

ETAT DES REFLEXIONS
SUR LES PRINCIPES FONDAMENTAUX
DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Série Etudes n° 2

Juin 1999

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
NOTE DE PRESENTATION	
1	
PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA STATISTIQUE OFFICIELLE¹.....	5
ETAT DES REFLEXIONS SUR LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE.....	9
9	
Les codes d'éthique antérieurs à la résolution.....	
La Résolution des Nations-Unies sur les Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle.....	
10	
Le contenu de la Résolution.....	11
Le suivi de la Résolution.....	12
Actions possibles pour AFRISTAT et les INS des Etats membres d'AFRISTAT.....	14
ANNEXE I : Droit à l'information et droit au respect de la vie privée.....	17
ANNEXE II : La « loi du marché » : un indicateur pour fixer les priorités ?.....	21
ANNEXE III : Une stratégie en trois volets : la concertation, la diffusion et la formation des utilisateurs.....	25
ANNEXE IV : Code de bonnes pratiques pour la statistique officielle (Royaume Uni)	31
ANNEXE V : Fonds Monétaire International (FMI) : Norme Spéciale de Diffusion des Données (SDDS).....	43

¹ Les expressions « statistique publique » ou « statisticien public » paraissent, en français mieux adaptées que les expressions « statistique officielle » ou « statisticien officiel » qui sont généralement retenues dans les versions françaises des textes internationaux, en particulier ceux des Nations-Unies. L'utilisation de l'expression « statistique officielle » pourrait laisser penser que les autorités politiques contrôlent plus ou moins la production statistique, alors qu'un consensus s'est désormais établi au sein des sociétés démocratiques autour de la notion d'indépendance scientifique et d'autonomie professionnelle du statisticien public. Toutefois, dans ce document, on a néanmoins retenu l'expression « statistique officielle » chaque fois qu'il est fait référence à la résolution adoptée par la Commission de Statistique des Nations-Unies puisque le texte officiel français de cette résolution l'utilise.

NOTE DE PRESENTATION

Les statisticiens publics se sont toujours préoccupés des problèmes éthiques liés à leur profession ; il suffit pour s'en convaincre de constater que, bien avant d'autres professions et bien avant que le débat public sur les risques que l'utilisation massive des traitements informatiques peut faire courir aux libertés individuelles, les statisticiens avaient codifié, sous des formes assez voisines d'un pays à l'autre, les règles à suivre pour assurer la confidentialité des données individuelles qu'ils sont amenés à collecter ; ce sont les règles généralement connues sous le nom de « secret statistique ». C'est ainsi qu'en France et dans les pays autrefois colonisés par la France, le « secret statistique » a été codifié par la loi du 7 juin 1951.

Toutefois, depuis une vingtaine d'années, l'évolution des conditions d'élaboration de la statistique publique, son utilisation accrue dans la prise des décisions, aussi bien publiques que privées, et dans le débat public, la mondialisation de l'économie, rendent nécessaire une confiance absolue des différents utilisateurs dans les produits que mettent à leur disposition les organismes chargés de la statistique publique. Une nouvelle notion a vu petit à petit le jour : celle de « l'indépendance scientifique » ou de « l'autonomie professionnelle » reconnues aux statisticiens publics.

C'est ainsi que les conditions d'exercice de la statistique publique ont été récemment codifiées dans une Résolution adoptée par la Commission de Statistique des Nations-Unies et que des codes de « bonnes pratiques » ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration dans plusieurs pays.

Les pays en développement, pas plus que les autres, ne peuvent rester à l'écart de cette réflexion. AFRISTAT, qui se veut au service des instituts de statistique des Etats qui en sont membres, et qui cherche à développer une zone « d'excellence statistique » en Afrique subsaharienne, a cherché à initialiser ce mouvement dans la zone dont il est responsable. Lors de sa 2ème session tenue à Bamako en octobre 1997, le Conseil scientifique d'AFRISTAT a entendu une communication de son Président, M. Jean-Louis BODIN, Inspecteur Général de l'INSEE. C'est cette communication, légèrement mise à jour pour tenir compte des développements récents de la réflexion, qui est présentée dans cette publication. Je souhaite que cette publication ne soit que le début d'un large débat aussi bien au sein d'AFRISTAT que dans ses Etats membres.

Lamine DIOP

Directeur Général d'AFRISTAT

**PRINCIPES FONDAMENTAUX
DE LA STATISTIQUE OFFICIELLE**

Résolution adoptée par la Commission de Statistique des Nations-Unies lors de sa session spéciale d'avril 1994

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA STATISTIQUE OFFICIELLE

La Commission de statistique,

Considérant que l'information statistique officielle est une base indispensable pour le développement dans les domaines économique, démographique, social et de l'environnement ainsi que pour la connaissance mutuelle et les échanges entre les Etats et les peuples du monde,

Considérant que la nécessaire confiance du public dans l'information statistique officielle repose dans une large mesure sur le respect des valeurs et des principes fondamentaux sur lesquels est fondée toute société démocratique désireuse de se connaître elle-même et de respecter les droits de ses membres,

Considérant que la qualité de la statistique officielle et, par conséquent, celle de l'information mise à la disposition des administrations publiques, du secteur économique et du public dépend dans une large mesure de la collaboration qu'apportent les citoyens, les entreprises et d'autres répondants en fournissant des données appropriées et fiables pour l'établissement des statistiques nécessaires et de la coopération entre utilisateurs et producteurs de statistiques en vue de répondre aux besoins des utilisateurs,

Rappelant les efforts déployés par les organisations gouvernementales et non gouvernementales s'occupant de statistique pour élaborer des normes et des concepts permettant les comparaisons entre les pays,

Rappelant également la Déclaration d'éthique professionnelle de l'Institut international de statistique,

Ayant estimé que la résolution C (47), adoptée par la Commission économique pour l'Europe le 15 avril 1992, revêt une importance universelle,

Notant qu'à sa huitième session, tenue à Bangkok en novembre 1993, le Groupe d'experts des statistiques, chargé par le Comité de statistique de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) d'examiner les principes fondamentaux, avait accepté en principe la version de la CEE et fait valoir que ces principes étaient applicables à tous les pays,

Notant également qu'à sa huitième session, tenue à Addis-Abeba en mars 1994, la Conférence mixte des planificateurs, statisticiens et démographes africains a considéré que les principes fondamentaux de la statistique officielle revêtent une importance universelle,

Adopte les principes suivants de la statistique officielle :

1. La statistique officielle constitue un élément indispensable du système d'information d'une société démocratique, fournissant aux administrations publiques, au secteur économique et au public des données concernant la situation économique, démographique et sociale et la situation de l'environnement. A cette fin, les organismes responsables de la statistique officielle doivent établir les statistiques officielles selon un critère d'utilisation pratique et les rendre disponibles, en toute impartialité, en vue de rendre effectif le droit d'accès des citoyens à l'information publique.

2. Pour que se maintienne la confiance dans l'information statistique officielle, les organismes responsables de la statistique doivent déterminer, en fonction de considérations purement professionnelles, notamment de principes scientifiques et de règles déontologiques, les méthodes et les procédures de collecte, de traitement, de stockage et de présentation des données statistiques.

3. Pour faciliter une interprétation correcte des données, les organismes responsables de la statistique doivent fournir, en fonction de normes scientifiques, des informations sur les sources, les méthodes et les procédures qu'ils utilisent.

4. Les organismes responsables de la statistique ont le droit de faire des observations sur les interprétations erronées et les usages abusifs des statistiques.

5. Les données utilisées à des fins statistiques peuvent être tirées de toutes sortes de sources, qu'il s'agisse d'enquêtes statistiques ou de fichiers administratifs. Les organismes responsables de la statistique doivent choisir leur source en tenant compte de la qualité des données qu'elle peut fournir, de leur actualité, des coûts et de la charge qui pèse sur les répondants.

6. Les données individuelles collectées pour l'établissement des statistiques par les organismes qui en ont la responsabilité, qu'elles concernent des personnes physiques ou des personnes morales, doivent être strictement confidentielles et ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques.

7. Les textes législatifs et réglementaires et toutes dispositions régissant le fonctionnement des systèmes statistiques doivent être portés à la connaissance du public.

8. A l'intérieur de chaque pays, il est essentiel que les activités des différents organismes responsables de la statistique soient coordonnées pour assurer la cohérence et l'efficacité du système statistique.

9. L'utilisation par les organismes responsables de la statistique de chaque pays des concepts, classifications et méthodes définis à l'échelon international favorise la cohérence et l'efficacité des systèmes statistiques à tous les niveaux officiels.

10. La coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine de la statistique contribue à l'amélioration des systèmes d'élaboration des statistiques officielles dans tous les pays.

ETAT DES REFLEXIONS
SUR LES PRINCIPES FONDAMENTAUX
DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

CONTRIBUTION DE JEAN-LOUIS BODIN
INSPECTEUR GENERAL DE L'INSEE
PRESIDENT DU CONSEIL SCIENTIFIQUE
D'AFRISTAT

Le but de cette contribution est de présenter les principaux objectifs de la Résolution sur les Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle adoptée lors d'une session spéciale de la Commission de Statistique des Nations-Unies tenue à New-York en avril 1994, d'en commenter le contenu et de proposer quelques pistes de réflexion pour sa mise en œuvre effective dans les pays membres d'AFRISTAT, afin d'aider les statisticiens publics et les Instituts Nationaux de Statistique (INS) de ces pays à travailler dans le respect des grands principes que sont l'indépendance, la transparence, l'impartialité, l'intégrité et la fiabilité des statistiques publiques qui fondent le droit des citoyens à l'information, l'un des droits fondamentaux d'une démocratie moderne.

1. Les codes d'éthique antérieurs à la Résolution

Comme tous les membres d'autres communautés scientifiques, les statisticiens sont, bien entendu, habitués à améliorer en permanence leurs outils techniques et accroître sans cesse la qualité de leurs méthodes et de leurs produits. Mais ils s'efforcent aussi de réfléchir à l'environnement de leur travail en proposant, pour leur propre usage et pour éclairer leurs utilisateurs, des règles éthiques et déontologiques, comme le font beaucoup d'autres praticiens dans d'autres disciplines (médecine, psychologie, sociologie, biométrie, etc.). L'adoption de telles règles, qui prennent parfois la forme de Codes de Déontologie ou de Codes d'Éthique, a pour but de proposer aux statisticiens des lignes de conduite, parfois très pratiques, pour les guider dans leur attitude professionnelle aussi bien que pour protéger leurs utilisateurs, individus ou organisations, d'un mauvais usage de la statistique et pour les garantir contre de mauvaises pratiques professionnelles.

Vers la fin des années 70, une des premières tentatives pour formaliser de telles règles éthiques a été faite, sous l'impulsion du très regretté W. Edwards DEMING, par l'American Statistical Association qui a ainsi adopté, en plusieurs étapes, un « **Code of Conduct for Statisticians** ».

DEMING fut aussi l'un des membres les plus éminents du Comité de l'Institut International de Statistique (IIS) chargé de préparer un « **Code d'Éthique pour les Statisticiens** », installé pendant l'Assemblée Générale de l'IIS tenue en décembre 1979 à Manille. Les travaux de ce Comité se sont concrétisés par l'adoption de la « **Déclaration de l'IIS sur l'Éthique Professionnelle** » par l'Assemblée Générale de l'IIS tenue à Amsterdam en août 1985 à l'occasion de la Session du Centenaire de cet Institut. Cette Déclaration avait été conçue pour s'appliquer autant que possible à tous les domaines de la méthodologie et des applications statistiques, et, par voie de conséquence, son contenu est plutôt très général.

Bien entendu, les principes éthiques des textes cités ci-dessus s'appliquaient aux statisticiens publics comme à ceux travaillant dans d'autres branches de la statistique (universitaires, statisticiens d'entreprise), mais ne tenaient pas vraiment compte de deux caractéristiques très spécifiques de la statistique publique :

- les statisticiens publics ne travaillent pas pour un client particulier ou pour un petit groupe de clients : les instituts publics de statistique reçoivent des fonds pour être au service de la société tout entière et pour contribuer dans leur domaine au droit des citoyens à recevoir l'information à laquelle ils ont droit ;
- le droit des citoyens à voir respectée leur vie privée entre très souvent en conflit avec le droit de la société à mieux connaître ses caractéristiques collectives.

Pour ces raisons, il pouvait apparaître utile de compléter la très générale Déclaration de l'IIS par une réflexion plus spécifique à la statistique publique. Plusieurs tentatives avaient été faites dans divers pays pendant ou après la discussion de la Déclaration de l'IIS. Une des réflexions les plus complètes avait été menée en France où l'Association des Administrateurs de l'INSEE a adopté, en 1984, un « **Code de Déontologie Statistique** » afin, est-il dit en préambule de ce Code, de

« proposer des règles à la conscience individuelle des statisticiens publics et à l'appréciation collective des statisticiens et de leurs utilisateurs ».

Il n'est peut-être pas non plus inutile ici de rappeler les importantes réunions organisées par la Royal Statistical Society (Royaume-Uni) après les coupes budgétaires sévères subies par les services de statistique publique de ce pays au début des années 80, conséquence logique du rapport connu sous le nom de « **Rapport Rayner** » et publié en 1981. Une des principales conclusions de ce rapport était que la statistique publique ne devait collecter et produire que les statistiques directement nécessaires à l'action gouvernementale, et n'avait pas à travailler à des tâches d'information générale. Il serait trop long ici d'analyser le rapport Rayner et de décrire les détails des réunions organisées par la Royal Statistical Society, mais, grâce à ses efforts, vers la fin de la même décennie, le nouveau Chancelier de l'Echiquier, M. Norman LAMONT, déclarait au contraire que *« la statistique publique ne doit pas travailler uniquement pour les besoins de l'action gouvernementale, mais pour l'information du public en général ».*

Enfin, une autre limite des Codes ou Déclarations cités ci-dessus est qu'ils se réfèrent à l'action individuelle des statisticiens, publics ou autres, mais qu'ils ne proposent pas de règles générales aux INS eux-mêmes, pris en tant qu'organisations.

2. La Résolution des Nations-Unies sur les Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle

Une occasion sans précédent de porter à un niveau réellement international les réflexions et les discussions menées plutôt jusqu'alors à des niveaux nationaux fut les profonds changements intervenus au début des années 1990 en Europe Centrale et Orientale, quand les peuples de ces pays, auparavant satellites de l'URSS et dotés, comme elle, d'un système économique basé sur la planification centralisée et d'un système politique basé sur la dictature d'un parti unique, décidèrent d'adopter un système d'économie de marché et de démocratie parlementaire.

A l'occasion d'une réunion spéciale de la Conférence des Statisticiens Européens, convoquée le 23 février 1990 à Genève par son président, M. Carlo MALAGUERRA, directeur de l'Office Fédéral de Statistique de la Suisse, les membres de la Conférence reconnurent, suite notamment à une intervention de la délégation polonaise (présidée par M. Josef OLENSKI²), que la transition vers la démocratie et l'économie de marché, qui démarrait dans un bon nombre de pays auparavant communistes, constituait aussi un énorme défi en termes de coopération statistique internationale. Dans ce contexte, la délégation polonaise, très fortement soutenue par les délégations d'autres pays en transition, proposa à la Conférence de marquer les débuts de cette ère nouvelle en adoptant une charte rappelant les valeurs et les principes de la statistique publique communs à toutes les sociétés démocratiques. Un tel exercice avait aussi pour objectif de fixer de façon solennelle des règles solides aux pays en transition dont les références venaient de changer aussi brutalement.

Le Groupe de Travail mis en place à la suite de cette réunion historique a pu travailler très vite et, après trois réunions tenues à Paris en septembre 1990, à Varsovie en janvier 1991, et à Budapest en avril 1991, fut en mesure de proposer à la 42^{ème} session de la Conférence des Statisticiens Européens tenue à Genève en juin 1991 un projet de texte de « **Déclaration sur les Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle dans la Région de la Commission Economique pour l'Europe des Nations-Unies** ». Ce texte fut finalement adopté le 15 avril 1992 au niveau ministériel par la 47^{ème} Session Plénière de la Commission Economique pour l'Europe (résolution C (47) de la Commission), lui donnant ainsi une valeur politiquement reconnue, bien au delà du seul cercle des statisticiens.

Au niveau mondial, la 16^{ème} Session du Groupe de Travail des Nations-Unies sur les programmes internationaux de statistique et la coordination, tenue à Genève en septembre 1992,

² M. Josef OLENSKI a été de 1992 à 1996 Président du Bureau Central de Statistique de la République de Pologne (GUS). Il a aussi présidé la Commission de Statistique des Nations-Unies de 1993 à 1995.

recommandait que la Commission de Statistique fasse sienne le texte de la résolution C (47) de la Commission Economique pour l'Europe, en y apportant seulement les quelques légers changements à son préambule rendus nécessaires par les quelques références spécifiques au contexte européen. Après avoir été soumise aux commissions ou aux comités de statistiques des différentes commissions économiques régionales des Nations-Unies pendant l'année 1993, la session spéciale de la Commission de Statistique des Nations-Unies tenue en avril 1994, reconnaissait l'apport essentiel de cette Déclaration et l'adoptait comme charte de référence au niveau mondial. Cette déclaration européenne est ainsi devenue la «**Résolution des Nations-Unies sur les Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle** », reproduite au début de ce document³. Comme on aura pu le voir, il s'agit d'un texte très bref, composé d'une page de préambule et de dix brefs articles, qui en font en quelque sorte le « *Décalogue* », les « *Dix Commandements* », de la statistique publique.

3. Le contenu de la Résolution

Quelques-uns des dix articles de la Résolution font référence à quelques principes fondamentaux d'organisation de la production des statistiques officielles bien connus des producteurs et des utilisateurs de la statistique. Il était toutefois nécessaire de les rappeler dans un texte qui voulait se suffire à lui-même. Il s'agit en particulier des articles suivants :

- 5. Droit, pour les INS, de choisir de collecter les données à travers diverses sources, enquêtes statistiques ou fichiers administratifs, en fonction de la qualité des sources, de leur actualité, de leur coût et de la charge qu'elles font peser sur les répondants.
- 6. Confidentialité des données individuelles et limitation de leur usage aux seules fins statistiques.
- 8. Coordination des systèmes statistiques nationaux.
- 9. Comparabilité internationale des statistiques à travers l'utilisation de concepts, nomenclatures et méthodes reconnus au niveau international.
- 10. Accent mis sur la coopération bilatérale et multilatérale.

D'autres articles comportaient au contraire d'importantes innovations :

L'article 1 en particulier établit qu'un accès « *en toute impartialité* », c'est-à-dire un accès égal pour tous, à l'information statistique est un droit de tous les citoyens dans une société démocratique. Cet article résulte directement des deux premiers alinéas du préambule.

On aurait peut-être pu aller plus loin et reconnaître que le droit d'accès en toute impartialité à l'information, s'il ne constitue peut-être pas par lui-même et en lui-même un des Droits Fondamentaux de l'Homme, contribue en tout cas de façon primordiale à l'exercice de ces Droits tels qu'ils sont définis dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Il est bien sûr important de rappeler ici que l'égalité à laquelle l'on se réfère n'est pas une égalité mathématique, mais signifie que chaque citoyen doit avoir les mêmes possibilités, les mêmes opportunités, d'accès à l'information statistique.

Cet article 1 établit aussi que les statistiques doivent être rendues disponibles à toutes les catégories d'utilisateurs en toute impartialité, ce qui couvre deux idées :

- nécessité d'éviter toute pression politique, ou toute pression venant d'une forme quelconque de pouvoir, pouvant créer des biais dans les données ou même dans la seule décision de

³ La déclaration adoptée par la Commission Economique pour l'Europe n'est pas reproduite dans ce document. En effet, le texte de la résolution adoptée par la Commission de Statistique des Nations-Unies est pratiquement identique à celui de la déclaration européenne ; seuls ses attendus qui faisaient référence à la situation spécifique de cette région ont été retirés.

collecter les données ; c'est ce qu'on peut résumer par « **principe d'indépendance scientifique (ou d'autonomie professionnelle) du statisticien public** » ;

- obligation de diffuser tout agrégat statistique sans aucune limitation que celles liées à la confidentialité des données et obligation de diffuser sans aucun privilège pour quiconque dans le calendrier de diffusion.

Enfin, cet article établit que les statistiques doivent respecter le « *critère d'utilité pratique* ». Il convient de décrypter cette expression ! Il est clair que les statisticiens officiels n'ont, par eux-mêmes, aucune autorité pour décider de collecter telle ou telle information, simplement parce qu'ils auraient décidé de le faire ou parce qu'ils estimeraient que la production de telles informations serait « *profitable à la société* ». C'est à la société elle-même, et à ses différentes catégories, qu'il revient de décider de quelles données, de quelles informations, elle a besoin.

Bien évidemment se posent trois types de questions à ce stade :

1. Comment décider et quels mécanismes doit-on prévoir pour permettre à la société de décider quelles données doivent être collectées ? Plus précisément, qui - ou quel organisme - va pouvoir déclarer que les données que le bureau national de statistique s'apprête à collecter satisfont au critère d'utilité pratique ?
2. Comment organiser les arbitrages entre les demandes et les moyens dont disposent effectivement les bureaux nationaux de statistique si on veut éviter que la décision finale ne repose entièrement et uniquement sur les autorités budgétaires ?
3. Comment enfin s'assurer que les différentes catégories d'utilisateurs voient leurs besoins satisfaits « *en toute impartialité* » comme le requiert l'article 1 de la Résolution ?

Pour ne pas alourdir l'exposé du contenu de la Résolution, les développements consacrés aux réponses à apporter à ces trois questions sont renvoyés en annexes. On trouvera plus précisément en annexe I des commentaires sur les conflits entre le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée, en annexe II des commentaires sur la « *loi du marché* » (constitue-t-elle un bon indicateur pour fixer les priorités ?) et en annexe III la description d'une stratégie en trois volets : la concertation, la diffusion de l'information et la formation des utilisateurs.

Les articles 3 et 4 trouvent leur source dans ce qu'on peut convenir d'appeler « *le comportement scientifique* ». Un tel comportement non seulement interdit le mensonge, mais prescrit en outre de permettre d'évaluer la qualité des propositions et la signification exacte des faits révélés. Ces articles sont indispensables au statisticien pour remplir sa fonction sociale d'intermédiaire entre les faits économiques, sociaux, environnementaux, ... et ceux à la connaissance de qui ils doivent être portés et pour être certains que les utilisateurs vont pouvoir comprendre et utiliser sans erreur les statistiques qu'ils produisent. Par ailleurs, ces articles devraient éviter toute influence cachée qui pourrait conduire les utilisateurs à méconnaître ou à mal interpréter les faits ou à conclure de façon erronée.

Par exemple, l'article 4 va beaucoup plus loin que la Déclaration de l'IIS qui se contentait de dire que « *les statisticiens doivent se prémunir contre toute mauvaise interprétation ou tout mauvais usage prévisible des statistiques* », sans proposer de règles pour corriger ou contrecarrer de tels mauvais usages ou interprétations. Au contraire, l'article IV conduit le statisticien à contredire si nécessaire tout pouvoir (y compris bien entendu les pouvoirs politiques, et donc les membres des gouvernements) et donc à intervenir dans le débat public, mais aussi, bien entendu, même si cela ne figure qu'en filigrane, à reconnaître ses propres erreurs.

Enfin, l'article 7 découle du principe de transparence et l'explicite.

4. Le suivi de la Résolution

La famille des Nations-Unies (Commission de Statistique, comités de statistique des différentes Commissions Economiques Régionales des Nations-Unies, comités de statistique des différentes agences et organismes rattachés aux Nations-Unies et des organisations dites «de Bretton-Woods »), pas plus que l'Institut International de Statistique (IIS) et sa section, l'Association Internationale pour les Statistiques Officielles (AISO), n'ont encore à ce jour mis en place un véritable système de suivi de cette résolution, système de suivi qui reposerait sur les trois piliers suivants :

- commentaires et exégèse de la Résolution ;
- recueils de « *cas d'écoles* » (difficultés pratiques, description de cas de violations des principes, solutions pratiques apportées à de tels cas, ...);
- « *code (ou codes) de bonne conduite* » préparés pour servir de guide pratique à la mise en œuvre de la Résolution et illustrant les meilleures pratiques.

Mais de nombreuses initiatives, officielles ou officieuses, ont été prises et peuvent servir de référence pour un tel suivi. On peut citer par exemple :

- le séminaire organisé à Jachranka (Pologne) par le Bureau Central de Statistique de la République de Pologne (GUS) du 27 au 29 septembre 1993 (actes du séminaire publiés dans la revue « **Statistics in Transition** » - volume 1, n°3, mars 1994) ;
- le « **Code of Practice for Official Statistics** » mis au point au Royaume-Uni (et préfacé par le Premier Ministre John MAJOR) - ce code est reproduit en annexe IV ;
- la séance de communications invitées organisée par M. Carlo MALAGUERRA à l'occasion de la 50^{ème} session de l'Institut International de Statistique tenue à Pékin en août 1995 sur le thème « **La Statistique au service de l'Humanité** »⁴ ;
- la norme spéciale de diffusion des données (SDDS : Special Data Dissemination Standards) et le système général de diffusion des données (GDDS : General Data Dissemination System) mis au point et adoptés par le Fonds Monétaire International (FMI) en 1996 et 1997⁵.
- la mise en place, lors de la 29^{ème} session de la Commission de Statistique des Nations-Unies, tenue à New-York en février 1997, d'un groupe informel, dit « **Groupe de Prague** », la présidence en ayant été confiée à Edvard OTRATA, Président du Bureau Tchèque de Statistique, afin de recenser les meilleures pratiques et, si possible, de proposer un code de bonnes pratiques ;
- les deux réunions de ce «Groupe de Prague » organisées à Prague en mars 1998 et à Singapour en janvier 1999 ; au cours de la réunion de Prague ont été notamment passées en revue les différentes façons par lesquelles les pouvoirs de toute nature (pouvoir politique, pouvoir syndical, lobbies, médias, ...) pouvaient contrevenir au principe d'indépendance scientifique et d'autonomie professionnelle du statisticien public ;
- la mise en place par l'Assemblée Générale de l'AISO tenue à Istanbul en août 1997 pendant la 51^{ème} session de l'IIS, d'un comité ad hoc, dont la présidence a été confiée à M. Carlo MALAGUERRA, pour réfléchir aux activités futures de cette section de l'IIS, ce qui inclut une réflexion sur le rôle que pourrait jouer l'AISO, dans le suivi de la Résolution ;

⁴ Les trois communications invitées à cette séance étaient dues à René PADIEU (France) : « Ethique et politiques de transparence : le rôle de la statistique officielle dans les sociétés démocratiques », Josef OLENSKI (Pologne) : « Universality of Fundamental Principles of Official Statistics and the Development of Democratic National Services » et Alexis GUARDIA BASSO (Chili) : « Le rôle de l'information statistique dans les stratégies et les politiques de développement national ».

⁵ On trouvera en Annexe V un résumé de la norme spéciale.

- la tenue d'une « réunion spéciale » pendant la Conférence Indépendante de l'AISO, qui a eu lieu à Aguascalientes (Mexique) en septembre 1998, au cours de laquelle ont été notamment présentés des rapports d'étape des groupes présidés par MM. Edvard OTRATA et Carlo MALAGUERRA ;
- la création probable, pendant la prochaine session de l'IIS qui se tiendra en août 1999 à Helsinki, d'un « **Comité d'Ethique Professionnelle** » de l'IIS.

Suite à ces diverses initiatives, il apparaît vraisemblable que le dispositif de suivi qui sera mis en place sera fondé sur une coopération constructive de la famille des Nations-Unies (représentée par la division de statistique à New-York) et de la famille IIS (IIS proprement dit et AISO), les commentaires et les codes de bonne pratique relevant plutôt de la responsabilité des Nations-Unies et le recueil de cas d'écoles de celle de l'IIS.

5. Actions possibles pour AFRISTAT et les INS des pays membres d'AFRISTAT

Comme l'ensemble des pays membres de la Commission Economique pour l'Afrique des Nations-Unies (CEA/ONU), les pays membres d'AFRISTAT ont été consultés pendant l'année 1993 par la division de statistique de cette Commission sur la possibilité d'élargir au niveau mondial la Résolution sur les Principes Fondamentaux de la Statistique Officielle dans la Région de la Commission Economique pour l'Europe (Cf. chapitre 2 ci-dessus). Plusieurs Instituts Nationaux de Statistique des pays membres d'AFRISTAT avaient alors apporté leur soutien sans réserve à cette initiative.

Il est proposé qu'AFRISTAT assure à son niveau le suivi de la Résolution en recueillant des contributions des INS de ses pays membres sur les trois piliers décrits au chapitre précédent (commentaires, cas d'école, codes de bonne conduite) et, peut-être, adopte un Code de Bonne Pratique pour la zone qu'il représente. Ceci contribuerait à faire de la zone AFRISTAT un pôle d'excellence statistique en Afrique subsaharienne.

Annexe I

Droit à l'information et droit au respect de la vie privée

Droit à l'information et droit au respect de la vie privée

Bien que le débat sur le droit au respect de la vie privée par les statisticiens officiels ne soit pas au centre du problème que veut traiter cette note, il n'est néanmoins pas inutile de le citer ici.

En effet, dans un nombre important de pays, il n'a pas été trouvé de bonnes solutions pour résoudre en pratique le problème de la satisfaction du « *critère d'utilité pratique* », ni pour trouver des mécanismes adéquats pour savoir quelles données il convient de collecter à l'occasion d'opérations statistiques. En général d'ailleurs, la question s'est rarement posée en ces termes. Dans ces conditions, les organismes qui se sont mis progressivement en place dans les pays les plus développés pour veiller à la protection des données individuelles et au respect de la vie privée se sont parfois mis à répondre eux-mêmes à cette importante question.

Une telle situation n'est pas forcément la réponse la mieux appropriée à la question. En effet, la principale difficulté est que, très souvent, pour ne pas dire toujours, le droit à l'information, qui se traduit par les demandes adressées par les différents utilisateurs aux producteurs de statistique, entre en conflit avec le droit à la vie privée, qui n'est pas seulement le droit à la protection absolue des données individuelles et la mise en place de mécanismes rendant strictement impossible toute divulgation de ces données non prévue par la loi, mais aussi le droit pour les individus « *de ne pas être soumis à toute intrusion arbitraire dans leur vie privée* », comme il est indiqué dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Ce conflit a très bien été décrit, par exemple par Roger Jowell, à l'occasion des travaux préparatoires à l'élaboration du Code d'Ethique Professionnelle de l'Institut International de Statistique (IIS) ; Roger Jowell écrivait ainsi dans une communication présentée à la 43^{ème} session de l'IIS à Buenos-Aires, en décembre 1981 : « *le droit d'un individu au respect de sa vie privée doit toujours être mis en balance avec le droit de la société à se connaître* ».

Confier, de jure ou de facto, aux instances qui se sont mises en place pour veiller à la protection des données et au respect de la vie privée le soin de savoir quelles données peuvent et doivent être collectées interdit en fait le débat nécessaire entre les représentants de ce droit des individus et les représentants du droit de la société à l'information, tel qu'il a été mis en lumière par Roger Jowell. Il en serait de même si on laissait aux seuls statisticiens officiels le soin de donner eux-mêmes la réponse, même si ceux-ci ont été de tout temps sensibles aux problèmes de confidentialité et de respect de la vie privée, ainsi qu'en témoigne par exemple un des articles du Code de Conduite de l'American Statistical Association (ASA) adopté au début des années 80 : « *Recognizing that collecting data for a statistical enquiry may impose a burden on respondents, that it may be viewed by some as an invasion of privacy, and that it often involves legitimate confidentiality considerations, statisticians should collect only the data needed for the purpose of their enquiry ...* ». Encore que cette déclaration du code de conduite de l'ASA tienne pour acquis que telle ou telle investigation doit être menée et ne fait que soulever la question de savoir quelles données il convient de collecter dans le cadre de cette investigation, alors que le problème même de savoir s'il faut ou non mener cette investigation se pose lui aussi en amont.

Annexe II

**La « loi du marché » :
un indicateur pour fixer les priorités ?**

La « loi du marché » : un indicateur pour fixer les priorités ?

Depuis une quinzaine d'années, la plupart des bureaux nationaux de statistique s'efforcent de définir une stratégie de commercialisation des publications statistiques et des produits de diffusion ainsi que, bien entendu, une stratégie de politique de tarification de ces publications et de ces produits. L'attention portée à ces problèmes résulte en partie de la contrainte budgétaire de plus en plus forte qui pèse sur les bureaux nationaux de statistique et qui conduit ceux-ci à prouver, par leur capacité à générer des recettes, que ces produits correspondent aux attentes d'utilisateurs, voire de clients. Elle résulte aussi, bien entendu, de la nécessité ressentie de plus en plus fortement de fournir aux utilisateurs des produits de mieux en mieux adaptés à leurs besoins, l'adaptation aux besoins étant supposée être mesurée par le « marché ».

Il ne faut certes pas sous-estimer le rôle d'indicateur que peut jouer le résultat des recettes de diffusion pour un bureau national de statistique. Des critères de type marchand s'avèrent une référence pour révéler une demande et éviter que ne soient maintenues à grands frais des productions statistiques peu utilisées. Mais ces critères paraissent parfois contradictoires avec la nécessité de fournir l'information à tous. Il convient donc de ne pas exagérer la portée du critère marchand et du marché. D'abord parce qu'il convient de réfléchir à la nature de ce qu'on facture lorsqu'on vend une publication. En examinant les pratiques de quelques-uns des bureaux nationaux de statistique dans les pays les plus développés, on constate que, en règle générale, que ce soit implicite ou explicite, ce n'est pas l'information statistique elle-même qui fait l'objet d'une facturation, sauf dans les cas particuliers de vente d'information à des rediffuseurs d'information, à des diffuseurs de banques de données commerciales contenant des informations statistiques ou à des « *brookers* » où les producteurs de l'information s'autorisent à facturer des royalties ou des redevances, calculées d'ailleurs le plus souvent de façon forfaitaire. Seule fait en général l'objet d'une facturation la valeur ajoutée par l'acte lui-même de la diffusion, c'est-à-dire la mise sur un support papier ou sur un support informatique, ou encore l'énergie informatique nécessaire pour accéder aux banques de données, etc.

Voudrait-on d'ailleurs facturer l'information de base que d'énormes problèmes se poseraient immédiatement car cette information est un « *bien public* » dont la reproduction se fait à un coût marginal négligeable, une fois la première unité produite, et dont la consommation n'interdit pas la transmission à un tiers. La théorie économique montre les grandes difficultés de fixation d'un prix de référence pour de tels biens. En ce qui concerne l'information statistique, son rôle dans le fonctionnement des institutions démocratiques est tel que sa gratuité s'impose dès lors que sa production est financée sur budgets publics et donc déjà financée à travers l'impôt. En revanche, il n'est certes pas interdit, il est utile même, de facturer la valeur ajoutée correspondant aux coûts de mise à disposition. Un utilisateur qui viendra dans les locaux du bureau de statistique recopier ou photocopier quelques résultats ne paiera rien ou pratiquement rien tandis que celui qui demandera une exploitation sur mesure de certains fichiers devra payer les coûts de production et le coût des logiciels nécessaires.

Enfin, et surtout, vouloir orienter les programmes annuels et pluriannuels uniquement en fonction des recettes espérées serait méconnaître l'existence de trois secteurs différents d'utilisateurs, en premier lieu les pouvoirs publics, en second lieu les entreprises (y compris les revendeurs commerciaux d'informations statistiques) et enfin le grand public et les citoyens, pour lesquels la facturation n'aura pas la même signification. La nature de l'information destinée à chacun de ces trois publics est-elle d'ailleurs identique ?

Il existe des créneaux du marché de l'information qui relèvent bien évidemment de la logique du marché et dont la production relèvera d'ailleurs d'un marché privé de la statistique et pas du secteur public. Mais les bureaux nationaux de statistique constituent l'infrastructure informationnelle d'une nation et d'une société et fournissent un bien public dont la production ne peut en aucun cas être entièrement soumise aux lois classiques du marché.

Annexe III

**Une stratégie en trois volets :
la concertation,
la diffusion de l'information
et la formation des utilisateurs**

Une stratégie en trois volets : la concertation, la diffusion de l'information et la formation des utilisateurs

Puisqu'il n'est pas question de laisser les statisticiens officiels décider seuls ce qui est « *bon pour la société* » (Cf. Annexe I) et qu'en même temps la stratégie pure de marché ne peut guider la préparation des programmes (Cf. Annexe II), il faut donc définir une stratégie basée sur d'autres considérations. La stratégie optimale semble reposer sur trois volets : la concertation, la diffusion de l'information et la formation des utilisateurs.

1. La concertation

Une manière efficace de traiter le problème de la satisfaction du « critère d'utilité pratique » est l'examen des programmes statistiques par des organismes consultatifs appropriés tels que ceux qui se sont créés un peu partout dans les pays les plus développés depuis vingt-cinq années, tels que l'**Advisory Committee on Statistics** au Royaume-Uni ou la **Central Commission for Statistics** aux Pays-Bas.

En France, un tel organisme a été créé en 1973 et a été transformé en 1984 sous le nom de **Conseil National de l'Information Statistique** (CNIS). Le CNIS est un lieu de rencontre, de concertation et de dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques ; à travers ses 170 membres, il se veut largement représentatif de toutes les catégories d'utilisateurs et tire d'ailleurs son autorité du large éventail des organisations représentées : organisations professionnelles et patronales (22 % de ses membres), syndicats de salariés (25 %), ministères et organismes publics (25 %, comprenant à la fois représentants des producteurs et des utilisateurs de statistique), assemblées nationales, régionales et locales (10 %), associations et universitaires (13 %) et personnalités qualifiées (5 %). Tous ces membres sont nommés par décrets pour une durée de trois ans sur proposition des organisations qu'ils sont amenés à représenter.

Les services statistiques présentent chaque année leurs projets au CNIS qui les examine du point de vue de leur finalité, de leur place dans le dispositif d'information et de leur caractère prioritaire ou non. Toutes les étapes font l'objet de discussions et de propositions depuis la préparation de l'opération jusqu'à la diffusion des résultats. Ainsi les avis donnés par le CNIS représentent l'assurance que toute opération retenue correspond bien à un besoin d'information d'intérêt général, ne fait pas double emploi et s'insère dans les objectifs à moyen terme définis pour le domaine étudié, objectifs à moyen terme qui font eux aussi, par ailleurs, l'objet d'un examen par le CNIS.

Le CNIS est un lieu où les débats sur des sujets novateurs ou sensibles, tels que les statistiques sur le chômage ou sur la santé, ou la charge statistique qui pèse sur les entreprises, peuvent être discutés à l'écart de considérations politiques ou budgétaires. En outre, grâce à ses groupes de travail, des méthodologies statistiques sont proposées (par exemple, opérations financières des entreprises, population sans abri, ...) et des dispositifs statistiques sont expertisés.

Le CNIS se réunit au moins une fois par an en assemblée plénière sous la présidence du ministre chargé de l'économie, qui en est le président statutaire, ou de son vice-président, élu par le Bureau. Il rend un avis et établit la liste des enquêtes publiques obligatoires pour l'année suivante. Son Bureau est une assemblée de 15 membres, dont dix sont issus d'organisations professionnelles et patronales ou de syndicats de salariés ; ce Bureau prépare les travaux du CNIS, oriente la réflexion et organise les règles de fonctionnement. L'essentiel de l'activité du CNIS se déroule au sein de formations créées par le Bureau qui statuent sur les programmes statistiques annuels et quinquennaux par grand domaine (éducation, emploi, santé, tourisme, logement, environnement, ...) et qui proposent des avis à l'appréciation des assemblées plénières du CNIS. Des groupes de travail sont également constitués en tant que de besoin pour remplir une mission précise et limitée dans le temps : statistiques boursières, connaissance de la population des sans abri, ... Les présidents des formations et des groupes de travail sont en général des

personnalités extérieures à l'administration et les réunions sont très largement ouvertes, assurant ainsi une concertation de qualité.

Enfin, trois comités du CNIS travaillent spécifiquement sur les enquêtes statistiques :

1. le **Comité du Label** procède à un examen approfondi des projets d'enquêtes et de questionnaires avant d'attribuer un label d'intérêt général et de proposer d'en rendre certaines obligatoires ;
2. le **Comité du Contentieux** émet des avis relatifs à l'attribution d'amendes pour non réponse aux enquêtes obligatoires ;
3. le **Comité du Secret** autorise, sous des conditions strictes, l'accès à des données non nominatives sur les entreprises elles-mêmes.

L'existence de telles structures de concertation n'enlève rien au rôle qu'ont les statisticiens officiels eux-mêmes à jouer pour révéler les besoins d'information, car, même s'il est entendu qu'ils n'ont pas à décider par eux-mêmes ce qu'il convient de faire, leur rôle peut néanmoins être capital par leur connaissance des besoins des utilisateurs.

Un réel danger, pour des structures telles que le CNIS, est qu'elles ne soient qu'un miroir pour les statisticiens officiels, en raison du poids qu'ils peuvent avoir du fait de leur technicité. Et il est bien connu que, lorsqu'on demande à un miroir qui est la plus belle, la réponse du miroir sera toujours que vous êtes la plus belle, sauf si vous êtes la belle-mère de Blanche-Neige ! Il faut à tout prix éviter que ces structures ne deviennent les miroirs des statisticiens. On peut par ailleurs penser que ce rôle de concertation est mieux assuré par des instances du type du CNIS que par les Parlements ou par des commissions parlementaires afin d'avoir une représentation réelle de toutes les catégories d'utilisateurs et d'éviter les pressions de tel ou tel groupe, ce qui ne signifie évidemment pas que tous les débats concernant la statistique officielle doivent se dérouler dans de tels organismes ; en particulier, les débats sur l'organisation et les missions du système statistique public sont bien du ressort du Parlement (après, bien entendu, avis de l'instance de concertation du type du CNIS).

2. La diffusion de l'information

La concertation avec des partenaires représentatifs des trois segments d'utilisateurs que sont les pouvoirs publics, les entreprises et les citoyens n'est pas suffisante pour faire émerger l'ensemble des besoins des utilisateurs, d'abord parce que cette concertation va faire émerger ce qu'on pourrait appeler des « *macro-demandes* », celles qui émanent de groupes constitués, voire de lobbies, et pas les « *micro-demandes* » qui émanent des entreprises elles-mêmes ou du public en général. Ce sera l'objet de la diffusion, qui ne doit pas être conçue comme à sens unique, mais doit aussi être considérée comme la mesure des besoins des différents segments du marché.

Pendant longtemps, les bureaux nationaux de statistique ont surtout porté leur attention sur la demande des pouvoirs publics, c'est-à-dire au fond, de leur employeur, la demande des autres utilisateurs, beaucoup plus difficile à révéler, se faisant à l'aide de « *produits fatals* ». Ce n'est que plus tard, disons dans les années 70, que les bureaux nationaux de statistique ont considéré les entreprises comme demandeurs à part entière d'informations statistiques. Leur responsabilité vis-à-vis de ces entreprises a été de leur permettre de se situer par rapport à leurs concurrents dans leur environnement local, national, mais aussi de plus en plus international. Ces informations prennent aussi la forme d'un retour d'information vers les entreprises répondant aux enquêtes, ce qui constitue une réponse, partielle certes, à leur lassitude, quand il ne s'agit pas d'un rejet pur et simple, vis-à-vis des enquêtes et plus généralement des formalités administratives. Il convient donc d'être davantage à l'écoute des besoins des entreprises et de leur faciliter l'accès aux informations, ce qui pose trois types de problèmes :

1. les entreprises ayant souvent besoin d'une information fine, le respect des règles du secret statistique va imposer des limites pas toujours simples à gérer ;

2. les bureaux nationaux de statistique n'ont pas les moyens de satisfaire tous les besoins particuliers, de faire en quelque sorte du « *sur-mesure* », et ce n'est d'ailleurs pas leur rôle ; il faut donc faire émerger une catégorie d'intermédiaires, organisations professionnelles, sociétés d'études, qui offriront aux entreprises un service plus global et plus personnalisé, ajoutant à la fourniture de chiffres pertinents un service de synthèse et de conseils ;
3. il faut mettre à la disposition des entreprises une information sur leur environnement international ; il est pour cela nécessaire de renforcer les liens entre les bureaux internationaux de statistique, à l'intérieur des organismes internationaux, mais aussi par des relations bilatérales portant à la fois sur les problèmes méthodologiques et organisationnels et par des échanges de données.

Pour ce qui concerne l'information à mettre à la disposition des citoyens, deux problèmes se posent :

1. comment déterminer le « *fonds commun* » d'informations à leur disposition ce qui suppose que les bons canaux d'information et de décision aient pu être définis pour faire émerger les questions pertinentes pour répondre aux attentes de la société civile, ce que des outils comme le CNIS sont parfois insuffisants à réaliser ?
2. quels doivent être les canaux de diffusion pour satisfaire ce type de demandes ? Comme pour les entreprises, des intermédiaires sont nécessaires. Se pose alors le problème des médias et des relations des statisticiens officiels avec ces médias, qui ont par ailleurs à diffuser également une information « *officielle* », issue des pouvoirs politiques, économiques ou syndicaux, et qui est parfois contradictoire avec l'information statistique.

Les bureaux nationaux de statistique des pays les plus développés ont tous fait de gros efforts depuis une vingtaine d'années pour développer des réseaux de diffusion aptes à répondre aux besoins de ces trois segments d'utilisateurs et à faire remonter leurs besoins. En France, par exemple, 10 % des moyens en personnel et des moyens financiers de l'INSEE sont consacrés à la fonction de diffusion. Les bureaux nationaux de statistique ont fait face en augmentant la variété de leurs publications, en créant de nouveaux supports de diffusion tels que microfiches, bandes magnétiques, disquettes, CD-ROM, banques de données accessibles de façon classique ou en faisant appel aux ressources telles qu'Internet, ou, en France, le réseau Minitel, venant s'ajouter au support papier et susceptibles de personnaliser le service offert.

Ajoutons que la diffusion n'est plus depuis longtemps le monopole des services statistiques qui produisent les statistiques diffusées. Outre les médias (presse générale ou spécialisée, radios, télévisions) et les relais institutionnels tels que les chambres de commerce, les organisations professionnelles ou syndicales, etc., sont apparues des sociétés de service ou d'études à caractère commercial rediffusant l'information statistique avec une valeur ajoutée plus ou moins importante. La variété des services attendus par les différentes catégories d'utilisateurs, leur adaptation aux besoins de chacun d'eux, induisent une personnalisation du service qui intègre souvent une forte part de valeur ajoutée sous forme de conseil. Les bureaux nationaux de statistique manquent a priori de la souplesse et des moyens nécessaires pour faire face à cette demande multiforme mêlant d'ailleurs différents types d'information (statistique, mais aussi juridique, commerciale, scientifique, technique, ...) dans une information de synthèse adaptée aux problèmes posés. Ils ne sauraient cependant se désintéresser de ce type de diffusion pour deux raisons : d'une part, l'information de base ainsi véhiculée est produite et fabriquée par eux et sa qualité met en jeu leur image de marque même s'ils ne sauraient être tenus pour responsables de l'utilisation qui en est faite, et, d'autre part, les réactions des utilisateurs à l'utilisation de ces informations constituent un matériau fondamental pour l'orientation future des programmes statistiques.

3. La formation des utilisateurs

Le devoir des statisticiens officiels est enfin d'aider les utilisateurs qui ont souvent de grandes difficultés à exprimer leurs besoins par manque de connaissance de la statistique et du traitement

des statistiques officielles. Ce n'est qu'à travers une formation adéquate des utilisateurs, notamment à travers les médias et les intermédiaires dont le rôle en la matière est essentiel, que ceux-ci seront à même d'exprimer correctement leurs besoins et qu'il sera réellement possible de passer d'une stratégie basée sur l'offre à une stratégie basée sur la demande.

Annexe IV

**Code de bonnes pratiques pour
la statistique officielle (Royaume Uni)**

Traduction de Gérard CHENAIS

AVANT-PROPOS.

J'ai le plaisir d'approuver ce code de bonnes pratiques car, pour gouverner dans la transparence, il est essentiel que soient maintenues l'intégrité de la statistique publique ainsi que la confiance que la communauté nationale lui accorde. Cela sera certainement réalisé si les principes clés de ce code qui traitent du professionnalisme sont respectés rigoureusement dans les relations entre les utilisateurs et les fournisseurs de statistiques.

Ce code contribue grandement à élever le standard de la statistique publique - une mission vitale pour le Gouvernement, le Parlement et la communauté tout entière. Je recommande son adoption par tous ceux qui participent à l'élaboration des statistiques publiques.

Signé : John Major

INTRODUCTION

Ce code formalise les meilleures pratiques établies et partagées depuis de nombreuses années par les statisticiens des divers services et agences de l'administration. Bien que centrés sur l'activité des statisticiens du secteur public, de nombreux principes et pratiques présentés ici concernent les agents de l'Etat élaborant des statistiques publiques. Le code est par conséquent conçu pour promouvoir la qualité et la confiance accordées aux statistiques publiques et aux analyses. Comme ce code traite de pratiques, il sera revu régulièrement.

Ce code a beaucoup en commun avec d'autres codes d'éthique statistique. Il est en accord avec les Principes Fondamentaux pour la Statistique Officielle approuvés par la Commission de Statistique des Nations-Unies et avec le code d'éthique professionnelle adopté par la Royal Statistical Society. Il est aussi conforme aux principes du service public contenu dans la Charte du Citoyen (Citizen's Charter) et le Livre blanc sur la transparence de l'administration. De plus, un nouveau projet de Statut de la Fonction Publique du gouvernement fait l'objet d'une consultation (Cmnd 2748), et il fait référence spécifiquement à la nécessité de prendre en compte les codes d'éthique de professions particulières.

Le code ne peut apporter les réponses à toutes les questions que se posent ceux que la statistique publique implique, car il est de nature générale et les principes retenus peuvent proposer plusieurs voies. Par conséquent, dans la pratique, il faudra parfois procéder à des interprétations. Dans de telles situations, il pourra être utile de discuter les alternatives avec le professionnel du département responsable quotidiennement de l'intégrité et de la validité des statistiques du département. Il existe un certain nombre de publications et d'articles qui abordent certaines des difficultés rencontrées en appliquant les normes du présent code, et on trouvera une liste bibliographique à la fin du document.

Les interrogations des utilisateurs ou des autres usagers concernant des procédures statistiques particulières propres à un département ou à une agence doivent être adressées au responsable de la profession de ce département. Si vous ne savez pas qui contacter, vous pouvez obtenir le renseignement du **Central Statistical Office Library and Information Service**.

Ce code a bénéficié des commentaires d'un large éventail d'utilisateurs et de fournisseurs de statistiques publiques. Je voudrais remercier ici tous ceux qui ont commenté la version provisoire.

Signé :

W. Mc Lennan,
Head of the GSS.

PRINCIPES FONDAMENTAUX

Pour les producteurs de statistiques publiques

Professionnalisme

1. Se comporter avec intégrité.
2. Produire des statistiques de manière objective, scientifique et sans biais.
3. Etre transparent sur tous les aspects du processus statistique, solliciter des commentaires et y répondre promptement.
4. Chercher en permanence à améliorer la compétence professionnelle, sur les plans à la fois technique et managérial.
5. Se fixer des normes élevées de service et de qualité, et chercher en permanence à les atteindre.
6. Chercher continuellement à fournir au meilleur coût.

Utilisateurs

7. Maintenir la pertinence des activités statistiques en regard des besoins du gouvernement et de la communauté tout entière.
8. Fournir des statistiques adaptées à l'objet prévu.
9. Adjoindre aux statistiques des interprétations et des avis statistiques.
10. Rendre les statistiques accessibles à tous, dans le respect de la transparence.

Fournisseurs de données

11. Minimiser la charge indispensable sur les fournisseurs de données, les traiter loyalement.
12. Respecter la confidentialité de toute information fournie en confiance.

METTRE LES PRINCIPES EN PRATIQUE.

Les statistiques publiques sont élaborées à partir d'enquêtes et d'enregistrements administratifs. Cela nécessite de :

- programmer
- recueillir
- traiter
- analyser et interpréter
- diffuser
- respecter la confidentialité.

Et bien mener ces activités nécessite de s'engager à :

- développer les compétences techniques et managériales,
- solliciter les commentaires et leur apporter des réponses.

Les principes fondamentaux de ce Code peuvent être appliqués à ces activités dans le but de fournir des règles importantes pour guider le comportement individuel.

Programmer

A1. Identifier les informations statistiques à recueillir, en consultant les futurs utilisateurs et fournisseurs. Cela peut conduire à créer de nouveaux groupes d'utilisateurs ou de nouvelles instances consultatives.

A2. Utiliser les sources de données existantes, chaque fois que cela s'avère possible et moins onéreux, afin d'éviter d'augmenter la charge portant sur les fournisseurs de données.

A3. S'assurer que toute nouvelle enquête est indispensable et revoir périodiquement la nécessité et le domaine des enquêtes existantes.

A4. Respecter les procédures requises pour le contrôle des enquêtes statistiques, dans le respect des instructions du Premier Ministre ; respecter les règles de bonne conduite édictées par le "Survey Control Unit".

A5. Identifier précisément la population à enquêter, à la lumière de l'objet étudié.

A6. Choisir les méthodes statistiques adaptées à la qualité et à la quantité de données, à la précision requise pour les résultats, et à l'urgence du besoin à satisfaire.

A7. Promouvoir la cohérence et la comparabilité de l'ensemble de la statistique publique.

A8. Adopter les normes, les nomenclatures et les programmes des instances internationales, lorsqu'ils sont obligatoires ou conformes aux besoins des utilisateurs. S'efforcer d'utiliser des définitions et des concepts appropriés aux fournisseurs de données.

A9. Tester les questionnaires et les autres aspects de l'enquête et des traitements avant de les appliquer en vraie grandeur.

A10. Maintenir dans le temps, la cohérence de l'approche, chaque fois que cela est possible et compatible avec les besoins des utilisateurs, afin d'éviter d'introduire des discontinuités injustifiées dans les séries chronologiques.

A11. Faire en sorte que les dispositions prises pour le recueil, l'archivage et l'utilisation des données individuelles, respectent les dispositions légales concernant la protection des données individuelles.

A12. Envisager d'avoir recours à d'autres organisations pour mener des activités statistiques, lorsque cela pourrait s'avérer plus rentable.

Recueillir

par enquête

B1. Maintenir minimum le coût pour le fournisseur de données, en accord avec la nécessité de produire des statistiques pertinentes et au meilleur rapport qualité/prix.

B2. Faire connaître aux fournisseurs pourquoi leurs données sont nécessaires et si l'investigation est volontaire ou obligatoire.

B3. Libeller les questionnaires et les instructions aux fournisseurs de données de manière à éviter les biais dans les réponses et rendre les questionnaires clairs, logiques, pertinents et faciles à compléter pour les fournisseurs. (Voir aussi A9).

B4. Échantillonner lorsque c'est possible, en utilisant des techniques de sondages efficaces ; viser à distribuer équitablement la charge entre les fournisseurs.

B5. Prendre des mesures pour améliorer la réponse.

B6. Informer les fournisseurs de données du mode et du calendrier de diffusion des résultats de l'enquête et qu'à leur demande, ils peuvent obtenir un résumé des résultats.

des sources administratives

B7. S'assurer que les données conviennent aux fins statistiques prévues ; fournir les lignes directrices appropriées à ceux qui conduisent les processus administratifs.

généralement

B8. Réviser périodiquement les procédures en consultant les utilisateurs et les fournisseurs.

Traiter

C1. Vérifier la qualité des données, en réalisant des contrôles de validité, d'audit et de vraisemblance, adaptés aux utilisations envisagées pour les données.

C2. Repérer les biais potentiels - comme la non-réponse - les éviter ou les corriger chaque fois que cela est possible, en faisant usage de techniques statistiques appropriées.

C3. Utiliser la technologie adaptée de la manière la plus efficace et la plus efficiente.

C4. Faire en sorte que la qualité des données soit maintenue tout au long du traitement.

C5. Traiter rapidement les données, en accord avec la nécessité de procéder au meilleur coût. Des données fiables, conformes à l'objet des traitements, doivent être disponibles pour diffusion dès que possible après la période qu'elles concernent.

Analyser et interpréter

D1. Être impartial et objectif. Baser les interprétations sur des techniques statistiques appropriées et sur une compréhension du contexte du recueil des données et de l'usage des résultats.

D2. Valider les résultats en comparant avec d'autres informations lorsque cela est possible ; cela peut nécessiter de solliciter l'avis de spécialistes du domaine.

D3. Apprécier la robustesse des résultats en regard du choix des conventions et des suppositions retenues lors de leur élaboration.

D4. Tenir compte des besoins des utilisateurs au moment d'analyser et d'interpréter les données.

Diffuser

E1. Assumer la responsabilité de déterminer le moment où les méthodes ont été suffisamment contrôlées pour fournir des données adaptées à leur usage et assez fiables pour être publiées.

E2. Rendre les statistiques disponibles dès que possible après leur traitement, soit en les publiant officiellement, soit en annonçant qu'elles peuvent être communiquées à la demande.

E3. Publier l'information en se conformant au "Code of Practice on Access to Government Information".

E4. Fournir les statistiques essentielles disponibles à tous les utilisateurs simultanément, sauf exceptions limitées strictement sur la base de la 'nécessité de savoir'. (need-to-know) ; faire connaître la liste des statistiques clés ainsi que les destinataires préalables.

E5. Annoncer à l'avance la date de parution des statistiques.

E6. Faire figurer le logo et l'entête du Government Statistical Service (GSS) sur les communiqués du GSS. Prendre la responsabilité du contenu de ces communiqués de presse et des publications : tout commentaire de ministre doit être présenté séparément.

E7. Diffuser les statistiques sous les formes convenant le mieux aux utilisateurs.

E8. Diffuser toutes les statistiques du GSS, publiées à 9h30, sauf cas de force majeure.

E9. Rendre disponibles les statistiques et les autres données avec le degré de détail le plus fin et le plus fiable possible, tout en respectant la confidentialité des informations.

E10. Chercher à améliorer l'accès du public aux statistiques, par exemple dans les bibliothèques et autres centres de documentation de l'administration.

E11. Assurer, lorsque cela est possible, la continuité de l'information en cas de rupture de séries chronologiques.

E12. Fournir des conseils et des interprétations dans le but d'aider les utilisateurs à comprendre et utiliser les statistiques. Cela nécessite d'informer les utilisateurs de tous les aspects de la qualité des données primaires qui peuvent affecter l'interprétation des statistiques, de fournir des indications sur la précision, et de permettre le libre examen des méthodes de sondage, de recueil et d'analyse, de telle sorte que les utilisateurs puissent procéder à leur propre interprétation des statistiques.

E13. Rendre publiques les révisions importantes le plus tôt possible, en en stipulant les raisons.

E14. Fournir, avec les communiqués de statistiques, les noms et n° de téléphone des cadres statisticiens que l'on peut contacter pour plus d'information.

E15. Remplir les obligations de fournir des informations aux organismes internationaux.

E16. Respecter les instructions en vigueur concernant la facturation.

Respecter la confidentialité

F1. Se conformer aux règles détaillées prévues au «GSS Code of Practice on the Handling of data obtained from Statistical Inquiries» et à tout code non contraire du Ministère et approprié au cas particulier des données en cours d'utilisation.

F2. Lors de l'utilisation de données de sources administratives, respecter les garanties de confidentialité fournies lors de la procédure administrative d'acquisition.

Développer les compétences professionnelles et managériales

G1. Chercher à améliorer les connaissances et les savoir-faire professionnels. Suivre les développements des procédures et des normes techniques, et en discerner les avantages potentiels et les coûts pour les fournisseurs et les utilisateurs de données.

G2. Chercher à appréhender le contexte de politique sectorielle et les autres contextes propres aux utilisateurs dans lesquels l'information statistique ou l'analyse doit être utilisée.

G3. Améliorer la compréhension du public concernant la statistique et ses problèmes, en formant les utilisateurs et les médias par lesquels les statistiques sont présentées.

G4. Promouvoir les principes et les normes du code parmi tous les personnels et les collègues qui ont à traiter de statistiques publiques.

Réagir

H1. Répondre promptement aux demandes d'informations et aux réclamations. Lorsque la demande est importante et peut nécessiter plus de 10 jours ouvrables de travail, tenir le demandeur régulièrement au courant des développements.

H2. Réagir autant que faire se peut aux incompréhensions de la problématique statistique ainsi qu'aux interprétations erronées de statistiques publiques.

H3. Solliciter des audits indépendants des activités.

Bibliographie

International Statistical Institute Declaration on Professional Ethics.
International Statistical Review (1986) 54,2 pp.227-242.

Fundamental Principles of Official Statistics.
United Nations Statistical Commission paper E/CN.3/1993/26.

Politics and Statistics : Independence, dependence or Interaction ?
William Seltzer. Department for economic and Social Information and Policy Analysis, Working
Paper Series N° 6, United Nations 1994.

Principles and Practices for a Federal Statistical Agency. Committee on National Statistics.
National Academy of Press, Washington DC. 1992.

Integrity in the Government Statistical Service. Sir John Boreham.
Statistical News, February 1985 N° 68.

Public Confidence in the Integrity and validity of Official Statistics. Sir Jack Hibbert.
Statistical News, Spring 1990, N° 88.

Annexe V

**FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (FMI)
NORME SPECIALE DE DIFFUSION DES DONNEES
(SDDS)**

**Résumé du document
adopté en 1996 par
le Conseil d'Administration du FMI**

Les grandes caractéristiques de la norme spéciale de diffusion des données

1. Champ d'application, périodicité et délais de diffusion - Des données économiques et financières complètes, diffusées dans de bons délais, sont indispensables pour assurer la transparence des résultats et de la politique macroéconomique.

Diffusion de catégories de données économiques et financières identifiées conformément au tableau 1, de la manière applicable au pays considéré, les composantes, la périodicité et les délais de diffusion étant ceux qui sont indiqués.

2. Accès du public - La diffusion de statistiques officielles est un élément essentiel qui fait des statistiques un bien public. Il est en particulier indispensable que le public, y compris les participants aux marchés, puisse y accéder aisément et dans des conditions d'égalité.

- a. Diffusion préalable des calendriers de publication.
- b. Communication simultanée à toutes les parties intéressées.

3. Intégrité - Pour que l'objectif d'information du public soit atteint, il est nécessaire que les utilisateurs des statistiques officielles aient confiance en elles. En fin de compte, il s'agit aussi d'une question de confiance dans l'objectivité et le professionnalisme de l'organisme qui établit les statistiques. La transparence de ses modalités pratiques et de ses procédures est déterminante à cet égard.

- a. Diffusion des conditions régissant l'établissement des statistiques officielles, notamment en ce qui concerne la confidentialité de l'information individuellement identifiable.
- b. Détermination de l'accès du reste des administrations publiques avant que les données ne soient publiées.
- c. Identification des commentaires ministériels formulés au moment de la publication des statistiques.
- d. Information sur les révisions des méthodes et notification préalable des principaux changements.

4. Qualité - Un ensemble de normes portant sur le champ d'application, la périodicité et les délais de diffusion des données ne doit pas négliger la qualité des statistiques. Bien que cette dernière soit difficile à juger, on peut utiliser, pour y parvenir, des valeurs de remplacement pouvant être suivies, conçues de manière à mettre l'accent sur les renseignements dont les utilisateurs ont besoin pour juger de la qualité.

- a. Diffusion de données relatives aux méthodes et sources utilisées pour préparer les statistiques.
- b. Diffusion de données pouvant contribuer à la contrevérification statistique et à la vérification de vraisemblance.