

JSFS

**Un dossier de la SFdS : statistique publique et déontologie**

*Journal de la société française de statistique*, tome 147, n° 4 (2006),  
p. 5-46

[http://www.numdam.org/item?id=JSFS\\_2006\\_\\_147\\_4\\_5\\_0](http://www.numdam.org/item?id=JSFS_2006__147_4_5_0)

© Société française de statistique, 2006, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société française de statistique » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme  
Numérisation de documents anciens mathématiques  
<http://www.numdam.org/>

# Un dossier de la SFdS : Statistique publique et déontologie

## INTRODUCTION

René PADIEU

*Président de la commission de déontologie de la SFdS*

Toute profession comporte un aspect interne – ses savoirs, ses techniques – et un aspect externe – ses rapports avec les clients, employeurs, autorités publiques ou citoyens. La Statistique n’y fait pas exception. Développer le premier aspect est plus évident : c’est lui qui justifie l’existence de la profession car il est nécessaire à ce qu’elle produit. Et c’est aussi plus simple et plus stimulant car par-delà des controverses scientifiques, les professionnels sont entre eux pour développer leur patrimoine commun. L’aspect externe inquiète davantage. Nous y sommes tirillés par des pressions peu maîtrisables ; et, chaque segment de la profession a ses propres interlocuteurs, un contexte propre, de sorte qu’il est difficile de trouver des points communs pour que l’expérience des uns serve aux autres. C’est donc avec plus de réticence ou de pudeur que nous abordons entre nous ces sujets. Pourtant, nous découvrons parfois des problématiques similaires où la réflexion dans un champ s’éclaire de ce qu’on observe dans un autre. N’y a-t-il pas un rapport entre le respect dû aux interviewés dans une enquête et celui dû aux « cobayes » d’un essai clinique ? N’y a-t-il pas des similitudes entre la subordination du statisticien d’entreprise et la loyauté du statisticien fonctionnaire ? Ou, entre la pression politique exercée sur celui-ci et la pression commerciale sur celui-là ?

Quelque fois, une institution ou une communauté de statisticiens prend du recul sur les conditions quotidiennes, raconte ce qu’elle vit, essaie d’explicitier les principes qui la guident. Car souvent, ces principes, contrairement à ce que le mot semblerait dire, ne sont pas premiers : on prend conscience, confusément d’abord, puis de plus en plus distinctement, de ce qui est recommandable ou au contraire inacceptable. Des règles de bonne conduite émergent de la pratique, que le côtoiement des collègues conduit à énoncer. Parfois, même, elles finissent par être reconnues par la société ou par le législateur. L’indépendance de la statistique envers le pouvoir – qu’elle soit argumentée par la probité scientifique ou par une éthique politique – a largement été une création de la profession avant d’être, tardivement, inscrite dans des textes. Ou, parfois aussi, c’est l’inverse : le législateur ou simplement l’opinion publique nous impose des règles. Reconnaissons que, dans ce cas, nous les acceptons le plus souvent à regret. Souvenons-nous de notre offuscation lorsque la loi « Informatique et

## INTRODUCTION

Libertés» est venue nous dicter des pratiques que nous avons déjà et nous imposer des procédures que nous jugions inappropriées. C'est seulement dans un second temps que nous reconnaissons le bien-fondé de ces exigences sociales et que nous les faisons nôtres, comme la société a bien voulu faire droit à nos exigences professionnelles.

Le Journal de la SFdS présente ici un dossier rassemblant trois contributions de facture assez différente :

- le compte rendu d'un débat public, lors d'un « café de la statistique », le 17 mai 2006 avec la participation de Jean-Marie Delarue, sur le thème de l'indépendance de la statistique (publique en l'espèce) à l'égard du pouvoir politique ;
- une conférence, donnée lors des Journées de Statistique, le 30 mai 2006, par William Seltzer où il relate son expérience personnelle : comment au cours d'une carrière de statisticien international il a pris conscience des enjeux éthiques et politiques de la statistique ;
- une conférence, donnée le 31 mai 2006 également lors des Journées de Statistique, par Jean-Michel Charpin, qui expose un travail collectif dont il a été l'un des principaux artisans : comment l'Union Européenne et le collège des directeurs généraux d'instituts nationaux de statistique ont établi un code de bonnes pratiques pour la statistique européenne.

Le texte de ce code complète ce dossier, de sorte qu'il soit connu des lecteurs du Journal et ainsi aisément accessible.

# LE CODE DE BONNES PRATIQUES DE LA STATISTIQUE EUROPÉENNE : GENÈSE, ÉLABORATION ET APPLICATION

Jean-Michel CHARPIN

Conférence invitée – Journées de statistique  
Clamart – 31 mai 2006

*Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Insee, est accueilli par Christiane Guinot, présidente de la SFdS et Henri Caussin, président d'honneur, qui assurent la coprésidence de cette session.*

*Christiane Guinot rappelle les fonctions que Jean-Michel Charpin a exercées à la Commission des Communautés européennes, au Centre d'études prospectives et d'informations internationales, en tant que directeur d'une grande banque, dans différents cabinets ministériels ou encore en qualité de Commissaire au plan : l'expérience professionnelle de Jean-Michel Charpin le qualifiait tout particulièrement pour traiter des liens qui existent entre la statistique et la politique. Son parcours l'a ainsi conduit à s'impliquer dans l'élaboration d'un code de bonnes pratiques pour la statistique européenne. Ce code d'éthique est le sujet de cette conférence. Aux yeux de Christiane Guinot, il s'agit d'un texte majeur pour l'ensemble des organismes de statistique publique mais aussi pour le statut de la statistique dans la société.*

Jean-Michel Charpin :

Lorsqu'il m'a été suggéré il y a plusieurs mois de faire une conférence devant votre société, j'y ai vu l'occasion d'honorer celle-ci et de lui marquer tout l'intérêt que j'y attache. Il m'a alors semblé que vous parler du code de bonnes pratiques de la statistique européenne permettrait à la fois de vous donner quelques informations sur le processus qui y a conduit, de vous indiquer quelques enseignements que j'en tire et de discuter avec vous de ce texte qui devrait avoir un certain nombre de conséquences sur la statistique, notamment sur la statistique publique.

L'élaboration du code de bonnes pratiques de la statistique européenne a pris moins d'une année, puisque la décision du Comité du programme statistique européen de mettre en chantier un tel code a été prise le 17 novembre 2004 et qu'un Conseil Ecofin<sup>1</sup> a fixé le 8 novembre 2005, je pense pour un bon nombre

---

1. Le Conseil Ecofin regroupe les ministres de l'économie et des finances des Etats-membres.

d'années, l'ensemble des modalités de gouvernance de la statistique. Pour introduire notre discussion, j'aborderai trois sujets : premièrement, l'aspect politique des choses, qui a été majeur dans cette affaire ; deuxièmement, les relations entre collègues statisticiens pour l'élaboration du code ; et troisièmement, les conséquences de l'existence du code aujourd'hui pour la statistique publique française.

## 1. Les relations avec les autorités

Tout est né de ce qu'on pourrait appeler l'affaire grecque, dont je vous rappelle les premiers événements : au printemps 2004, le nouveau gouvernement grec informe la Commission européenne que les statistiques de finances publiques transmises dans le cadre de la procédure de déficit excessif, y compris celles qui venaient d'être transmises en mars 2004, sont fausses. Grande émotion de la part des autorités, des ministres, des directeurs du Trésor, des gouverneurs de banques centrales... et des statisticiens publics aussi ! Parce que si un statisticien public livre des statistiques fausses, à quoi donc sert-il ? N'importe qui est capable de livrer des statistiques fausses mais on n'attend certainement pas d'un statisticien qu'il consacre sa science à cela ! En l'occurrence, les statistiques en cause étaient grossièrement fausses, le déficit des finances publiques étant minoré de plusieurs points de PIB.

Dans cette première phase de la crise, les statisticiens non seulement sont hors-jeu, mais sont même les accusés. Pour moi, cela a été une surprise, parce que nous, les statisticiens publics, avons tendance à penser que si un de nos collègues faute ainsi, c'est qu'il a subi des pressions et qu'il faut chercher là la cause de sa mauvaise conduite. Mais, dans cette étape du débat, c'était quelque chose qui semblait complètement absent. Les autorités étaient unanimes à montrer du doigt les statisticiens, comme si nos collègues grecs avaient de leur propre chef décidé de minorer le déficit public de plusieurs points de PIB en dehors de toute pression politique.

À l'époque, les statisticiens furent aussi tout à fait hors-jeu pour ce qui est de la résolution de la crise. Il faut avoir en tête qu'à ce moment la statistique publique européenne se trouvait en état de faiblesse puisque la crise d'Eurostat<sup>2</sup>, alors accusé de mauvaise gestion, voire de malversation, par les autorités de la Commission, avait démarré au printemps 2003. Le directeur général d'Eurostat avait été amené, en juillet de la même année, à quitter son poste et son remplaçant était un non-statisticien. Nommé pour remettre de l'ordre, ce dernier avait des relations difficiles avec les statisticiens, ce qui fait que collectivement, en tant que groupe, nous étions en situation de faiblesse pour réagir à des attaques de la part des autorités.

En juin 2004, le Conseil Ecofin demande à la Commission européenne de lui présenter avant un an des propositions de nature à assurer l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques. Ces trois mots vont

---

2. Eurostat est l'Office statistique des Communautés européennes. C'est une des directions générales de la Commission.

être repris dans la totalité du processus jusqu'à la fin, c'est-à-dire jusqu'au Conseil Ecofin du 8 novembre 2005. « Indépendance » ne pose pas de problème particulier de traduction. « Intégrité » est la traduction de « integrity » ; ce n'est pas une traduction tout à fait simple, ce qui explique que, selon les textes, « integrity » a été traduit par d'autres mots français alors que le mot anglais, lui, est resté stable pendant tout le processus d'élaboration du code. « Responsabilité » a soulevé les mêmes difficultés : alors que le mot anglais « accountability » demeurerait inchangé, sa traduction française variait d'un texte à l'autre.

Il se trouve que la conférence des directeurs généraux des instituts nationaux de statistique a eu lieu en septembre 2004 à Paris. Elle n'était pas consacrée à ce sujet, mais nous avons commencé à nous dire, entre directeurs généraux d'instituts statistiques nationaux, qu'il était malheureux que la réponse de la Commission à la demande du Conseil Ecofin s'élabore entièrement sans nous, alors que nous étions les premiers concernés par ce qui venait de se produire. Nous avons eu un peu de difficulté à avancer, notamment parce que, je l'ai dit, les relations entre le nouveau directeur général d'Eurostat et les directeurs généraux des instituts statistiques nationaux étaient difficiles. Les choses ont véritablement pris corps lors du Comité du programme statistique de novembre 2004, au cours duquel nous avons décidé d'élaborer un code de bonnes pratiques de la statistique européenne en nous coulant dans le processus lancé par le Conseil Ecofin de juin 2004.

La rédaction du code de bonnes pratiques est alors confiée à un groupe de travail placé sous ma présidence. Le projet de code est approuvé par l'unanimité du Comité du programme statistique, qui regroupe les statisticiens publics européens, le 24 février 2005. Il est promulgué en mai 2005 par la Commission européenne et il sert de base au dispositif de gouvernance statistique qui est finalement décidé par le Conseil Ecofin de novembre 2005.

Avec le recul, le succès est double : non seulement le code a servi de base au dispositif qui a été adopté par les autorités européennes, mais il a été adopté sans aucun amendement. Ma crainte n'était pas que nous ayons du mal à nous entendre entre statisticiens puisque la culture de la profession est suffisamment partagée et forte pour que cette étape ne soit jamais apparue d'une grande difficulté. Mais je craignais que, dans le processus politique, soit au niveau de la Commission européenne, soit au niveau du Conseil Ecofin, certaines dispositions du code posent problème aux autorités politiques et qu'on n'entre dans un processus d'amendement et de négociations avec elles, ce qui me serait apparu comme tout à fait regrettable. Cela a été évité : c'est le texte approuvé à l'unanimité par le Comité du programme statistique de février 2005 qui est repris tel quel, d'abord par la Commission européenne, puis par le Conseil Ecofin. De fait, c'est donc la profession qui a fourni aux autorités les éléments de résolution de la crise née de l'affaire grecque.

## 2. Les relations entre collègues statisticiens pour l'élaboration du contenu du code

Les choses avaient démarré en fait un peu plus tôt (à une époque où l'affaire grecque n'avait pas éclaté). J'ai été nommé à la tête de l'Insee au début de l'année 2003 et mon premier Comité du programme statistique avait lieu en mars. Il y avait à l'ordre du jour un point intitulé «Fondements juridiques de la statistique». J'ai préparé ce comité (où se décident toujours des choses très importantes pour la statistique française) avec mes collaborateurs. Ces derniers m'ont dit : les Néerlandais ont insisté pour mettre ce point à l'ordre du jour, mais ce n'est pas important. Je suis donc allé au comité du programme statistique de mars 2003 sans grande préparation de ce point de l'ordre du jour ; et je me suis aperçu qu'en fait il intéressait beaucoup mes collègues (14 à l'époque) puisque le sujet a été débattu pendant plus de deux heures. Mes collègues prenaient donc très au sérieux la question des fondements juridiques de la statistique.

Lors de cette réunion, nous nous sommes mis d'accord sur un texte à proposer à la Convention qui travaillait à l'époque sur le projet de constitution européenne. Malheureusement, notre texte (plutôt meilleur à mon avis que celui qu'on trouve dans les traités en vigueur) n'a servi à rien puisque, comme vous le savez, sur tous les points préexistants dans les traités, la Convention a décidé de reprendre les rédactions antérieures. Sur la statistique comme sur tous les autres sujets, c'est cela qui a formé la matière de la troisième partie du projet de constitution, qui a tellement rebuté les électeurs français.

Les directeurs généraux des instituts nationaux de statistique ont alors décidé de créer un groupe de travail pour approfondir les questions relatives à la loi statistique et envisager la préparation d'un code de bonnes pratiques. Ce groupe de travail était présidé par un Irlandais et était composé de collègues néerlandais, espagnols et britanniques ; il ne comprenait pas de Français ; comme je l'ai dit, ceux-ci n'étaient pas très intéressés par le sujet. Il se trouve que le groupe de travail devait rapporter au Comité du programme statistique du 17 novembre 2004. Et c'est là que s'est produite la jonction avec l'affaire grecque survenue au printemps et que ce contexte a conduit à la décision d'élaborer un code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

J'ai rappelé ce point d'histoire parce que, quand j'ai commencé à élaborer le code de la statistique européenne à partir de novembre 2004, je disposais de tout le travail effectué par le groupe présidé par l'Irlande, qui avait fait un point très précis sur tous les codes existants et qui avait étudié dans le détail les principes fondamentaux – dont nous nous sommes inspirés – définies en 1994 par les Nations-Unies. Le groupe avait aussi étudié dans le détail un certain nombre de codes nationaux de bonnes pratiques, puisqu'il en existait au Royaume-Uni, aux Pays-Bas sous une forme un peu différente, aux Etats-Unis, en Nouvelle-Zélande, au Canada et en Finlande. Donc tout ce qui existait dans l'héritage de la profession était déjà rassemblé quand j'ai pris la présidence du nouveau groupe de travail créé le 17 novembre 2004. Si je n'ai pas rencontré de réelle difficulté dans nos discussions entre collègues, c'est

que la déontologie de la corporation est à la fois claire et partagée. Une bonne déontologie est un souci que la profession des statisticiens a depuis longtemps, sur lequel elle a beaucoup travaillé à la fois dans les instances internationales et dans des instances nationales, et avec suffisamment d'interactions entre pays pour que nos cultures soient proches. De ce fait, quand on s'est mis à discuter de rédaction, de choix de mots, on s'est mis d'accord facilement. Cela explique qu'on ait pu aller très vite : mis en chantier en novembre 2004, le code complètement bouclé était adopté à l'unanimité de tous les pays européens le 24 février 2005.

Les points qui ont fait discussion sont peu nombreux mais ils méritent d'être évoqués.

*Premièrement, le champ de notre code devait-il se limiter à la statistique communautaire ou porter sur l'ensemble de la statistique publique dans l'ensemble des pays de l'Union européenne ?* Les opinions étaient partagées. Pour des questions de procédure juridique, le choix a été fait de cantonner le champ du code de bonnes pratiques de la statistique européenne à la statistique juridiquement définie comme communautaire. Comme la procédure qu'allait suivre le code pour son approbation passait entièrement par les instances de l'Union, nous nous sommes dit qu'il y aurait problème à leur soumettre un texte débordant la statistique communautaire puisque ces instances n'ont aucun pouvoir sur la statistique non communautaire. Mieux valait donc limiter le champ du code à la statistique définie en fonction des règles juridiques de la statistique communautaire, chaque pays étant libre ensuite d'étendre autant qu'il le voudrait les dispositions du code à la statistique nationale non communautaire.

*Le deuxième sujet qui a fait discussion est un peu latéral par rapport aux questions déontologiques : certains collègues étaient tentés de profiter du code de déontologie pour donner du corps au système statistique européen.* Le système statistique européen existe ; il est bien vivant et a même été très dynamique à l'époque d'Yves Franchet. Mais il n'a pas d'existence en tant qu'institution, pas d'existence juridique. C'est une non-institution. Et il devient un peu gênant qu'on ne sache pas ce qu'est cet objet. Le Comité du programme statistique est, d'une certaine façon, la matérialisation du système statistique européen ; mais, en droit, le Comité du programme statistique est un élément de comitologie communautaire comme les autres, avec presque le même rôle et le même pouvoir que les douzaines de comités qui fonctionnent dans tous les domaines de la procédure bruxelloise pour faciliter l'adoption des textes. Un certain nombre de collègues, même parmi ceux d'Eurostat, voyaient là une occasion de donner une dimension institutionnelle au système statistique européen.

Comme vous le savez, l'édifice européen est une construction beaucoup plus juridique que politique. Politiquement, les institutions communautaires n'ont pas véritablement de « constituency », elles ne reposent pas véritablement sur un espace public. Par contre, juridiquement, elles sont extrêmement pensées, extrêmement construites. Donc, le fait que le système statistique européen ne participe pas de cette construction juridique est à l'évidence un handicap.

Pourtant, nous avons été prudents sur ce sujet, au motif, toujours juridique, qu'il ne revenait pas à un code (un code n'est pas un texte de législation) de créer une institution. Quand on veut créer une institution, il faut passer par des textes législatifs. Le code n'était pas le bon support. Si un jour on change la loi statistique européenne, ce sera le moment de viser l'intégration du système statistique européen dans les institutions. Ce qui fait que, dans le code, on donne une certaine définition du système statistique européen; on dit : « Le système statistique européen désigne le partenariat entre Eurostat, les instituts nationaux et les autres organismes statistiques nationaux chargés dans chaque État-membre de la production et de la diffusion des statistiques européennes ». Mais, juste au-dessus, vous verrez qu'il est écrit : « aux fins du présent document ». Ce n'est évidemment pas par hasard; en droit, nous ne pouvons pas définir le système statistique européen pour une autre fin que le code, parce qu'il ne nous appartenait pas de définir une institution.

*Dernier point qui a donné lieu à discussion : les modalités de nomination et de cessation de fonctions des directeurs généraux des instituts nationaux de statistique.* Chacun sait que c'est un point important. En avril 2006, notre collègue polonais a perdu ses fonctions, alors qu'en Pologne il y a un mandat fixe pour le directeur général et que le mandat de ce dernier était loin de son terme. Quelques mois auparavant, notre collègue portugais avait vu ses fonctions brutalement interrompues. On sait très bien que c'est un point de faiblesse majeur par rapport à l'indépendance : la pression directe, personnelle, sur le directeur général et, quand les choses tournent mal, le fait qu'il est remercié.

Après une longue discussion, deux raisons se sont conjuguées pour qu'on ne mette rien à ce sujet dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne. La première était juridique. Quand on demandait aux uns et aux autres quelle procédure on pourrait envisager pour instituer des contraintes à la fois dans la nomination et la révocation du directeur général de l'institut national de statistique, on s'apercevait que les contextes juridiques nationaux étaient très différents et qu'il était difficile de trouver une procédure qui soit juridiquement acceptable dans les différents contextes constitutionnels et juridiques. Pour prendre un exemple, la plupart des collègues des autres pays européens pensaient à des procédures faisant intervenir le Parlement : parce que, dans le contexte constitutionnel de beaucoup de pays européens (comme d'ailleurs dans le contexte constitutionnel américain), il est naturel de faire intervenir le Parlement dans les procédures relatives aux fonctionnaires. Dans le contexte constitutionnel français d'aujourd'hui, il y a un vide entre l'exécutif et le législatif; il n'y a pas d'institutions entre les deux (sauf, dans une certaine mesure, la Cour des comptes). L'autre raison était de nature politique : comme notre souci était de nous réintroduire dans le jeu, nous avons craint que la tentative d'introduire dans le code des règles de nomination et de cessation de fonctions des directeurs généraux ne soit perçue comme une façon, pour le lobby des directeurs généraux, de défendre une position catégorielle en se faisant donner des garanties. Cela dit, le sujet reste important.

### 3. L'application du code – les conséquences de l'existence du code aujourd'hui pour la statistique publique française

Le dispositif d'application du code a démarré par les instituts statistiques nationaux. Tous ont rempli pour la fin 2005 un questionnaire détaillé leur permettant de se situer par rapport aux dispositions du code. Un premier rapport vient d'être remis cette semaine au Comité économique et financier<sup>3</sup>.

Il avait été convenu de longue date que ce premier rapport ne ferait pas ce que les Anglo-Saxons appellent du « name and shame », c'est-à-dire que ce rapport ne dit jamais qui applique le code et qui ne l'applique pas. Il ne cite pas de noms de pays. Il est prévu en 2008 un rapport sur l'application du code à destination du Parlement et du Conseil. Un début de réflexion est engagé sur l'application du code aux services statistiques ministériels. Pour ce qui nous concerne en France, j'aborderai trois points :

- *Le premier point, le principal en ce qui concerne l'Insee, est relatif à l'indicateur numéro un.* Le code européen dit que l'indépendance en matière de méthodes de production statistique et de modalités de diffusion doit être spécifiée dans le droit. Le rapport qui vient d'être remis au Comité économique et financier dit que, sur les 25 pays d'Europe, 21 spécifient cela dans leur droit interne et quatre ne le font pas. Parmi ces derniers figure la France puisque, au moins en ce qui concerne la statistique nationale (ce ne serait pas tout à fait exact pour ce qui est de la statistique régionale), il n'y a aucun texte qui prévoit l'indépendance de la production ou de la diffusion des statistiques. C'est un point sur lequel nous nous singularisons avec quelques autres, dont le Royaume-Uni. Nous allons d'ailleurs être de plus en plus isolés, puisque le Royaume-Uni a annoncé il y a environ trois mois son intention de changer par une loi le statut de l'Office national de statistique (ONS) et de rendre celui-ci aussi indépendant que la Banque d'Angleterre, ce qui n'est pas rien ! C'est un processus très intéressant à suivre dans le détail, parce que c'est la méthode britannique de concertation. Il y a eu un texte d'environ 25 pages, rédigé selon les orientations du gouvernement, et mis en ligne sur le site du Treasury pour consultation. Toutes les réformes au Royaume-Uni passent maintenant par une phase de plusieurs mois de consultation publique sur la base de textes. Cette méthode, qui va bien au-delà de la statistique, me paraît excellente et on pourrait s'en inspirer en France sur beaucoup de sujets. Le texte qui est accessible sur le site du Treasury est d'une qualité remarquable ; je pense que ceux qui l'ont lu partagent mon sentiment. Il pose avec pertinence les bonnes questions que les Britanniques auront à résoudre pour changer le statut de l'ONS.

La manière d'affirmer en droit l'indépendance en matière de méthodes de production statistique et de modalités de diffusion fait débat parmi les statisticiens français qui, comme je l'ai déjà dit, sont à l'opposé d'une tradition

---

3. Ce rapport est accessible à l'adresse suivante :

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=2273,60152684&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2273,60152684&_dad=portal&_schema=PORTAL)

de formalisation juridique de l'indépendance professionnelle. Mon sentiment personnel est que ce serait un progrès que nous nous alignions sur l'indicateur numéro un, c'est-à-dire que nous fassions comme la très grande majorité des autres pays européens en inscrivant dans notre droit, dès qu'une opportunité se présentera, l'indépendance dans les méthodes statistiques et dans les modalités de diffusion.

• *Le deuxième point est relatif aux questions de qualité.* Dans les principes et les indicateurs du code de bonnes pratiques, il y en a une partie, une petite moitié disons, qui porte sur ce qu'on appelle la politique de la qualité. Le code de bonnes pratiques a repris des textes existants qui portaient sur la qualité statistique et la façon de l'assurer. Pour nous, Français, ce point est important parce que, dans ce domaine aussi, notre culture spécifique est un peu décalée par rapport à la culture internationale. Non pas que la statistique française soit de mauvaise qualité – elle est reconnue de qualité par les audits indépendants qui ont été faits – mais nous sommes culturellement peu habitués, aux procédures visant à assurer la qualité. Dans ce genre de textes, c'est moins la qualité qu'on spécifie que les procédures pour la garantir. De ce point de vue, je pense que la statistique publique française a certains progrès à faire. En effet, même si c'est un peu contraire à notre tradition nationale, il est plus sécurisant d'avoir des procédures qui permettent d'assurer la qualité, plutôt que de s'en remettre toujours aux initiatives et à la liberté individuelles. Je pense que si en France on mettait sur pied des procédures visant à garantir la qualité, nous ferions au total de réels progrès.

• *Mon dernier point concerne l'application du code aux services ministériels.* Alors que l'Insee, en dehors de l'indicateur numéro un sur l'indépendance professionnelle, vérifie presque tous les autres indicateurs sans avoir quoi que ce soit à changer à sa pratique, la situation est plus complexe au sein des services statistiques ministériels.

On est en train de faire un test sur quatre d'entre eux pour avoir un point de la situation et prendre la mesure des difficultés. Il n'est pas exclu qu'on s'aperçoive que dans certains services statistiques ministériels les interférences politiques ne sont pas négligeables. Une autre difficulté peut être liée aussi au fait que, dans certains de ces services, la coupure entre la partie statistique et la partie études est un peu floue, quelquefois d'ailleurs de façon volontaire, ce qui fait qu'il y a pas mal d'indépendance sur les études, peut-être même trop dans certains cas par rapport à ce qui serait légitime, mais qu'il n'y en a pas assez sur la partie statistique. Un autre problème qu'il ne faut pas sous-estimer est la coupure entre les services publics qui sont estampillés services statistiques ministériels et les autres services publics qui font de la statistique sans relever de cette estampille. C'est un problème devenu important dans la période récente : au dernier « Café de la statistique », qu'anime avec talent Jean-Louis Bodin, plusieurs personnes ont soulevé la question du rôle de l'ACOSS<sup>4</sup> et de l'ANPE<sup>5</sup> dans les débats récents sur les statistiques d'emploi.

---

4. ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

5. ANPE : Agence nationale pour l'emploi

Ce sont deux institutions publiques qui produisent de la statistique mais qui ne sont pas estampillées services statistiques ministériels et n'en ont ni les droits (quelquefois elles le regrettent), ni les devoirs! Elles ne sont pas soumises aux contraintes standard de la déontologie des statisticiens publics. Quand il y a compétition entre les chiffres, cela peut devenir un handicap pour les services statistiques ministériels d'être soumis à ces contraintes. Par exemple, en termes de publication des chiffres, des contraintes extrêmement strictes découlent pour les statisticiens publics du code de bonnes pratiques de la statistique européenne ou de ce que nous appelons le SDDS<sup>6</sup>, norme de diffusion du FMI<sup>7</sup> que la France a signée comme la plupart des pays du monde. C'est ainsi que l'Insee et les services statistiques ministériels doivent annoncer à l'avance leurs calendriers de diffusion, limiter et contrôler l'accès anticipé d'un certain nombre de gens, déclarer tous les accès anticipés, dire exactement quand ils ont lieu, etc. L'ACOSS n'est pas soumise à ces règles et, quand il y a concurrence dans la production statistique, cela peut avoir un certain nombre de conséquences.

Je m'arrête là pour laisser du temps à la discussion. Au stade où nous en sommes, je dirais que le code de bonnes pratiques de la statistique européenne a été un succès politique, puisque nous avons réussi à faire en sorte que la crise grecque se résolve sur la base de ce que les statisticiens pensaient être la bonne méthode. Il reste à voir – c'est à construire maintenant – quelles seront les conséquences effectives de l'existence de ce code dans la pratique des statisticiens.

*Henri Caussinus remercie le directeur général de l'Insee et donne la parole à la salle.*

Benoît Riandey :

Je voulais vous dire d'abord mon admiration pour cette avancée aussi rapide. J'ai suivi en son temps la négociation qui a abouti à la directive européenne du 24 octobre 1995, la loi européenne sur l'informatique et les libertés; il a fallu 14 ans pour aller de la Convention du Conseil de l'Europe de 1981 à la directive. Quelle différence!

Je souhaite intervenir sur l'indicateur numéro 1 que vous avez signalé et sur ses modalités d'application à l'Insee : lors du débat sur la rénovation du recensement, le président de la SFdS, Henri Caussinus, avait présidé un comité scientifique temporaire et on avait souhaité l'instauration d'un comité scientifique permanent du recensement. Michel Glaude avait évoqué la participation de l'Insee à un comité scientifique de Statistique Canada (relatif à l'indice des prix, me semble-t-il) sans aucun équivalent à l'Insee. En tant que direction du ministère de l'économie et des finances, l'Insee est un organisme sans conseil d'administration ni conseil scientifique. Par exemple, une question comme l'effet de l'hypermobilité des statisticiens de l'Insee sur la déperdition du capital scientifique accumulé ne trouve pas de cadre

---

6. SDDS : special data dissemination standard

7. FMI : Fonds monétaire international

de discussion. L'indicateur numéro 1 pousserait à instaurer cette instance scientifique.

Jean-Michel Charpin :

Je partage en grande partie votre analyse. La situation en termes de gouvernance de l'Insee est à certains égards confortable mais aussi dangereuse. Elle est confortable pour le directeur général, puisque la structure théorique de gouvernance, c'est qu'il est totalement soumis au pouvoir hiérarchique du ministre ; il peut dire qu'il est un fonctionnaire du ministère de l'économie et des finances et qu'il est soumis comme ses collègues à l'autorité hiérarchique du ministre. Mais comme d'un autre côté, pour tout ce qui concerne la statistique – et même un peu pour ce qui concerne les études – il n'est évidemment pas question que le ministre intervienne, de fait il n'y a plus de structure de gouvernance. La seule autorité est celle du ministre et on récuse son application. Le directeur général a ainsi un pouvoir considérable, non seulement vis-à-vis de l'Insee mais vis-à-vis de l'ensemble du système statistique français. En effet, il existe – et c'est plutôt une bonne chose, me semble-t-il – un dispositif puissant de coordination de l'ensemble du système statistique français. Le directeur général de l'Insee a simultanément les trois attributs de la coordination d'un système statistique qu'on retrouve dans différents pays : en premier lieu, il a le pouvoir de négociation internationale, qui lui est conféré à la fois par les textes français et par les textes européens. Concrètement, toutes les personnes qui à un titre ou à un autre négocient à Bruxelles ou au Luxembourg des textes qui ont un aspect statistique savent qu'in fine leur projet se retrouve un jour dans l'entonnoir du Comité du programme statistique. Comme, ce jour-là, le directeur général de l'Insee est seul, il faut bien se coordonner avec lui. Deuxièmement, il a la responsabilité du secrétariat du Cnis<sup>8</sup>, qui est quelque chose de très important pour l'établissement des programmes de travail. Et puis, troisièmement, en termes de gestion des ressources, le directeur général de l'Insee est chef de corps. Avec ces trois composantes : le pouvoir de négociation internationale, le secrétariat du Cnis et le fait d'être chef de corps des administrateurs et des attachés de l'Insee, le pouvoir de coordination est considérable.

Mais cette situation apparemment confortable est un peu dangereuse parce qu'elle fait reposer la totalité du système sur une seule personne. Aujourd'hui, dans les dispositifs de gouvernance, on considère que ce n'est pas normal ; et d'ailleurs, moi-même, tout en me sentant capable d'assumer mes fonctions et de résister à d'éventuelles pressions, je trouve que ce n'est pas un dispositif normal. Ce ne serait pas une mauvaise chose qu'il y ait ici un dispositif de gouvernance plus standard, avec des pouvoirs et des contre-pouvoirs, et pas seulement la décision d'une seule personne. Un tel dispositif devrait-il se situer uniquement sur le plan scientifique ou est-ce qu'il faudrait aussi qu'il ait des pouvoirs par rapport à la question de l'indépendance ? Il faudrait à mon avis les deux parce que la garantie de l'indépendance professionnelle nécessite un

---

8. Cnis : Conseil national de l'information statistique

organisme de surveillance et à ce moment-là on n'est plus uniquement dans la sphère du scientifique.

Quant à la mobilité, c'est à mon avis une bonne chose, mais on peut être d'accord avec M. Riandey : il faut veiller au risque d'une perte de patrimoine.

René Padieu :

Jean-Michel Charpin a mentionné que le code européen avait renoncé à englober l'ensemble de la statistique publique des Etats-membres, laissant à chacun de ceux-ci la faculté d'en étendre les dispositions à la statistique nationale. D'autre part, il a souligné le risque que la coupure s'accroisse entre les organismes statistiques et les administrations non « statistiques » qui produisent des statistiques. Questions : 1. La France a-t-elle l'intention de faire cette extension ? 2. Ne pourrait-on pas, en soumettant au code l'ensemble des producteurs publics de statistiques (y compris donc les administrations non estampillées « statistiques »)<sup>9</sup>, remédier à cette disparité d'obligations ?

Jean-Michel Charpin :

Ce sont de très bonnes questions. Sur la première, nous avons commencé à en discuter, notamment dans le cadre du bureau du Cnis. Il y a un sentiment très majoritaire, peut-être même consensuel, pour considérer que la priorité aujourd'hui est plutôt d'appliquer le code aux services statistiques ministériels, ce qui n'est pas si simple mais devrait pouvoir être obtenu sans trop de difficulté pour la statistique communautaire. Ensuite, il y a un consensus assez large pour que, sous une forme ou sous une autre, l'ensemble des services soumis aux procédures du Cnis appliquent les principes et les indicateurs du code de bonnes pratiques, y compris pour les statistiques qui ne sont pas des statistiques communautaires.

Sur la deuxième question, je dirais que le risque serait, à vouloir formaliser les choses, à vouloir être strict pour savoir qui est service statistique et qui ne l'est pas, d'accroître l'écart. Les services statistiques ministériels ont, de par la loi statistique de 1951 et la loi de 1978 sur l'informatique et les libertés, des droits et des devoirs considérables. Cela les fait fonctionner d'une façon tout à fait atypique par rapport à des services administratifs ordinaires. Pourtant, nul texte ne précise comment on devient service statistique ministériel ; on est dans une situation où les droits et devoirs sont clairs, mais où la question de savoir à qui ces droits et devoirs s'appliquent n'est pas claire du tout. Je pense que l'extension du code de bonnes pratiques, même limitée à la statistique strictement communautaire, appellera une clarification car nous serons nécessairement amenés à communiquer un jour aux instances européennes la liste des services auxquels le code s'applique.

Prenons un exemple. Il y a quelques semaines, on vient de décider qu'au ministère du commerce et de l'artisanat on allait faire passer le périmètre

---

9. De façon analogue : la loi du 7 juin 1951 concerne toute collecte statistique de données auprès du public, quelle que soit l'administration ou l'établissement public qui la fait. Cette suggestion serait, pour le côté diffusion, le pendant de cette disposition côté collecte.

du service statistique ministériel du niveau de la sous-direction à celui d'un bureau. On décide cela pour des raisons assez circonstancielles et de façon tout à fait informelle. À mon avis, on sera amenés à formaliser ces choses et on aura la difficulté de savoir comment on fait vis-à-vis des institutions qui font de la statistique sans être service statistique ministériel. Vous avez vu que le chiffre du chômage est sorti hier dans les médias, je dirais malheureusement comme tous les mois. Normalement, selon le calendrier officiel des publications statistiques, il devait sortir ce matin, à 8 heures 45. Depuis trois ans et demi que je suis directeur général de l'Insee, et même pendant la grève des retraites, il n'y a pas une seule statistique de l'Insee qui ne soit parue pile au jour et à l'heure dits et sans fuite. Le chômage, c'est une statistique pas tout à fait comme les autres, parce que co-élaborée, on pourrait dire co-construite, par l'Insee, la Dares<sup>10</sup> et une institution administrative qui est l'ANPE; de fait, il est très difficile de faire respecter les règles de la profession quand une administration qui n'est pas soumise aux règles usuelles des statisticiens participe au processus. Là, il faudra faire très attention à la façon dont on construit les choses; mais, en elle-même, l'application du code, à mon avis, va avoir tendance à poser les problèmes plus crûment qu'aujourd'hui.

Benoît Riandey :

Vous évoquiez les services statistiques ministériels. Ce qui frappe avant tout c'est qu'il y a un grand ministère qui n'applique pas la loi de 1951, faute d'un service statistique général. C'est le ministère de l'intérieur. Il est actuellement dirigé par l'ancien président du Cnis, M. Sarkozy : ce serait l'occasion de créer ce service statistique ministériel qui fait défaut. Par ailleurs, trois services statistiques ministériels dirigés par des cadres de l'Insee ont été élevés au rang de direction d'administration centrale. Paradoxalement, le statut de la statistique en a été élevé, mais son indépendance potentiellement amoindrie, puisque le chef du service statistique ministériel est nommé en conseil des ministres et non plus par le directeur général de l'Insee.

Jean-Michel Charpin :

Sur le premier point, je partage votre sentiment, sauf que je vous trouve un peu sévère. Stratégiquement, après avoir examiné la situation de la statistique publique française, je me suis dit : il ne manque plus qu'un service statistique ministériel; tous les champs sont couverts, et peut-être même un jour faudra-t-il faire des regroupements, mais en tout cas pas d'extension, sauf sur un point qui est effectivement les statistiques de délinquance et de sécurité intérieure. Il y a deux domaines qui ne sont pas véritablement intégrés à la statistique publique : pour l'un c'est justifié, pas pour l'autre. C'est justifié en ce qui concerne les statistiques de santé, qui ne sont que très partiellement intégrées à la statistique publique par l'intermédiaire de la Drees<sup>11</sup>. La situation est la

---

10. Dares : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

11. Drees : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la santé et des solidarités)

même dans la plupart des pays et cela tient à ce que les méthodes, même statistiques, en épidémiologie ou en médecine sont très distinctes de nos propres méthodes en ce qui concerne la façon de construire les échantillons, la taille des échantillons, les enquêtes, etc. Je pense que ce que fait l'Inserm<sup>12</sup> n'a pas vocation à être intégré directement dans la statistique publique. Et puis, il y a les statistiques de sécurité intérieure : des raisons politiques et historiques ont conduit à laisser les statistiques de sécurité intérieure en dehors du champ de la statistique publique, mais cela n'a aucune justification. Donc, en termes stratégiques, je fais tout ce qu'il faut pour favoriser un mouvement de réintégration. Là où je vous trouve sévère, c'est quand vous n'évoquez pas des évolutions pourtant très favorables. L'Observatoire national de la délinquance n'est pas encore un service statistique ministériel mais il s'est fortement émancipé de la tutelle du ministre de l'intérieur. Aujourd'hui, il n'y a plus d'interférences politiques sur la publication des statistiques en cause et c'est un très grand progrès.

Deuxièmement, que des chefs de service statistique ministériel soient nommés en Conseil des ministres n'est pas en soi à écarter : c'est aussi le cas pour le directeur général de l'Insee! Rien en droit ne saurait l'écarter. Mais il faut en effet souhaiter que les nominations soient cohérentes avec la nécessaire neutralité des responsables statistiques.

*Henri Caussinus remercie vivement le directeur général et souhaite que les relations entre la SFdS et l'Insee se poursuivent et s'approfondissent.*

---

12. Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale

## Annexe

### Code de bonnes pratiques de la statistique européenne \*

adopté par le Comité du programme statistique le 24 février 2005

#### Préambule

Définitions : Aux fins du présent document :

Le terme *statistiques européennes* désigne les statistiques communautaires telles qu'elles sont définies dans le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire, qui sont établies et diffusées par les autorités statistiques nationales et l'autorité statistique communautaire (Eurostat) conformément à l'article 285, paragraphe 2, du Traité.

Le terme *autorité statistique* désigne, au niveau national, l'institut national de statistique (INS) et les autres organismes statistiques chargés de la production et de la diffusion des statistiques européennes et, au niveau communautaire, Eurostat.

Le terme *Système statistique européen*, ci-après «SSE», désigne le partenariat regroupant Eurostat, les instituts nationaux de statistique et les autres organismes statistiques nationaux chargés, dans chaque État membre, de la production et de la diffusion des statistiques européennes.

En conformité avec le traité instituant la Communauté européenne, en particulier son article 285, paragraphe 2, avec le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire et avec les principes fondamentaux de la statistique publique adoptés par la Commission de statistique des Nations unies le 14 avril 1994, le présent code de bonnes pratiques poursuit un double objectif :

- renforcer la confiance dans l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité tant des autorités statistiques nationales que d'Eurostat et dans la crédibilité et la qualité des statistiques produites et diffusées par ces organismes (*préoccupation externe*);
- promouvoir l'application des meilleures méthodes, pratiques et principes statistiques internationaux par tous les producteurs de statistiques européennes dans le souci d'améliorer la qualité de celles-ci (*préoccupation interne*).

---

\* Source : «Commission des Communautés européennes»  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2005\\_COMMUNICATION/FR/2005\\_COMMUNICATION-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2005_COMMUNICATION/FR/2005_COMMUNICATION-FR.PDF)

Ce code s'adresse, pour application :

- *aux pouvoirs publics* (gouvernements, ministères, Commission, Conseil) – afin de les orienter dans les mesures à prendre pour que leurs services statistiques disposent de l'organisation et des ressources professionnelles nécessaires à la production de statistiques européennes crédibles, de façon à garantir l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité;
- *aux autorités statistiques et à leur personnel* – afin de leur fournir un référentiel de principes, de valeurs et de bonnes pratiques dans le domaine statistique, qui devrait les aider à produire et à diffuser des statistiques européennes harmonisées de qualité.

Il s'adresse également, pour information :

- *aux utilisateurs* – pour leur montrer que les autorités statistiques nationales et européennes sont impartiales, et que les statistiques qu'elles produisent et diffusent sont dignes de foi, objectives et fiables;
- *aux fournisseurs de données* – pour leur montrer que la confidentialité des informations qu'ils communiquent est préservée, et qu'il ne leur sera pas imposé d'exigences excessives.

Ce code de bonnes pratiques est fondé sur *15 principes*. Les pouvoirs publics et les autorités statistiques de l'Union européenne s'engagent à respecter les principes du code et à contrôler périodiquement son application au moyen d'*indicateurs de bonnes pratiques* qui serviront de référence pour chacun des 15 principes.

Le Comité du programme statistique institué par la décision 89/382/CEE du Conseil du 19 juin 1989 contrôlera régulièrement la mise en application du présent code à travers des évaluations par les pairs.

## **Environnement institutionnel**

Les facteurs institutionnels et organisationnels ont une influence non négligeable sur l'efficacité et la crédibilité d'une autorité statistique produisant et diffusant des statistiques européennes. Les aspects déterminants sont l'indépendance professionnelle, le mandat pour la collecte des données, l'adéquation des ressources, l'engagement sur la qualité, le secret statistique, l'impartialité et l'objectivité.

**Principe 1 : Indépendance professionnelle** – *L'indépendance professionnelle des autorités statistiques à l'égard aussi bien des autres services et organismes politiques, réglementaires ou administratifs, que des opérateurs du secteur privé, assure la crédibilité des statistiques européennes.*

### *Indicateurs*

- L'indépendance de l'autorité statistique à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans la production et la diffusion de statistiques publiques est inscrite dans le droit.

- Le chef de l'autorité statistique a un rang hiérarchique suffisamment élevé pour lui permettre d'avoir des contacts à haut niveau au sein des administrations et organismes publics. Son profil professionnel doit être du plus haut niveau.
- Il appartient au chef de l'autorité statistique et, le cas échéant, aux chefs de ses organismes statistiques de veiller à ce que les statistiques européennes soient produites et diffusées en toute indépendance.
- Il appartient exclusivement au chef de l'autorité statistique et, le cas échéant, aux chefs de ses organismes statistiques, de décider les méthodes, les normes et les procédures statistiques ainsi que le contenu et la date de diffusion des publications statistiques.
- Les programmes de travail sont publiés et font l'objet de rapports réguliers sur les progrès accomplis.
- Les publications statistiques sont clairement distinguées des communiqués politiques et diffusées séparément.
- L'autorité statistique, s'il y a lieu, s'exprime publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et les utilisations abusives des statistiques publiques.

**Principe 2 : Mandat pour la collecte des données** – *Les autorités statistiques doivent disposer d'un mandat légal clair les habilitant à collecter des informations pour les besoins des statistiques européennes. À la demande des autorités statistiques, les administrations, les entreprises et les ménages ainsi que le public en général peuvent être contraints par la loi à permettre l'accès à des données ou à fournir des données pour l'établissement de statistiques européennes.*

#### *Indicateurs*

- Le mandat pour la collecte d'informations en vue de la production et de la diffusion de statistiques publiques est inscrit dans le droit.
- L'autorité statistique est autorisée par la législation nationale à exploiter des fichiers administratifs à des fins statistiques.
- L'autorité statistique peut rendre obligatoire la réponse aux enquêtes statistiques en se fondant sur un acte juridique.

**Principe 3 : Adéquation des ressources** – *Les ressources dont disposent les autorités statistiques doivent être suffisantes pour leur permettre de répondre aux exigences statistiques au niveau européen.*

#### *Indicateurs*

- Des ressources humaines, financières et informatiques appropriées, tant sur le plan de la quantité que de la qualité, sont disponibles afin de répondre aux besoins actuels de statistiques européennes.

## LE CODE DE BONNES PRATIQUES DE LA STATISTIQUE EUROPÉENNE

- L'étendue, la précision et le coût des statistiques européennes sont proportionnés aux besoins.
- Des procédures sont en place afin d'évaluer et de justifier les demandes de nouvelles statistiques européennes par rapport à leur coût.
- Des procédures sont en place afin de vérifier la persistance des besoins pour toutes les statistiques européennes, et de voir si certaines d'entre elles peuvent être interrompues ou réduites pour libérer des ressources.

**Principe 4 : Engagement sur la qualité** – *Tous les membres du Système statistique européen s'engagent à travailler et à coopérer dans le respect des principes définis dans la déclaration de qualité du Système statistique européen.*

### *Indicateurs*

- La qualité des produits est régulièrement contrôlée selon les critères de qualité du SSE.
- Des procédures sont prévues pour assurer le suivi de la qualité de la collecte, du traitement et de la diffusion des statistiques.
- Des procédures sont en place pour appréhender les questions relatives à la qualité, y compris les arbitrages nécessaires, et pour guider la planification des enquêtes existantes et à venir.
- Les consignes en matière de qualité sont documentées et le personnel est bien formé. Ces consignes sont formulées par écrit et portées à la connaissance du public.
- Les principales productions statistiques font l'objet d'une évaluation régulière et approfondie, le cas échéant, en faisant appel à des experts extérieurs.

**Principe 5 : Secret statistique** – *Le respect de la vie privée ou du secret des affaires des fournisseurs de données (ménages, entreprises, administrations et autres répondants), la confidentialité des informations qu'ils communiquent et l'utilisation de celles-ci à des fins strictement statistiques doivent être absolument garantis.*

### *Indicateurs*

- Le secret statistique est garanti par le droit.
- Le personnel de l'autorité statistique signe un engagement de confidentialité au moment de l'entrée en fonction.
- De lourdes sanctions sont prévues pour toute violation délibérée du secret statistique.
- Des instructions et des lignes directrices sont fournies concernant la protection du secret statistique lors des processus de production et de

diffusion. Ces lignes directrices sont formulées par écrit et portées à la connaissance du public.

- Des dispositions matérielles et techniques sont prises en vue de garantir la sécurité et l'intégrité des bases de données statistiques.
- Des protocoles stricts s'appliquent aux utilisateurs extérieurs ayant accès aux microdonnées statistiques à des fins de recherche.

**Principe 6 : Impartialité et objectivité** – *Les autorités statistiques doivent produire et diffuser des statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité.*

#### *Indicateurs*

- Les statistiques sont établies sur une base objective déterminée par des considérations statistiques.
- Le choix des sources et des techniques statistiques se fait en fonction de considérations statistiques.
- Les erreurs découvertes dans des statistiques déjà publiées sont corrigées dans les meilleurs délais, et le public en est informé.
- Les informations concernant les méthodes et les procédures suivies par l'autorité statistique sont mises à la disposition du public.
- Les dates et heures de parution des statistiques sont annoncées à l'avance.
- Tous les utilisateurs ont accès aux publications statistiques au même moment et dans les mêmes conditions, et tout accès privilégié préalable à la diffusion accordé à un utilisateur extérieur est limité, contrôlé et rendu public. En cas de fuites, les modalités de la diffusion sont adaptées de manière à garantir l'égalité de traitement.
- Les communiqués et déclarations statistiques diffusés dans le cadre de conférences de presse sont objectifs et neutres.

## **Procédures statistiques**

Les normes, lignes directrices et bonnes pratiques européennes et internationales doivent être pleinement appliquées dans les procédures que suivent les autorités statistiques pour organiser, collecter, traiter et diffuser les statistiques publiques. La crédibilité des statistiques est renforcée par une réputation de bonne gestion et d'efficacité. Les aspects caractéristiques en sont une méthodologie solide, des procédures statistiques adaptées, une charge raisonnable pour les déclarants et un bon rapport coût-efficacité.

**Principe 7 : Méthodologie solide** – *Des statistiques de qualité sont fondées sur une méthodologie solide. Cela nécessite des procédures, des compétences et des outils adéquats.*

*Indicateurs*

- Le cadre méthodologique général établi par l'autorité statistique est conforme aux normes, lignes directrices et bonnes pratiques européennes et internationales.
- Des procédures sont en place pour garantir une application cohérente des concepts, des définitions et des nomenclatures standard au sein de l'autorité statistique.
- Le registre des entreprises et la base des enquêtes démographiques sont régulièrement évalués et corrigés si nécessaire afin d'assurer une haute qualité.
- Il existe une concordance précise entre les systèmes nationaux de nomenclatures et de ventilation sectorielle et les systèmes correspondants au niveau européen.
- L'autorité statistique recrute des diplômés dans les disciplines universitaires pertinentes.
- Les agents participent à des conférences et à des formations internationales pertinentes, et sont en relation avec des collègues statisticiens au niveau international en vue d'« apprendre chez les meilleurs » et de développer leur expertise.
- Une coopération avec la communauté scientifique est organisée afin d'améliorer la méthodologie et des analyses externes évaluent la qualité et l'efficacité des méthodes employées et recommandent de meilleurs outils lorsque cela est possible.

**Principe 8 : Procédures statistiques adaptées** – *Des statistiques de qualité sont fondées sur des procédures statistiques adaptées, depuis la collecte des données jusqu'à leur validation.*

*Indicateurs*

- Lorsque les statistiques européennes sont fondées sur des données administratives, les définitions et les concepts utilisés à des fins administratives doivent être une bonne approximation de ceux qui sont employés en statistique.
- Les questionnaires utilisés dans les enquêtes statistiques sont systématiquement testés avant la collecte des données.
- La conception des enquêtes, la sélection et la pondération des échantillons reposent sur des fondements solides; elles sont revues, corrigées ou actualisées à intervalles réguliers, autant que nécessaire.
- Les opérations sur le terrain, l'entrée des données et la codification sont soumises à un examen systématique et révisées au besoin.
- Des systèmes informatiques appropriés sont utilisés pour l'imputation et l'apurement; ils sont régulièrement évalués, corrigés ou mis à jour le cas échéant.

- Les révisions sont faites selon des procédures normalisées, bien établies et transparentes.

**Principe 9 : Charge non excessive pour les déclarants** – *La charge de réponse doit être proportionnée aux besoins des utilisateurs sans être excessive pour les déclarants. L'autorité statistique surveille la charge de réponse et fixe des objectifs en vue de sa réduction progressive.*

#### *Indicateurs*

- L'étendue et le détail des demandes de statistiques européennes se limitent à ce qui est absolument nécessaire.
- La charge de réponse est répartie aussi largement que possible entre les populations sondées au moyen de techniques d'échantillonnage appropriées.
- Autant que possible, les informations recherchées auprès des entreprises sont aisément accessibles dans leurs comptes et des moyens électroniques sont utilisés, à chaque fois que cela est faisable, pour faciliter leur transmission.
- Lorsque des données précises ne sont pas facilement accessibles, des réponses fondées sur les meilleures estimations ou approximations sont admises.
- Afin d'éviter la multiplication des demandes d'information, les sources administratives sont mises à contribution autant que possible.
- Le partage des données entre autorités statistiques est généralisé dans le but de limiter le nombre d'enquêtes.

**Principe 10 : Rapport coût-efficacité** – *Les ressources doivent être utilisées de façon efficiente.*

#### *Indicateurs*

- L'utilisation que l'autorité statistique fait de ses ressources est contrôlée à la fois par des mesures internes et par des études externes indépendantes.
- Les opérations de routine (par exemple la saisie, la codification ou la validation) sont automatisées dans la mesure du possible.
- Les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication sont exploitées de façon optimale dans la collecte, le traitement et la diffusion des données.
- Dans un souci d'éviter des enquêtes directes coûteuses, tout est mis en œuvre pour améliorer l'exploitation statistique des fichiers administratifs.

## **Résultats statistiques**

Les statistiques disponibles doivent correspondre aux besoins des utilisateurs. Les statistiques doivent respecter les normes de qualité européennes et répondre aux besoins des institutions européennes, des administrations nationales,

des instituts de recherche, des entreprises et du public en général. Les aspects importants sont la pertinence, l'exactitude et la fiabilité, l'actualité, la cohérence, la comparabilité entre les régions et les pays, et la facilité d'accès pour les utilisateurs.

**Principe 11 : Pertinence** – *Les statistiques européennes doivent répondre aux besoins des utilisateurs.*

*Indicateurs*

- Des procédures sont prévues pour consulter les utilisateurs, vérifier la pertinence et l'utilité pratique des statistiques existantes au regard de leurs besoins actuels et identifier leurs besoins nouveaux et leurs priorités.
- Les besoins prioritaires sont pris en compte et se reflètent dans le programme de travail.
- Des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs sont menées à intervalles réguliers.

**Principe 12 : Exactitude et fiabilité** – *Les statistiques européennes doivent refléter la réalité de façon exacte et fiable.*

*Indicateurs*

- Les données collectées, les résultats intermédiaires et les productions statistiques sont évalués et validés.
- Les erreurs d'échantillonnage et les erreurs non dues à l'échantillonnage sont analysées et systématiquement documentées conformément aux différents critères de qualité du SSE.
- Les révisions font systématiquement l'objet d'études et d'analyses, qui sont utilisées en interne pour alimenter les processus statistiques.

**Principe 13 : Actualité et ponctualité** – *Les statistiques européennes doivent être diffusées en temps utile et aux moments prévus.*

*Indicateurs*

- Le degré d'actualité correspond aux meilleures normes de diffusion européennes et internationales.
- Les statistiques européennes sont diffusées selon un horaire standard.
- La périodicité des statistiques européennes tient compte, autant que possible, des besoins des utilisateurs.
- Tout décalage par rapport au calendrier prévu est annoncé à l'avance, expliqué et une nouvelle date de parution est fixée.
- Pour autant que leur qualité soit globalement acceptable, des résultats préliminaires peuvent être diffusés lorsque cela est jugé utile.

**Principe 14 : Cohérence et comparabilité** – *Les statistiques européennes doivent présenter une cohérence interne et dans le temps et permettre la*

*comparaison entre régions et pays ; il doit être possible de combiner et d'utiliser conjointement des données connexes provenant de sources différentes.*

*Indicateurs*

- Les statistiques présentent une cohérence interne (par exemple, vérifiant les égalités arithmétiques et comptables).
- Les statistiques sont cohérentes ou peuvent être rapprochées sur une durée raisonnable.
- Les statistiques sont élaborées sur la base de normes communes en ce qui concerne l'étendue, les définitions, les unités et les nomenclatures dans les différentes enquêtes et sources.
- Les statistiques provenant de différentes enquêtes et sources sont comparées et réconciliées.
- La comparabilité transnationale des données est assurée grâce à des échanges réguliers entre le Système statistique européen et d'autres systèmes statistiques ; des études méthodologiques sont menées en collaboration étroite entre les États membres et Eurostat.

**Principe 15 : Accessibilité et clarté** – *Les statistiques européennes doivent être présentées sous une forme claire et compréhensible, diffusées d'une manière pratique et adaptée, disponibles et accessibles pour tous et accompagnées de métadonnées et d'explications.*

*Indicateurs*

- Les statistiques sont présentées sous une forme qui facilite une interprétation correcte et des comparaisons utiles.
- Les services de diffusion utilisent des technologies d'information et de communication modernes et, le cas échéant, la forme imprimée traditionnelle.
- Des analyses spécifiques sur demande sont réalisées lorsque cela est possible et sont publiées.
- L'accès aux microdonnées peut être accordé à des fins de recherche. Il est soumis à des règles strictes.
- Les métadonnées sont établies selon des systèmes normalisés de métadonnées.
- Les utilisateurs sont tenus informés des aspects méthodologiques relatifs aux procédures statistiques et de la qualité des résultats statistiques par rapport aux critères de qualité du SSE.

# L'INDÉPENDANCE DE LA STATISTIQUE À L'ÉGARD DU POUVOIR POLITIQUE

soirée-débat de la SFdS,  
introduite par Jean-Marie Delarue

*Les statistiques servent à guider l'action publique mais aussi à la juger. Tous les gouvernements sont alors tentés de les utiliser comme outil de propagande et d'infléchir les résultats. La déontologie professionnelle et l'action d'institutions pourtant dans l'appareil d'État peuvent-elles construire et maintenir une nécessaire indépendance ?*

***Tel était le thème du « Café de la statistique »<sup>1</sup> du 16 mai 2006 dont il est rendu compte ici, l'invité de la soirée étant Jean-Marie Delarue, ancien vice-président du Conseil national de l'information statistique (CNIS).***

## **Jean-Marie Delarue propose sept constats :**

1. La question des rapports entre la statistique et le pouvoir politique est ancienne. Elle est récurrente et, encore aujourd'hui, nous sommes en période de tension. Pour l'illustrer, on peut citer un ministre de l'économie et des finances qui, à une période de nationalisations, disait qu'« il faudrait aussi nationaliser l'Insee! ». Et, du côté des statisticiens, c'est aussi une préoccupation permanente.

2. La construction française en matière de statistique publique, du moins quand on la regarde avec un recul suffisant, est satisfaisante. Elle n'est pas unique en son genre en Europe. L'État y joue un rôle important : il assure le recrutement et la formation des statisticiens ; il a organisé la production statistique en administration centrale ou en services d'administration centrale dans chacun des ministères et a créé des directions régionales à l'Insee. Il y a donc un maillage qui couvre tous les domaines et l'ensemble du territoire. Mais, à cette compétence de l'État, il y a une sorte de contre-poids extérieur, créé par la loi du 7 juin 1951 (modifiée depuis) : le Conseil national de l'information statistique (le Cnis). Le Conseil a pour rôle de coordonner les enquêtes statistiques, de définir un programme d'enquêtes et d'apposer un label garantissant la qualité de chaque enquête. Ici, le Cnis échappe totalement à la tutelle de l'État. Il est composé pour moitié environ de statisticiens

---

1. Les cafés de la statistique sont des débats publics organisés mensuellement dans une salle de café (parisien) par le groupe « Statistique et société » de la SFdS. La visée d'ensemble est de faire se rencontrer des professionnels de la statistique et d'autres milieux (médias, citoyens) autour de la question : la statistique éclaire-t-elle les questions de société ? Une personnalité introduit le sujet du débat par un exposé d'environ 20 minutes, puis deux heures sont consacrées aux échanges.

et pour le reste de représentants des personnes clientes des statisticiens (usagers, organismes associatifs ou professionnels, etc.). Cela paraît fonctionner, parce que la production statistique est destinée, naturellement, à être publiée du fait, justement, qu'elle est produite par l'État, ce qui ne serait pas le cas si elle l'était par un acteur privé. Elle est donc assurée d'être connue, sous forme soit brute soit élaborée (c'est-à-dire enrichie d'autres données, de diverses manières), et distribuée soit à titre gratuit soit à titre payant. En tombant dans le domaine public, la statistique s'expose à être approuvée ou critiquée. Ainsi, s'il y a en effet une question sur la relation de la statistique et du pouvoir politique, il y en a d'autres qui ne sont pas secondaires, comme : la statistique et les médias, la statistique et le patronat, la statistique et un certain nombre d'autres acteurs de la vie publique française. De la sorte, le système est dans un relatif équilibre. Et, si l'on voulait le modifier, il faudrait prendre garde, en supprimant des inconvénients, à ne pas faire disparaître les avantages de la formule.

**3.** Le rôle du pouvoir dans la production statistique ne va pas de soi ; du reste divers pays s'en passent très bien. Mais, en France, une double tradition étatique s'est mêlée très tôt de statistique : d'une part, le colbertisme a lié le pouvoir royal à l'économie (ce qui a lié le pouvoir politique à la statistique est moins le problème militaire, comme on le dit souvent, que le problème des subsistances, le problème des « grains » dans les disettes) ; d'autre part, depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'État impulse et recueille les connaissances (il y a un Cnrs<sup>2</sup> ou un Inserm<sup>3</sup> comme il y a un Insee) : en 1945 pas plus qu'au XIX<sup>e</sup> siècle on n'a envisagé de construire une statistique solide en dehors de l'appareil d'État.

**4.** Les statisticiens, étant dans l'appareil d'État, sont des agents publics comme les autres, avec les mêmes devoirs et les mêmes prérogatives. Ils sont notamment soumis au pouvoir hiérarchique. Dans d'autres pays, le poids des règles statutaires est bien moindre qu'en France. Les fonctionnaires n'ont pas à revendiquer autre chose que l'application de leurs droits ; ils ne peuvent se soustraire à l'obligation née de leurs devoirs. Certes, certains fonctionnaires bénéficient d'un régime particulier (ainsi, dans leur mission de contrôle, les inspecteurs du travail ne peuvent recevoir quelque ordre que ce soit ; les enseignants-chercheurs peuvent professer et défendre des théories sans aucun contrôle hiérarchique ; quant aux chercheurs proprement dits, sans doute moins libres, ils ont des prérogatives propres comme de pouvoir disposer de la propriété de ce qu'ils écrivent). Il n'y a rien de semblable dans le statut des administrateurs ou attachés de l'Insee. Le droit commun de la fonction publique leur est donc applicable, qui comporte notamment l'existence d'un pouvoir hiérarchique, dont le ministre est le sommet dans chaque administration.

---

2. Centre national de la recherche scientifique

3. Institut national de la santé et de la recherche médicale

5. Cette construction n'empêche pas de multiples conflits, de natures diverses : il suffit pour illustrer cette idée de suivre les différentes étapes d'une enquête.

- le pouvoir politique s'intéresse peu – et c'est extrêmement regrettable – à l'amont de l'enquête. Au lancement de la politique de la ville par exemple, le discours politique ne reposait sur aucune connaissance : on identifiait les problèmes de quartiers à partir de données qui n'existaient pas et il a fallu saisir l'Insee de la question pour obtenir des chiffres incontestables ; tout en suscitant du reste, de ce fait, d'autres conflits non avec le pouvoir politique mais avec la Cnil<sup>4</sup>, qui s'inquiète d'un trop faible effectif des populations donnant lieu à des données agrégées. Second exemple, actuel, celui de la détention provisoire : l'administration pénitentiaire exploitait un fichier national des détenus. Ce dernier n'est plus mis en œuvre et nous sommes par conséquent privés d'informations précieuses. Donc, il y a des manques pour les usagers des données statistiques. Mais ce n'est pas aux lacunes que le pouvoir politique est habituellement sensible. Ce n'est pas là que les conflits naissent. On peut regretter que, dans le débat sur la nécessité des statistiques, le pouvoir politique investisse peu.
- deuxième étape, le processus de production : par exemple les fondements méthodologiques qui guident l'enquête, la manière dont les données sont collectées ou agrégées. Là aussi, cette étape préoccupe un certain nombre de personnes (la Cnil, par exemple), en particulier dans le souci, très marqué en France, de la protection de la vie privée ou dans celui de la protection contre l'excès de collectes. La loi de 1951 définit comment remplir ce dernier objectif : ne pas trop déranger les enquêtés. Mais la protection de la vie privée en matière de statistiques n'est aucunement le sujet du pouvoir politique et n'inquiète pas le ministre de l'économie ni même le garde des sceaux ; elle est beaucoup plus le souci des autorités administratives indépendantes ou, s'il le faut, du pouvoir judiciaire.
- sur les délais, en revanche, il y a une véritable confrontation d'intérêts. Le pouvoir s'impatiente devant des statisticiens soucieux de la qualité, soucieux de produire des données fiables, ne donnant pas prise à contestation sérieuse. Le temps de la politique n'est pas celui de la statistique. Le politique est enfermé dans les délais de plus en plus courts ; mais aussi, souvent, la décision politique exige des réactions extrêmement rapides (quasi instantanées, même : par exemple en matière monétaire). Quitte à être dans une position exactement inverse, lorsque les résultats d'une enquête sortent plus tôt que souhaité ;
- la diffusion est (ainsi que le point suivant) le lieu des principaux frottements. Dans quelles conditions paraissent des chiffres qui dérangent ou des chiffres qui arrangent ? Tous les statisticiens doivent en avoir à l'esprit des exemples. L'Insee a acquis une tradition d'indépendance pour la publication et il est sur un terrain solide pour la défendre. J'ai dit que la statistique a vocation à tomber dans le domaine public. Il faut défendre absolument ce point de vue : aucune connaissance ne doit rester à l'abri

---

4. Commission nationale de l'informatique et des libertés

du public. Ce n'est pas un problème de diffusion en soi, mais plutôt de délais et de savoir quel est le moment opportun. Mais cela n'est pas propre à la statistique et se pose à tout auteur de rapport destiné au pouvoir politique ;

- la question de l'enrichissement des données est plus délicate encore. Est-ce que des résultats complétés de certains commentaires ont un statut différent de la donnée brute ? Premier problème : cela appelle-t-il un certain contrôle ? Et, second problème, est-ce que la donnée peut être enrichie par des tiers non-statisticiens, à commencer par le politique lui-même ? Le politique a-t-il ce droit ? La réponse n'est pas absolument évidente. C'est là que les conflits sont les plus vifs. Si l'enrichissement est fait par le statisticien, le politique est enclin à lui dire : limitez-vous aux données brutes et abstenez-vous pour le reste. Et, s'agissant de l'enrichissement par des tiers, le statisticien est en droit de dire : d'une part, vous allez travestir les résultats et d'autre part vous n'êtes pas qualifié pour procéder à ces compléments.

#### 6. Quelle évolution ? Il n'y a pas lieu d'être optimiste...

- raccourcissement du temps politique et alternance sont des données trop connues pour y revenir ; de même l'attachement à l'apparence de scientificité et la contestation croissante, de plus en plus radicale. Compte tenu du prestige qui s'attache au chiffre et compte tenu du discrédit dont souffre le discours politique, le politique, comme celui qui le conteste, sont d'autant plus enclins à s'accrocher au chiffre comme l'homme emporté par le courant s'accroche à la branche de l'arbre qui surplombe la rive. Pour autant il n'y a pas d'usurpation : parce qu'elles sont dans le domaine public, ou mises à la disposition du gouvernement, les statistiques peuvent être utilisées par lui, comme par quiconque et comme bon lui semble. Avec le risque d'être démenti. Et s'il ne l'est pas, dira-t-on ? Dans cette hypothèse, la critique doit autant porter sur le médiocre commentateur que sur l'utilisateur de mauvaise foi.
- second élément, qu'il est banal de citer mais dont on sous-estime cependant la portée : la société française ne va pas bien, les choses ne vont pas aussi bien que le politique pourrait l'espérer ; les chiffres le disent et cela déplaît. Jadis, le problème était l'inflation : par conséquent, l'essentiel des querelles portait sur l'indice des prix. Aujourd'hui, c'est le chômage. La controverse sur le nombre de chômeurs a pu se calmer le jour où l'on s'est aligné sur des normes internationales, mais elle pourrait surgir à nouveau. Ce sont les chiffres qui font mal qui font problème : pour paraphraser le général De Gaulle : « quand la statistique va, tout va ! ». Quand la statistique ne va pas, il y a conflit ; elle est au contraire contestée par le pouvoir quand elle lui montre les imperfections de ses réalisations. Faut-il s'en étonner ?
- développement du droit de la concurrence : l'idée fait son chemin que la production statistique doit être faite par d'autres que l'Insee, au sein de l'appareil d'État ou à l'extérieur. Il y a des pays où cette concurrence est déjà vive et encouragée. La Commission européenne a son propre appareil

statistique et, pour l'instant, n'envisage pas de procéder autrement. Mais l'idée suivante tend à se faire jour : peu importe que ce soient des personnes publiques ou des personnes privées qui fabriquent les statistiques, l'important est qu'elles se livrent au même jeu sur un même marché. Dès lors, plus nous raisonnerons en termes de concurrence, plus les données du problème risquent de changer. Le problème du politique ne sera plus d'être confronté à un producteur dont les données ne le satisferaient pas, mais à plusieurs, entre les productions desquels il pourrait pratiquer une sorte de « data shopping ». L'alternative à un système statistique lié à l'État pourrait transformer radicalement un certain nombre de conflits ;

- le droit d'auteur est en pleine évolution, notamment du côté des agents publics. Alors que notre système était étatique, nous avons un système anglo-saxon de copyright, étant précisé que le droit d'auteur n'appartient pas à celui qui pense et qui écrit mais à celui qui l'emploie, lequel peut faire ce qu'il entend de l'œuvre « artistique ». C'était donc l'État qui exerçait le droit d'auteur sur tout ce qui pouvait sortir des cerveaux des fonctionnaires, y compris des statisticiens. Sous l'influence du copyright au sens habituel, concernant les artistes, on réfléchit au copyright sur la production des fonctionnaires de l'État. Les choses sont en train d'évoluer et c'est peut-être là aussi un moyen de régler certains conflits.

### 7. Quelles solutions ?

- une solution radicale : couper le lien de la production statistique française avec l'État ? Cela pourrait prendre de multiples formes. Par exemple, un établissement public : comme on l'a fait pour Météo-France, qui était auparavant un service d'administration centrale. Mais, dans de telles hypothèses, on voit poindre le droit à la concurrence : si on fait de la statistique publique un acteur distinct, on lui permettra d'entrer sur le marché si et seulement si cet acteur se comporte comme les autres acteurs économiques. Avant de s'y engager, il faudrait bien réfléchir aux implications ;
- la solution passe-t-elle par une déontologie de la profession ? Mais le problème n'est pas la déontologie, le risque d'être pris la main dans le sac d'enquêtes mal pensées et mal conduites. C'est bien plutôt le statut de la fonction publique. En revanche, peut-être faudrait-il une instance d'arbitrage pour traiter les conflits survenant entre le pouvoir politique et les statisticiens. Nous manquons singulièrement d'instruments en la matière. Lorsqu'un élément de statut garantit l'indépendance, il suffit d'appliquer la règle ! Mais, lorsqu'il n'existe pas, il faut un intermédiaire : peut-être pas qui impose un arbitrage, mais qui soit au moins un lieu d'échange. Le Cnis pourrait-il jouer ici un rôle ? Pas une « haute autorité administrative indépendante », qui n'impressionnerait pas le pouvoir politique. Les chiffres litigieux (par exemple ceux du chômage) sont ceux qui sont souvent frappés d'urgence et l'on n'aurait pas le temps de saisir ladite autorité. Pas plus ne serait une solution un « observatoire » comme on en crée sur la pauvreté, la délinquance, etc. Nous constatons que le commentaire des statistiques échappe aux statisticiens. Que leur apporterait, au regard de

la question qui nous occupe, une déontologie ? Il n'est pas sûr que ce soit une évolution salubre. Sans doute faut-il regarder une telle éventualité de près parce que cette manière de faire prévaut depuis quelques années dans plusieurs professions. Est-ce que, là où elle a été mise sur pied, elle a suffi à désamorcer des conflits ?

## Synthèse des débats

### 1. Public ou privé ?

La référence au pouvoir politique, dans l'intitulé de cette séance, a bien évidemment axé les débats sur la statistique publique<sup>5</sup>. L'accent mis par l'invité dans son introduction sur le statut des statisticiens publics ainsi que la présence dans l'assistance des responsables d'instituts publics de statistique a contribué à cette orientation. Cela étant, quelques interventions ont élargi la vision. On peut les résumer par les points suivants :

- il faudrait aussi parler des sondages (notamment politiques) bien qu'ils soient faits par des instituts privés. Lorsque l'on parle de statistique « publique », parle-t-on du statut de l'institution qui élabore la statistique ou du caractère public des résultats ? Les résultats des sondages politiques sont diffusés dans l'espace public ; ils sont même le plus souvent conçus à cette fin ;
- il est heureux – c'est du moins l'avis exprimé – que les institutions de la statistique publique (Insee et ministères) ne s'occupent pas de ces sondages, qui relèvent du politique et du médiatique, et préservent ainsi leur autonomie et leur image ;
- le système statistique public<sup>6</sup> recourt parfois à des sociétés d'études privées pour faire des enquêtes et réaliser certaines analyses ;
- diverses administrations, qui n'ont dans leur mission aucune attribution statistique, produisent et diffusent des statistiques tirées des fichiers de gestion qu'elles constituent. Il se fait ainsi une complémentarité au sein de l'administration ou même une concurrence (évoquée dans l'exposé introductif et à nouveau lors du débat : ci-après §3).

---

5. Centrer la discussion sur la statistique publique était bien l'intention des organisateurs. Cela étant, ils pensaient aussi que, dans une certaine mesure, des problématiques analogues se retrouvent dans les autres secteurs : pour les bureaux d'études et sociétés de sondage, à l'égard de leurs clients, et pour les statisticiens employés dans des organismes industriels, commerciaux ou de recherche à l'égard de leur direction et des enjeux économiques de l'organisme.

6. Le système statistique public comprend les organes statistiques de l'Administration (Insee et services statistiques des ministères) et aussi divers instituts, notamment de recherche, qui mènent des enquêtes et des études et pour une part de leur activité produisent des statistiques : tels que l'Institut national d'études démographiques (Ined), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), le Centre d'études sur l'emploi (Cee), le Centre d'étude et de recherche sur l'emploi et les qualifications (Cereq), le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), le Centre français sur la population et le développement (Ceped), etc.

## 2. Entre besoin et interprétation de l'information

La statistique est un intermédiaire entre le recueil de l'information et son utilisation : jusqu'où va-t-elle en direction de celle-ci ? Contrairement à d'autres pays, l'appareil statistique français ne se contente pas d'enquêter et de produire des résultats chiffrés : il les prolonge par des études. Les statisticiens produisent le chiffre et, en plus, disent ce qu'il veut dire. Les utilisateurs – et notamment les responsables politiques – ont bien sûr toute légitimité pour commenter et interpréter les statistiques produites. Mais, ils peuvent vouloir en contrôler la sortie, afin de maîtriser le commentaire. (Un participant demande : va-t-on cantonner la statistique au chiffrage des indicateurs de la « Lolf »<sup>7</sup> ?) Les statisticiens, de leur côté, pour éviter cet accaparement, souhaitent accompagner leurs chiffrages vers l'aval. Cela aussi, pour veiller à une bonne interprétation de phénomènes souvent complexes : ils s'indignent souvent des simplifications faites par la presse. Mais aussi, ils s'attachent à la qualité de leurs résultats, sont peu sensibles au besoin politique et peuvent être tentés de se retrancher. Un participant considère qu'il est handicapant pour le statisticien de voir le politique comme dangereux.

C'est que la logique politique est tout autre. Un participant rapporte que, ayant à fournir des éléments statistiques à son préfet, il s'est entendu dire : ce que nous voulons n'est pas la vérité, mais un dossier pour soutenir notre thèse. Un autre estime que les politiques deviendront de plus en plus sensibles à l'enjeu de l'information. Chaque fois qu'arrive un nouveau ministre, il s'étonne de ne pas pouvoir décaler une publication et il faut lui expliquer qu'il y a un calendrier à respecter. Un autre encore constate que l'homme politique « compte plus sur sa permanence du samedi pour se faire une opinion : pour lui, le réel, c'est le fait divers ! ». On peut voir là le déni d'une approche raisonnée, un déclin de la réflexion politique, dont la suppression du Plan serait un autre indice.

L'interaction ne se situe pas seulement à la diffusion des résultats : elle commence à la commande politique. Les ministres sont peu présents dans l'initiative des programmes statistiques. Du reste, ils se font représenter au Conseil national de l'information statistique par leur statisticien ! Pourtant, un participant rapporte l'expérience d'un organisme associant des administrations nationale et locales et des élus, qui réussit à faire exprimer à ceux-ci leur besoin. Ainsi, on n'oppose pas le méchant politique au bon statisticien, mais on travaille ensemble sur une base d'utilité : il faut que la statistique serve et le premier stade est de traduire le besoin politique en termes statistiques. Cela se fait aussi sur un terrain où il n'y a pas un pouvoir unique, mais où plusieurs pouvoirs se rencontrent. Dans la même ligne, un membre de l'Insee signale que celui-ci développe depuis quelques temps un partenariat avec des élus locaux. Un responsable national de la statistique constate de son côté que l'ésotérisme de la statistique vient aussi d'une difficile traduction du besoin politique.

---

7. «Loi organique relative aux lois de finances», qui prescrit que le budget de l'État sera désormais analysé en un certain nombre de programmes dont l'accomplissement serait mesuré par un nombre restreint d'indicateurs chiffrés.

### 3. Monopole ou concurrence

Jadis, l'appareil statistique public était le seul à avoir des moyens de traitement de masse<sup>8</sup> : aujourd'hui au contraire, les fichiers statistiques élémentaires sont couramment cédés à des clients qui font leurs propres traitements. Et le développement de l'utilisation statistique des bases de données administratives a vu se constituer une production statistique parallèle, voire concurrente, à celle de l'appareil statistique public.

L'exemple des statistiques de l'immigration est cité : une pluralité de sources engendre une cacophonie. Et, il existe actuellement, non pas un, mais trois rapports qui cherchent à y remédier ... C'est un domaine où chacun a ses contre-experts. Au point que le rapporteur du projet de loi sur l'immigration a proposé un amendement visant à créer un organisme chargé de vérifier les statistiques en la matière.

Il arrive qu'un cabinet ministériel ait ses propres remontées d'information, émanant de divers organismes et d'une qualité technique pas toujours contrôlée ou, du moins, d'une signification incertaine. S'il a de la sorte des chiffres au bout de dix jours, il ne voit pas pourquoi il devrait attendre un mois pour que le service formellement estampillé « statistique » fournisse les siens. Le même intervenant relève que le choix des indicateurs de la « Lolf » s'est fait sans l'avis d'aucun statisticien.

Si, depuis le gouvernement Barre, une pluralité des études a pu être organisée, pour la statistique proprement dite, cette organisation reste insuffisante.

Le Cnis, notamment chargé de coordonner la statistique de l'État, ne parvient pas à réguler cette pluralité. Et, moins encore que sur la production statistique, il n'a le moyen d'intervenir sur l'articulation avec les études et la recherche : ce que néanmoins réussissent pour leur domaine certains services, comme la Dares<sup>9</sup>, au ministère du travail.

### 4. Menaces et défenses

L'histoire passée ou récente est riche en exemples, français ou étrangers, de pressions. Le trucage des chiffres du déficit public grec, pour l'entrée dans la zone euro, a été particulièrement remarqué. Dans un premier temps, le discrédit rejaillit sur les statisticiens en cause et, par ricochet, peut ternir l'image de toute la corporation ; même s'il est rapidement évident que la tricherie est en fait le fruit d'une injonction politique. Plus récemment, le chef-statisticien du département de la Justice, aux États-Unis, a dû démissionner parce que des résultats ne plaisaient pas.

---

8. À sa création, en 1946, l'Insee était chargé de coordonner la mécanographie de toute l'Administration. Mais ce rôle n'a pas été maintenu avec l'apparition de l'informatique dans les années 1960. Néanmoins, les utilisateurs de statistique, publics ou privés, étaient peu équipés jusqu'à la banalisation récente des micro-ordinateurs et s'en remettaient à l'Institut pour le traitement statistique des données.

9. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Hormis la subordination du statisticien à l'autorité politique ou administrative, qui peut jouer, sinon pour fausser, du moins pour bloquer ou retarder la sortie des statistiques, le pouvoir dispose de moyens indirects : par exemple restreindre les ressources de l'institut de statistique ou en réduire le champ de compétence. L'on a en tête l'exemple de la Grande-Bretagne, où le Central Statistical Office avait été en bonne partie démantelé.

Un participant rapporte que, pour sous-traiter l'exécution d'une enquête d'un service ministériel français, les services du Premier ministre (en l'occurrence, le service de communication) seraient intervenus pour imposer un prestataire.

Les statisticiens confrontés à ces situations sont dans des organismes et le conférencier a souligné dans son introduction qu'ils sont dans une relation hiérarchique. Dans ces conditions, même s'ils ont pour la plupart un sentiment aigu de l'intégrité professionnelle, leur réaction ne peut être que celle de l'institution où ils se trouvent. Ce ne sont pas les statisticiens qui sont ou non indépendants : c'est l'institution qui l'est ou non. Ce qui veut dire que préserver l'indépendance repose essentiellement sur le responsable de celle-ci. C'est une situation qui s'est avérée jusqu'à présent satisfaisante, mais qu'il faut bien reconnaître fragile. L'ancien directeur d'un service statistique ministériel témoigne que ses relations avec le cabinet du ministre comportaient « un équilibre de la terreur ». Son interlocuteur lui a une fois dit : « vous devez votre tête à ce que nous sommes dans un pays civilisé ».

À cette évocation, un autre participant raconte : Staline avait anticipé le résultat du recensement démographique ; l'office statistique a trouvé un chiffre inférieur ; son directeur n'a pas d'emblée été sanctionné, mais on a nommé une commission d'enquête ; comme il advient pour tout recensement, elle a trouvé des omissions (et, sans doute aussi, des doubles comptes) : on a conclu au sabotage et le directeur a été fusillé. Puis, le président de la commission d'enquête a été nommé à sa place ; il a alors mieux compris les conditions de l'opération et en est venu à partager l'avis de ses collaborateurs : il a été fusillé à son tour.

Dans la contre-menace que le responsable statistique est amené à manier vis-à-vis de ses interlocuteurs politiques intervient l'argument selon lequel le bénéfice politique immédiat peut se retourner à plus longue échéance. C'est là une pédagogie difficile car les politiques sont toujours dans l'urgence. Comme le note un participant, tout se passe souvent comme si l'État refusait d'établir des statistiques à long terme.

À l'évidence, ces négociations se font discrètement. Et l'on suppose que le risque de divulgation d'une manipulation intervient aussi dans la dissuasion. Pourquoi, demande un participant, les médias « n'épinglent-ils pas » les chiffres manifestement, sinon faux, du moins dévoyés ou surinterprétés ? Mais, ils le font ! réplique un autre participant. Toutefois, l'assistance s'accorde à noter que les journalistes rapportent des controverses, plus souvent qu'ils ne s'attachent à déterminer et expliquer les réalités sur lesquelles elles portent. Mention est faite aussi de l'Association Pénombre<sup>10</sup>, qui justement se donne

---

10. [www.penombre.org](http://www.penombre.org).

pour tâche de repérer et signaler les usages problématiques du nombre dans le débat public.

Un participant estime que la qualité du travail statistique décourage les attaques. Encore faut-il qu'elle soit distinguée de l'absence possible de qualité des chiffres concurrents éventuels.<sup>11</sup>

Ne pourrait-on dès lors instituer des procédures de sauvegarde afin que l'indépendance repose moins exclusivement sur les épaules d'une personne? Ne devrait-on par exemple inscrire dans la loi un principe d'indépendance de la statistique? Les avis sont partagés. D'un côté, on note qu'il n'y a rien de tel, en France, et que, malgré des tentations et des crises, les choses se passent finalement bien. Et l'existence d'un texte formel n'est pas une garantie absolue qu'il sera appliqué. D'un autre côté, le système statistique européen vient de se doter d'un code de bonnes pratiques : diverses dispositions y sont prévues<sup>12</sup> ; en particulier l'inscription de l'indépendance dans le droit. Même si cela ne paraît pas essentiel en France, celle-ci fait partie des quatre pays de l'Union qui, seuls sur 25, n'ont pas de telle disposition et il semble raisonnable de rejoindre la majorité.

Par-delà une solution juridique, il semble aussi à plusieurs participants qu'il manque une dynamique sociale qui relaie et renforce le rôle du patron de la statistique et soit plus consistante que l'actuelle vigilance médiatique. Le Cnis ne paraît pas en mesure de jouer ce rôle. Mais un participant relève une évolution : du « Cooes »<sup>13</sup>, qui ne s'occupait que de la collecte des données, au Conseil national de la statistique puis au Cnis actuel, le dialogue entre les statisticiens et la société s'est développé. Si l'on adopte une vue dynamique des choses, on doit escompter que ce dialogue s'améliore encore. Au-delà, il est considéré que développer une culture collective quant à l'intérêt d'avoir des chiffres contribuerait à créer un climat favorable. Mais, soulignent certains, cela suppose aussi une attention portée par le système statistique (au premier chef, par l'Insee) à une « alphabétisation statistique » de la population.

Enfin, est mentionné le soutien que peut apporter la communauté professionnelle internationale<sup>14</sup>, mais tout autant des autorités politiques des divers pays, qui se surveillent les unes les autres. Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne sera sans doute un instrument de cette vigilance.

## 5. Autosatisfaction ?

Sans nier tensions et conflits, la plupart des statisticiens qui s'expriment estiment la situation présente satisfaisante. Il est vrai que les tentations sont

---

11. On pense ici à l'adage bien connu des économistes : «la mauvaise monnaie chasse la bonne»...

12. Dont beaucoup d'ores et déjà appliquées en France.

13. Comité de coordination des enquêtes statistiques, créé par la loi du 7 juin 1951.

14. Cela s'est vu, par exemple, lorsque le président argentin avait menacé de retirer à l'Institut national la responsabilité d'une statistique pour la confier à une société privée et qu'une forte mobilisation des organisations professionnelles internationales avait contribué à l'abandon de ce projet.

pour l'essentiel déjouées et que la statistique (en général et la statistique publique en particulier) jouit d'un bon crédit. Les hommes politiques lui en donnent acte et s'abstiennent le plus souvent d'interventions qui, dans ce contexte, risqueraient d'être dénoncées. Pour autant, l'un des responsables majeurs de la statistique française reconnaît que la situation est fragile. Un participant avance qu'il y aurait en ce moment «des instructions pour guider la statistique du chômage» : affirmation qui n'est reprise ni pour la démentir ni pour la vérifier. Un autre considère que, chez les statisticiens, «c'est l'omerta» : ceux-ci étant comme gênés pour s'exprimer sur ces questions qui les inquiètent. Et, à l'issue de la réunion, des participants, en privé, évoqueront des situations critiques très actuelles.

On ne peut donc s'empêcher de ressentir une sorte d'autocensure. De plus, l'assistance s'étant trouvée très majoritairement constituée de statisticiens<sup>15</sup>, les autres témoignaient (eux aussi, à la sortie) n'avoir pas pu exprimer un point de vue différent ou du moins poser sereinement des questions<sup>16</sup>.

## 6. La statistique dans le champ politique

La tension politique sur la statistique est due au fait que celle-ci a un usage social.

Nous avons, en France, une statistique publique solide, face à un pouvoir politique légitime. Avec ce paradoxe que la statistique doit rester indépendante des injonctions politiques alors qu'elle est faite par des agents subordonnés au pouvoir politique.

Confronté à l'incertitude de situations sociales complexes et mouvantes, l'homme politique a besoin de certitude. Même s'il ne cherche pas à dicter à la statistique un message, il attend d'elle qu'elle lui procure au moins des certitudes. Or, la posture scientifique et la nature même du résultat statistique, toujours entaché d'incertitude, ne peuvent le rassurer. Que, pour réduire celle-ci, il faille des instruments lourds, lents à produire, est mal accepté ; alors qu'on accepte, par exemple, qu'il faille vingt ans pour construire un TGV.

La tension est sans doute plus sensible pour des services proches de l'action politique (les services statistiques des ministères) que pour l'Insee, mais elle n'est pas différente par nature. Les statisticiens sont tentés de se retrancher dans leur technique plutôt que d'essayer de comprendre leurs interlocuteurs : un participant relate cependant que, à l'occasion de la rénovation du recensement démographique, les agents de l'Insee ont été conduits à travailler plus étroitement avec les 36 000 communes et que cela a fait évoluer leur culture de façon sensible. Et l'invité de conclure : un affrontement avec le pouvoir

---

15. On peut se demander du reste si l'exceptionnelle affluence à ce «café» n'est pas le signe d'une préoccupation réelle au sein de la profession.

16. Le fait que les problèmes soient ainsi évoqués de façon retenue ne doit pas s'interpréter comme dissimulant nécessairement de mauvaises pratiques mais plutôt comme le fait que les bonnes pratiques sont préservées dans un dialogue vigoureux, dont une des conditions est qu'il ne s'étale pas en public (la publicité restant, comme on l'a dit, une contre-menace).

## L'INDÉPENDANCE DE LA STATISTIQUE À L'ÉGARD DU POUVOIR POLITIQUE

politique, alors qu'il a la légitimité et l'autorité, est une stratégie perdante; tandis que les statisticiens doivent s'appuyer sur l'assentiment du public à disposer d'une information rigoureuse et bien expliquée pour convaincre aussi les politiques de la nécessité de résultats impartiaux, de qualité et accessibles sans entrave.

# ÉTHIQUE ET STATISTIQUES : QUELQUES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

## Réflexions d'un ancien Président du Comité d'Éthique Professionnelle de l'American Statistical Association (ASA)

William Seltzer<sup>1 2</sup>

Je suis particulièrement heureux et honoré d'avoir aujourd'hui à partager avec vous quelques réflexions sur les questions d'éthique statistique. Les questions d'éthique sont des questions particulièrement sensibles, en particulier lorsqu'on s'adresse à un auditoire d'un autre pays et d'une autre culture, ce qui sera mon cas aujourd'hui. Je voudrais aborder successivement les points suivants<sup>3</sup> :

- Comment en suis-je arrivé à m'intéresser aux questions d'éthique statistique ?
- Le Code de Bonne Pratique Statistique de l'American Statistical Association (ASA's Ethical Guidelines for Statistical Practice)
- Le Comité d'Éthique Professionnelle de l'ASA

Je présenterai quelques exemples significatifs de questions d'éthique soulevées par différents aspects de la statistique afin d'en tirer quelques conclusions d'ordre général.

### 1. Comment en suis-je arrivé à m'intéresser aux questions d'éthique statistique ?

Ma vie professionnelle a connu des hauts et des bas, mais s'est pratiquement toujours déroulée dans l'ignorance des questions d'éthique statistique, bien que

---

1. William Seltzer, Senior Research Scholar, Department of Sociology and Anthropology (Dealy 407), Fordham University, 441 East Fordham Road, Bronx, NY 10458 USA Email : seltzer@fordham.edu

2. *Note de l'éditeur* : Cet article est le compte rendu de la conférence donnée le mardi 30 mai 2006 par M. William Seltzer pendant les 38<sup>èmes</sup> Journées de Statistique tenues à Clamart. Il a été rédigé par le président de la séance, Jean-Louis Bodin, président du groupe «Statistiques et Société» qui avait invité M. Seltzer à partir des transparents utilisés par le conférencier et des notes prises en séance.

3. Je précise que cet exposé ne reflète que mes réflexions personnelles basées sur des exemples tirés de sources diverses et qu'il ne doit en aucune façon être considéré comme présentant les positions officielles de l'ASA ou de son Comité d'Éthique Professionnelle.

j'ai été toujours très fortement convaincu de l'importance de la statistique et de ses apports à la société.

J'ai travaillé pendant quatre années au Bureau du Recensement des Etats-Unis (US Bureau of the Census), puis pendant dix années au Population Council<sup>4</sup>, et enfin pendant plus de vingt ans à la Division de Statistique<sup>5</sup> des Nations-Unies. Au début de ma carrière, je m'intéressais en premier lieu au contrôle et à l'estimation des erreurs autres que les erreurs de sondage dans les enquêtes; au fur et à mesure du déroulement de ma carrière, je me suis intéressé aux questions d'organisation des systèmes statistiques.

Ce n'est que pendant ma dernière année passée aux Nations-Unies que j'ai été amené à me livrer à quelques recherches sur les relations entre politique et statistique à partir d'expériences internationales. Cette recherche a été le point de départ de mes réflexions sur les questions d'éthique statistique. C'est en effet en 1994 qu'il m'a été demandé de participer, en tant qu'expert en statistiques, aux travaux d'instruction sur le génocide menés par le Tribunal Pénal International au Rwanda. Cette expérience m'a conduit à participer en 1997 à une conférence sur l'utilisation des données statistiques par les tribunaux pénaux internationaux, puis à m'intéresser aux données statistiques utilisées à l'occasion du procès de Nuremberg<sup>6</sup>. Il m'est alors apparu que l'utilisation de la statistique et des systèmes statistiques pouvait parfois se faire au détriment des droits de l'homme et de la société.

## **2. Le Code de Bonne Pratique Statistique de l'American Statistical Association (ASA's Ethical Guidelines for Statistical Practice)**

En 1997 et 1998, l'ASA était sur le point d'achever la mise à jour de ses recommandations en matière d'éthique professionnelle, dont la première version datait de 1983. J'ai apporté quelques commentaires aux travaux préparatoires, fondés sur mes recherches sur l'Holocauste et sur le génocide au Rwanda, et je proposai en conséquence quelques nouvelles recommandations pour prendre en compte l'existence de ces utilisations perverses de la statistique.

Le Comité Exécutif de l'ASA adoptait en 1999 ses nouvelles recommandations en matière d'éthique statistique<sup>7</sup>.

---

4. Le Population Council est une organisation internationale non gouvernementale à but non lucratif qui mène depuis 50 ans des recherches en sciences sociales et en santé publique (Note de l'Éditeur).

5. William Seltzer a été le directeur de cette division de 1986 à 1994 (Note de l'Éditeur).

6. Voir notamment *Population Statistics, the Holocaust and the Nuremberg Trials*, in *Population and Development Review* – Vol 24, No 3 (Sep. 1998) pp 511-552.

7. Ethical Guidelines for Statistical Practice approved by the ASA Board of Directors on August 7, 1999. Voir <http://www.amstat.org/profession/index.cfm?fuseaction=ethicalstatistics>.

### 3. Le Comité d'Éthique Professionnelle de l'ASA

Au sein de l'ASA, le Comité d'Éthique Professionnelle a pour objectifs :

- d'être un point de contact avec les autres associations ou sociétés de statistique dans le domaine de l'éthique professionnelle ;
- de préparer et de mettre en place des programmes de formation destinés à sensibiliser les membres de l'ASA aux questions d'éthique dans la pratique statistique et dans les divers domaines où sont utilisées des méthodes statistiques ;
- de tenir à jour et de promulguer, après discussion par le Comité Exécutif de l'ASA et avec son accord, un ensemble de recommandations en matière d'éthique statistique qui décriront les règles à suivre dans la pratique du métier de statisticien ; de préparer et de tenir à jour les additifs au Code adopté par l'ASA pour différents domaines d'application afin de permettre une meilleure compréhension de la pratique de l'éthique statistique lorsqu'elle s'applique à ces domaines (par exemple, le droit ou la médecine).

Le Comité n'a pas d'autorité pour agir, décider ou arbitrer sur les questions d'éthique professionnelle, seul le Comité Exécutif ayant cette autorité. Le Comité peut, s'il en ressent la nécessité, proposer des amendements ou des additifs au Code de l'ASA, organiser des sessions, réunions ou formations sur les questions d'éthique, et donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par les membres du Comité Exécutif ou des autres comités de l'ASA. Par ailleurs, de façon informelle, il travaille sur toute question dont ses membres, et en particulier son Président, peuvent avoir connaissance.

J'ai été élu Président de ce Comité en 1999 pour un mandat de trois années (2000-2002) puis ré-élu pour un nouveau mandat de trois années (2003-2005). J'ai dû depuis laisser ma place conformément aux pratiques de l'ASA en matière de gouvernance interne. Comme le Comité Exécutif de l'ASA venait juste d'adopter une nouvelle version de son Code d'Éthique, la période 2000-2005 a été principalement consacrée à renforcer la prise de conscience de l'importance des questions d'éthique par les statisticiens.

### 4. Quelques exemples significatifs de questions d'éthique traitées par le Comité d'Éthique Professionnelle de l'ASA pendant la période 2000-2005

- a) Accès aux données statistiques nécessaires à la publication d'un article de recherche : *un article nécessite souvent des données de sources multiples ; l'accès à une base de données avait été refusé à un auteur d'un pays en développement, celui-ci ayant été invité à acheter ces données auprès d'une agence étatique ; il y avait clairement un manque de clarté dans les conditions d'accès aux ensembles de données ; le problème a pu être facilement réglé après avoir été soumis à un statisticien expérimenté.*

- b) Le « Patriot Act », les statistiques de l'éducation et la confidentialité des données statistiques : *après le 11 septembre 2001, le Congrès a adopté le « Patriot Act » dont l'une des dispositions est d'autoriser, afin de lutter contre le terrorisme, l'Attorney General (le ministre de la justice) à accéder aux données individuelles collectées par le National Center for Education Statistics (NCES). Mais le NCES est soumis par ailleurs à une loi sur le secret statistique très contraignante. Une des questions liées à l'éthique aura été les très longs délais de réponse du NCES aux interrogations du public sur cette question et au langage évasif qu'il continue à tenir.*
- c) Conflits d'intérêt dans des propositions d'organisation de cours : *une société de statistique avait fait savoir que les organisateurs d'un cours de formation permanente pendant un congrès de statisticiens ne pourraient pas donner ces cours s'ils étaient membres du comité d'organisation du congrès, dans la mesure où ils en recevaient un avantage financier ; néanmoins il a été admis que la règle éthique pouvait être ignorée si personne d'autre n'était qualifié pour organiser un tel cours.*
- d) Modifications à apporter aux politiques de publication pour tenir compte de possibles conflits d'intérêt : *des scientifiques, y compris des statisticiens, peuvent recevoir des soutiens financiers d'organismes publics ou privés qui peuvent avoir un intérêt direct dans les résultats de ces recherches ; la question éthique est alors de savoir si un tel financement peut générer un conflit d'intérêt et comment il convient de protéger les intérêts des lecteurs de la revue concernée.*
- e) Mauvaise utilisation des données collectées à l'occasion de cours de pratique statistique : *beaucoup de cours de premier cycle en statistiques et sciences sociales aux USA comprennent un exercice pratique consistant en la préparation et la réalisation d'une enquête auprès des étudiants ; il est arrivé que le collège ou la faculté utilisent les données ainsi collectées pour leur propre usage. La question éthique est ici la finalité de l'enquête qui peut ne pas être respectée.*
- f) Tableaux sur les Américains d'origine arabe tirés du recensement de 2000 : *fin 2003, le Census Bureau a fourni au Department of Homeland Security (ministère de l'intérieur) des tableaux au niveau du ZIP (5 chiffres) sur le nombre d'Américains d'origine arabe dans un assez grand degré de détails ; la raison invoquée pour cette demande était la nécessité de proposer une signalisation en arabe dans certains aéroports. Les problèmes éthiques soulevés étaient : (1) Légalité vs contraintes éthiques dans la fourniture de données à des niveaux peu agrégés, (2) Standards spécifiques pour la diffusion de données relatives à des groupes vulnérables, (3) Information du public sur les standards utilisés pour la diffusion des données.*
- g) Éthique statistique et « data mining » : *comme beaucoup de méthodes statistiques, le data mining est en lui-même neutre d'un point de vue légal comme d'un point de vue éthique ; mais il s'agit d'un terme générique qui se réfère à un vaste ensemble de procédures et qui est utilisé dans des domaines d'application extrêmement variés. Les problèmes éthiques*

*soulevés sont : (1) Inférences basées sur des hypothèses erronées et des données défectueuses, (2) Mauvaise évaluation des risques encourus.*

## 5. Conclusions : comment aborder un problème éthique ?

Il convient d'abord de se demander si la question posée relève bien de l'éthique professionnelle : concerne-t-elle des problèmes de normes et de standards entrant en conflit ? Y a-t-il suspicion de conduite contraire au comportement éthique ? Il n'y a pas de réponses faciles à ce type de questions. Dans chaque cas, la première étape est une prise de conscience du problème et une analyse correcte de ce problème.

Les statisticiens sont en général engagés dans une activité ayant une certaine utilité sociale. Mais cette activité peut parfois, à l'inverse, causer de graves dommages. Bien qu'il n'y ait pas, dans ce domaine comme dans d'autres domaines de l'activité humaine, de sécurité absolue, une prise de conscience des dimensions éthiques du métier de statisticien peut aider à réduire les chances de conséquences dommageables ; il est également très utile de connaître les erreurs éthiques commises dans le passé. Finalement, il s'agit d'un domaine dans lequel l'échange d'expériences entre pays peut être extrêmement bénéfique.

## Bibliographie

- AMERICAN STATISTICAL ASSOCIATION (1999). *Ethical Guidelines for Statistical Practice*.
- ANDERSON Margo and SELTZER William (2004). *The Challenges of Taxation, Investigation, and Regulation : Statistical Confidentiality and U.S. Federal Statistics, 1910-1965*, Paper prepared for Census Bureau Symposium, Woodrow Wilson International Center for Scholars, March 4-5.
- El BADRY Samia and SWANSON David (2006). *Controversy over providing special census tabulations to government security agencies in the United States : the case of Arab Americans*. Government Information Quarterly.
- HABERMANN Hermann (2005). Ethics, Confidentiality, and Data Dissemination. President's invited address, International Statistical Institute, 55th session, Sydney (Australia), April 5-12.  
Available at <http://unstats.un.org/unsd/ethics.pdf>
- HÉRAN François (2006). Ethics and Demography : Or Macrodemus and Microdemus in the Country of Ethicists. In *Demography : Analysis and Synthesis*. G. Caselli, J. Vallin, and G. Wunsch (eds.). Academic Press.
- SELTZER William (1998). Population Statistics, the Holocaust, and the Nuremberg Trials. *Population and Development Review*. 24 (3, September) : 511-552.
- SELTZER William (2005). Statistics and Counterterrorism : The Role of Law, Policy and Ethics. Presented at the Workshop on Statistics and Counterterrorism, National Institute of Statistical Science and the American Statistical Association, New York, November 20, 2004, 2005 Proceedings of the American Statistical Association, Section on Risk Analysis [CD ROM], Alexandria, VA : American Statistical Association, pp. 4052 4059.

ÉTHIQUE ET STATISTIQUES : QUELQUES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

- SELTZER William (2005). Official Statistics and Statistical Ethics : Selected Issues. Invited paper. International Statistical Institute, 55th session, Sydney (Australia), April 5-12.  
Available at <http://www.uwm.edu/margo/govstat/integrity.htm>.
- SELTZER William and ANDERSON Margo (2000). After Pearl Harbor : The Proper Role of Population Statistics in Time of War. Paper presented at the Annual Meeting of the Population Association of America, Los Angeles, CA (March 2000). Available at <http://www.uwm.edu/margo/govstat/integrity.htm>.
- SELTZER William and ANDERSON Margo (2002). NCES and the Patriot Act : An Early Appraisal of Facts and Issues. Paper prepared for presentation at the annual Joint Statistical Meetings, New York, August 10-15, 2002.  
Available at <http://www.uwm.edu/margo/govstat/integrity.htm>.
- SELTZER William and ANDERSON Margo (2003). Government Statistics and Individual Safety : Revisiting the Historical Record of Disclosure, Harm, and Risk. Prepared for presentation at a workshop, Access to Research Data : Assessing Risks and Opportunities, organized by the Panel on Confidential Data Access for Research Purposes, Committee on National Statistics (CNSTAT), Washington (October 16-17, 2003). Available at <http://www.uwm.edu/margo/govstat/integrity.htm>.