

Utopie, science et statistiques officielles

Réflexions sur le recours aux registres administratifs pour la production statistique
et la recherche démographique

Patrick Deboosere (Interface demography-VUB)
et Godelieve Masuy-Stroobant (Institut de démographie – UCL)

Les avancées technologiques des dernières décennies nous propulsent à grande vitesse dans une société où nous devons continuellement repenser notre façon de vivre ensemble. Il est indéniable que la révolution technologique a permis à l'humanité de produire plus de richesses et de bien-être. Cela se traduit, en démographie par exemple, par une progression continue de l'espérance de vie et, surtout, de l'espérance de vie en bonne santé dans nos contrées. Mais cette même technologie impose aussi de nouveaux défis à nos sociétés.

L'informatique est un exemple par excellence de cette révolution technologique. C'est un des domaines où le résultat de la poussée technologique nous offre des possibilités de progrès, encore difficiles à évaluer, dans la production et l'analyse statistique des données. En tant que scientifiques nous ne pouvons que nous en réjouir.

Mais cet envol des possibilités contient en même temps des éléments qui peuvent menacer ou être perçus comme menaçants pour notre vie en société. Ce débat n'est pas neuf et il a précédé de longtemps le développement technologique. Les avancées de la société de l'information remettent en question ce que nous considérons comme relevant strictement de notre vie privée. Les « *reality series* » à la télévision sont un exemple parmi d'autres où nos moyens de communication nous 'autorisent' à une extrême indiscretion.

Mais ce qui pour beaucoup de personnes est perçu comme bien plus inquiétant, est de se sentir « surveillé » à son insu. C'est cette idée de surveillance allant même jusqu'à la manipulation, qui a servi de canevas à plusieurs romans d'anticipation. Les plus connus étant sans conteste « *Brave New World* » d'Aldous Huxley (1932), « *1984* » de Georges Orwell (1948) ou « *Fahrenheit 451* » de Ray Bradbury (1953).

Loin d'être non-fondée, cette crainte est d'ailleurs à l'origine de législations spécifiques sur la protection de la vie privée et de la création d'institutions sensées assurer cette protection...

Ces évolutions ne sont pas sans conséquences sur la recherche en sciences sociales. Ainsi, la Commission de protection de la Vie Privée a tout récemment interdit aux chercheurs qui utilisent le Registre national comme base de sondage pour leurs enquêtes, d'avoir accès aux adresses des personnes échantillonnées. La procédure imposée a comme résultat que toute enquête organisée de cette façon est condamnée à produire des résultats scientifiquement indéfendables et en pratique inutiles. Trouver un juste équilibre entre notre soif et notre besoin de connaissance, d'une part, et la défense de notre société démocratique d'autre part, ne semble pas être chose facile.

Dans cette problématique, l'institution chargée de rassembler les données sociodémographiques et économiques de base prend une place prépondérante et

extrêmement importante. En Belgique il s'agit de la Direction générale Statistique et Information économique, la nouvelle appellation de l'Institut National de Statistiques. A notre avis, c'est précisément dans le fonctionnement de cette institution, dans son rapport avec le public, le monde scientifique et le gouvernement que se situe un des éléments clé de ce difficile équilibre à trouver. Le bon fonctionnement du producteur principal de statistiques publiques est une condition nécessaire à la bonne gouvernance d'une société démocratique. C'est la seule garantie d'un accès fiable et contrôlé aux données statistiques tant pour les besoins d'une saine gestion publique que pour la qualité de la recherche scientifique.

Le 22 mars 2006 la Belgique adopte une nouvelle loi statistique. Cet événement passe presque inaperçu. Et pourtant, c'est d'une révision fondamentale de la loi statistique de 1962 qu'il s'agit : le but était d'adapter notre législation et notre système statistique aux nouvelles exigences d'un monde en pleine mutation.

Nous n'avons pas l'intention ici de présenter cette loi en détails, un seul élément retient notre attention : c'est l'occasion manquée d'y définir un nouveau statut à notre Institut national de statistiques, lui octroyant les moyens, l'indépendance et l'autonomie indispensables à l'exercice de ses missions. Pour étayer notre propos nous avançons cinq arguments :

1. Dans nos sociétés modernes, la statistique est essentielle au soutien du processus démocratique.
2. Le contrôle et la gestion éclairée de la confidentialité des données doivent être assurés face au développement d'un appareil administratif soutenu par une technologie informatique de plus en plus puissante et sophistiquée.
3. La question de la confidentialité des données ne peut se résoudre à des problèmes d'indiscrétion, de détournement de fichiers d'adresses ou d'usage abusif par des firmes privées, voire même des institutions publiques.
4. Il n'existe pas de remède miracle, ni de solution unique à l'inévitable tension entre le besoin de connaissances nécessaire à une gestion administrative efficace, d'une part, et l'indispensable prévention de tout usage abusif des données recueillies sur les personnes physiques, d'autre part.
5. Nous pouvons profiter de notre situation d'État fédéral dans un contexte européen pour développer une solution optimale à ces tensions/problèmes/questions.

1. Dans nos sociétés modernes, la statistique est essentielle au soutien du processus démocratique

La raison d'être des statistiques est de résumer, de manière claire et structurée, les connaissances acquises sur le monde qui nous entoure. Toute organisation complexe souhaitant agir de façon systématique sur son entourage tend dès lors à établir des statistiques. Pour l'État moderne, la statistique est même devenue un instrument indispensable à l'action publique. Simultanément, elle permet aux citoyens d'évaluer, dans

leur quotidien, les résultats des politiques menées par les pouvoirs publics. En ce sens, la statistique est aussi un outil propre à soutenir et à renforcer le caractère démocratique de la gestion publique.

Si la collecte, la systématisation et l'analyse de données relatives à la société et à l'économie se font et se sont faites en premier lieu pour les besoins de la gestion publique, on assiste ces dernières décennies, à une prise de conscience croissante que la statistique est aussi d'une importance essentielle pour le fonctionnement démocratique d'une société. C'est d'ailleurs en ces termes que débute la Recommandation de la Commission de la Communauté Européenne du 25 mai 2005 : « Les statistiques officielles jouent un rôle essentiel dans les sociétés démocratiques puisqu'elles fournissent aux pouvoirs publics, aux responsables politiques, aux acteurs économiques et sociaux ainsi qu'à tous les citoyens des informations objectives et impartiales sur la base desquelles des décisions avisées peuvent être prises et des questions ouvertement débattues. » (2005)

Des statistiques fiables peuvent aider à se former un jugement sur l'efficacité d'une politique menée. Tant pour le gouvernement que pour l'opposition, elles constituent un matériel de base important, capable d'alimenter la discussion politique en données un tant soit peu objectives. Ainsi constituent-elles un élément essentiel propre à assurer, sur un plan quantifiable, *l'accountability*, c'est-à-dire l'obligation pour un gestionnaire public de devoir rendre compte de ses actes. Cela vaut autant pour les statistiques financières et économiques que pour les statistiques sociales.

Chaque grand débat de société fait usage de statistiques. Aussi est-il impératif que les statistiques officielles répondent à des normes élevées de qualité et qu'elles soient accessibles à tous les acteurs politiques et sociaux. Cela peut paraître paradoxal, mais à une époque où foisonnent les fichiers, les enquêtes et les sondages et où nous sommes submergés de statistiques par les médias, l'autorité statistique publique ne dispose pas de moyens suffisants à la production de statistiques actualisées présentant toutes les garanties de qualité attendues. Pourtant, la poursuite de séries statistiques fiables est indispensable au fonctionnement démocratique et à la cohésion de la société. Sans statistiques fiables, toutes sortes d'assertions (même chiffrées) peuvent être propagées impunément, la politique menée ne peut être évaluée, ni en bien ni en mal, et une société n'est plus capable, à la longue, de s'orienter. Les statistiques alimentent le système nerveux d'une société moderne, et il importe donc grandement que les politiciens, mais aussi les médias, les organisations sociales et les citoyens soient convaincus de l'importance qu'il y a à produire des statistiques fiables et de bonne qualité.

L'institution statistique se doit d'être au service des autorités publiques, mais aussi des organisations politiques et sociales et des citoyens individuels. Ce n'est qu'en se fixant pour norme le niveau de qualité scientifique le plus élevé possible, que l'institution statistique pourra garder la confiance de tous ces acteurs dont les intérêts peuvent être opposés. Défendre la neutralité et l'objectivité aussi bien dans la collecte de données que dans leur production et leur diffusion en se basant sur des normes strictes de compétence et d'intégrité professionnelle forment la base d'une éthique de collecte des données (Seltzer 2003). D'où la nécessité d'une **indépendance scientifique** de l'institution statistique, et également, par voie

de conséquence, de l'existence d'un cadre juridique et institutionnel propres à garantir cette indépendance.

2. Le contrôle et la gestion éclairée de la confidentialité des données doivent être assurés face au développement d'un appareil administratif soutenu par une technologie informatique de plus en plus puissante et sophistiquée

Cette réflexion était bien présente au moment où le législateur belge a mis sur pied le Registre national des personnes physiques créé par la loi du premier août 1985. Ce n'est pas un hasard si les informations qui peuvent être enregistrées au Registre national ont été clairement définies et limitées et si des règles strictes sur l'emploi du numéro au registre national ont été imposées. Cependant, entre-temps, cette volonté du législateur s'est peu à peu estompée, faute sans doute d'un débat de fond sur le sujet. Les incontestables avantages d'efficacité qu'offrent les nouvelles possibilités technologiques l'emportent facilement dans ce domaine. Il suffit de voir à quelle vitesse se répand et se banalise l'usage du numéro au registre national lors de pratiquement toute démarche administrative aujourd'hui. Plus intéressant encore est d'analyser le fait qu'en dehors de toute démarche statistique, l'accord gouvernemental précise dans son programme de simplification administrative, qu'« à partir du 1er janvier 2005, tous les services publics fédéraux ne pourront plus réclamer aux citoyens des données ou des attestations que ces derniers auraient déjà communiquées à leur administration communale ou qui figurent dans le Registre national des personnes physiques ». La réalisation de cet objectif nécessite en effet la mise en relation de nombre de bases de données administratives, créées à l'origine pour les besoins propres de chaque institution, mais elle suppose aussi l'accès à ces données appariées par les différents services. L'ampleur et la diversité des informations mises en relation de ce fait dépasseraient de loin les données que le Registre national des personnes physiques est autorisé à enregistrer. On peut donc à juste titre se demander ce que peut bien signifier la petite phrase qui suit la déclaration et qui assure que « cette mesure sera prise dans le respect de la protection de la vie privée ». Il serait sain pour le maintien de la confiance qu'accordent les citoyens aux institutions publiques - et pour la démocratie tout court - de clarifier cet élément.

Il s'agit bien évidemment ici d'un problème *administratif* et non de *statistiques*. Mais les deux sont intimement liés dès lors que la statistique s'oriente de plus en plus vers l'utilisation de données administratives à des fins statistiques. A quoi bon imposer de strictes mesures de confidentialité et de protection des données quand il s'agit de statistiques et, simultanément, permettre d'ouvrir toutes les vannes de l'informatique dès lors qu'on traite de données administratives ?

De toute évidence, la protection de la confidentialité des données statistiques est centrale dans le processus de transition vers l'exploitation de données administratives à des fins statistiques. A noter que cette transition est effective : l'organisation future de nos recensements de la population et du logement sur base de fichiers de données administratives en est un exemple.

Lors de l'organisation de l'Enquête socio-économique 2001, certains ont avancé que le caractère obligatoire de cette enquête par questionnaire représentait une atteinte à la vie

privée (2000). Simultanément, la menace d'une atteinte à la vie privée était au centre des préoccupations d'un débat de fond au Sénat (2000).

Il va de soi qu'à chaque collecte de données, la protection de la confidentialité des données doit faire l'objet d'une attention suffisante. Mais, dans ce débat, il ne faut pas perdre de vue qu'un recensement de type classique par questionnaire représente de fait une menace moindre pour la vie privée qu'un recensement réalisé à partir de données administratives. Il y a tout d'abord le fait que, même si la collecte de données par des enquêteurs et le traitement manuel des formulaires peuvent conduire -fortuitement à reconnaître une personne, le fichier final présente, lui, davantage de garanties. Il faut ensuite prendre en compte que le répondant garde à tout moment, lors du remplissage du questionnaire, la maîtrise complète des renseignements fournis : il répond ce qu'il lui plaît de répondre, et s'il est obligatoire de compléter le bulletin de recensement, cela ne l'est pas pour chacune des questions en particulier. Enfin, chaque répondant sait quelles sont les données récoltées et lesquelles pourront être analysées et mises en relations.

La garantie donnée par l'institution statistique que les informations collectées seront efficacement protégées et rendues anonymes, que tout enrichissement des données se fera par le biais d'une liste de concordance tenue à jour séparément, qu'en cas de croisement ultérieur de données il sera veillé à la non reconnaissance des personnes et au respect du principe selon lequel la fourniture de ces données ne peut en aucun cas être utilisée à l'encontre des personnes, renforce le sentiment de confiance des répondants et ajoute encore une protection supplémentaire.

En cas d'appariement de données et de mise en relation de bases de données administratives, la menace d'atteinte à la vie privée est beaucoup plus importante. Les données administratives sont, du fait de la production de preuves qui en accompagnent le recueil, censées être valides : le répondant est souvent contraint de communiquer ces données, et le défaut de communication peut entraîner, au plan financier, administratif ou personnel, des conséquences dommageables. Mais ces données sont à chaque fois collectées à des fins précises, en rapport avec le champ d'activités de l'institution. . Lors de la mise en relation de bases de données provenant de différentes administrations, des informations qui peuvent être considérées par le répondant comme n'ayant entre elles aucun rapport, sont appariées et utilisées à des fins statistiques.

L'établissement de statistiques – par nature agrégées à différents niveaux - et la recherche scientifique n'ont évidemment pas pour but d'analyser des informations sur un individu donné. Néanmoins, le système mis en place pourrait faciliter la création de dossiers individuels si les précautions nécessaires ne sont pas prises. Il convient donc de réglementer soigneusement les conditions d'appariement, de traitement, d'analyse et de diffusion des données récoltées afin d'éviter tout dérapage.

Il a déjà été largement tenu compte de cet impératif dans la nouvelle loi statistique. Il y est prévu par exemple de faire une nette distinction entre statistique et tâches administratives. Mais la création et l'informatisation de registres centralisés impliquent le risque de voir s'estomper la démarcation entre tâches administratives, d'une part, et utilisation de données administratives en vue d'applications statistiques, d'autre part. C'est donc à juste titre que la nouvelle loi statistique stipule, selon le principe de finalité, que des données recueillies en

vue de la production de statistiques ne peuvent avoir de suites administratives. Cette règle a été étendue à l'utilisation de répertoires secondaires.

Aux Pays-Bas, le Bureau Central de Statistique (CBS) a introduit le concept de « sauvegarde administrative » (*administratieve vrijwaring*), afin de rencontrer la crainte - très présente dans l'opinion publique - que l'extension des enregistrements et la mise en relation d'un nombre toujours croissant de données puisse conduire à des sanctions à l'encontre de personnes. Le CBS s'est vu attribuer le monopole de la mise en relation des données, et le résultat de cette mise en relation ou de la fourniture de données de base pour l'établissement de statistiques ne peut en aucun cas donner lieu à des conséquences administratives. La nouvelle loi statistique belge reprend ces mêmes principes.

3. La question de la confidentialité des données ne peut se résoudre à des problèmes d'indiscrétion, de détournement de fichiers d'adresses ou d'usage abusif par des firmes privées, voire même des institutions publiques.

Trop souvent le débat sur le secret statistique et sur la confidentialité des données se cantonne à une interprétation étroite : celle du risque d'intrusion dans ce qui relève de la vie privée, sans l'assentiment des personnes concernées ou encore à la communication d'informations considérées comme sensibles. Sans nier l'importance de cette dimension, une extrême vigilance doit être accordée aux conséquences politiques de la façon dont le système statistique et administratif est organisé. La protection des droits et libertés des citoyens est le fondement même de notre système démocratique. Que des données administratives puissent être détournées à des fins de répression politique, par exemple, signifie un glissement pervers vers un système communément qualifié de « totalitaire ».

Mais l'histoire nous enseigne également qu'il s'agit surtout de veiller à ce que des groupes spécifiques de personnes ne soient les victimes désignées de discriminations ou de mesures d'exclusion, par suite de l'existence même de fichiers administratifs.

Le dévoilement d'abus commis autrefois dans d'autres pays tend à prouver que la crainte d'un usage détourné, voire abusif, de données recueillies à des fins statistiques n'est pas entièrement dénuée de fondement. Il est d'ailleurs à noter que le problème dépasse de loin le cadre de la statistique, pour s'étendre à l'ensemble du système administratif centralisé. Plusieurs auteurs ont souligné le rôle du système d'enregistrement de la population mis en place aux Pays-Bas avant la Deuxième Guerre mondiale dans la persécution et l'extermination des Juifs et des Gitans. Le taux de mortalité (73%) des Juifs néerlandais était le plus élevé des Juifs résidant dans les pays occupés de l'Europe de l'Ouest, bien plus que la population Juive en Belgique (40%) ou en France (25%) (Seltzer & Anderson 2001). Bien qu'il s'agissait à l'origine d'un système purement administratif, il fut bel et bien conçu et développé comme un système d'enregistrement de la population à des fins administratives et statistiques. Methorst qui était en 1938 directeur-général du Bureau Central de Statistiques (CBS) notait à cet égard que le système, qui avait pour but de suivre chaque personne « du berceau au tombeau », allait ouvrir de larges perspectives de simplification à la gestion de l'administration communale et, simultanément, de recherche sociale (Seltzer & Anderson 2001). Il s'agit là bien évidemment d'une situation extrême où une puissance d'occupation a imposé sa loi. C'est aussi l'origine d'une disposition particulière inscrite dans les lois

statistiques de plusieurs pays, dont la Belgique, celle de l'obligation de détruire les registres en cas d'occupation étrangère.

Aux Pays-Bas, les conséquences néfastes du système pendant la guerre ont joué un rôle important dans une attitude très critique vis-à-vis de tout système d'enregistrement centralisé. C'est d'ailleurs un élément qui a contribué au maintien de registres de population municipaux décentralisés et à accorder davantage d'autonomie au CBS en raison de son recours croissant à des bases de données administratives pour l'élaboration de ses statistiques.

Mais le danger ne se peut se limiter à la présence d'un occupant étranger. Bien plus difficile est la question des glissements de l'état démocratique vers l'état d'exception en temps de crise.

La discussion la plus récente à ce sujet a eu lieu aux Etats-Unis, où le Census Bureau a reconnu avoir commis une faute grave en communiquant des données statistiques au Département de la sécurité intérieure (Homeland Security). Dans un communiqué de presse, le Census Bureau déclare que « *The Census Bureau's decision to give data to the Department of Homeland Security that identified populations of Arab-Americans was the modern-day equivalent of its pinpointing Japanese-American communities when internment camps were opened during World War II. (...) It affected the perception of the Census Bureau and that is a very important problem for us.* »(2004)

Le problème réside ici davantage dans la relation entre l'autorité statistique et le reste de l'appareil de l'État. De ce point de vue, la garantie n'est pas meilleure dans une situation où la production de données administratives ou statistiques est attribuée à un seul organisme ou à une multitude d'institutions. Il importe surtout de prévoir une législation et des mesures institutionnelles qui préviennent et sanctionnent les abus potentiels et qui permettent à l'autorité statistique de résister aux inévitables pressions politiques.

4. Il n'existe pas de remède miracle, ni de solution unique à la tension inévitable entre le besoin de connaissances nécessaire à une gestion administrative efficace, d'une part, et l'indispensable prévention de tout usage abusif des données recueillies sur les personnes physiques, d'autre part.

Le débat illustre bien la contradiction fondamentale à laquelle toute autorité, et plus généralement, toute société qui tente de rassembler des informations sur ses citoyens, est confrontée. Il s'agit d'une contradiction à laquelle aucune solution définitive ne peut être apportée. La performance croissante de nos systèmes d'informations à capter notre réalité administrative, les rend d'autant plus menaçants de par leur pouvoir même de connaissance. Il n'existe pas de bonne solution à ce problème. Plus on se rapproche d'un des pôles de cette contradiction, plus on s'éloigne de l'autre. Une synthèse est impossible, il est tout au plus possible d'atteindre un équilibre fragile et temporaire qu'il faut continuellement ajuster.

François Héran, directeur de l'INED a récemment démontré l'impossibilité d'apporter une réponse claire et définitive à ces questions en les situant dans le cadre plus large du débat sur

la démographie et l'éthique (Héran, 2006). La forme même que revêt son article –un dialogue entre des personnages fictifs ce qui permet de mettre en avant des arguments parfois contradictoires - démontre à quel point il est difficile de résoudre la tension entre notre soif de connaissances et notre volonté de nous soustraire au regard indiscret de *Big Brother*. Souvent d'ailleurs, en fonction de la situation concrète, une attitude considérée comme éthique dans un cas peut ne plus l'être dans un autre cas. « En temps ordinaires, le traitement distancié et neutre des personnes par le démographe a une vertu éthique négative : il ne nuit pas aux personnes. En temps de crise, c'est l'inverse : la neutralité peut devenir coupable. Elle n'est ni avantageuse ni favorable, ni bonne ni mauvaise. » (Héran 2006)

Cette contradiction est ancienne et comme aucune solution définitive ne peut être proposée, elle resurgit à intervalles réguliers. Cela n'implique cependant pas qu'il faille choisir entre 'ne pas savoir' et la soumission résignée à une administration et un gouvernement toujours plus intrusifs et omni voyants. Il est évident que nos sociétés ont besoin de flux permanents de statistiques de haute qualité pour assurer la gestion de la chose publique dans de nombreux domaines, pouvoir en évaluer les effets et soumettre l'ensemble le plus objectivement possible à un débat démocratique.

Il est donc indispensable d'organiser cette collecte d'informations, tout en prévoyant un maximum de garde-fous, afin de réduire autant que possible les risques d'abus. A noter que ces les gardes fous fonctionnent tous sur le mode défensif. Comme le système administratif à tout à gagner du développement technologique pour en savoir toujours plus de façon toujours plus inter-reliée, seul l'autre pôle a besoin de protection. Mais une protection excessive peut aussi conduire à rendre inaccessibles les informations indispensables à une analyse scientifique et objective de la réalité sociale, et, par-là même, sérieusement limiter le débat démocratique.

D'après les codes de bonne conduite et les manuels existants les principaux garde-fous proposés sont les suivants :

1. Un **cadre juridique** qui régleme la protection des données.
2. Des mesures **organisationnelles** qui aident à garantir l'indépendance des instances chargées de produire des statistiques.
3. La **formation** des étudiants et de tous ceux qui sont amenés à traiter de données statistiques confidentielles aux fondements et principes éthiques en la matière
4. Des mesures **méthodologiques** et **technologiques** qui aident à protéger la confidentialité des données.
5. **Défendre et publier** une position claire sur les principes en cause afin que la population et toutes les personnes impliquées soient au courant de la problématique et des normes éthiques que la direction et le personnel engagé sont sensés respecter.

Il est évident que toutes ces mesures ne constituent pas une défense absolue contre les abus, mais ils peuvent les limiter et les rendre plus difficiles à mettre en oeuvre. La législation peut assurer une protection suffisante de la confidentialité des données en temps normal. Cela ne suffit cependant pas à en garantir l'application dans toutes les situations et, en particulier, quand la sécurité nationale est en cause : Seltzer et Anderson citent le cas des Etats-Unis où des éléments de protection du *Census Act* ont été révoqués par les *War Powers Acts* à l'occasion des deux guerres mondiales (Seltzer & Anderson 2001). C'est pourquoi ces auteurs

proposent de tout simplement éviter la collecte de données dites 'sensibles'. Ceci est d'ailleurs de pratique courante dans plusieurs pays où certaines informations sont explicitement exclues du système statistique. C'est le cas aux Pays-Bas, en France et en Belgique pour un certain nombre de données. Sont considérées en général comme sensible les données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale ainsi que les données à caractère personnel relatives à la vie sexuelle.

Mais ces dispositifs sont parfois remis en cause, notamment parce que le non-recueil d'informations sensibles peut s'avérer préjudiciable à ces groupes de population que la mesure souhaite protéger. Ainsi, on enregistre dans plusieurs pays, dont la Belgique, une demande croissante de production de données sur les populations immigrées en leur associant leur origine ethnique. En cause : l'impossibilité, en l'absence de telles données, de sanctionner des pratiques discriminatoires, à l'emploi, à l'accès au logement, etc ... A cet égard il est souvent fait référence aux pays anglo-saxons où une question sur l'ethnicité fait partie des questions de base du recensement.

5. Nous pouvons profiter de notre situation d'État fédéral dans un contexte européen pour développer une solution optimale à ces tensions/problèmes/ questions

Le code d'éthique professionnelle établi par les Nations Unies en 1994 (*Fundamental principles of official statistics*) insiste sur l'indépendance de l'organisme chargé de statistiques officielles comme principe de base d'un système statistique bien portant. Le principe de l'indépendance scientifique a été retenu dès la création des institutions statistiques modernes, et a été repris dans le traité européen (art. 285, alinéa 2).

Outre l'indépendance scientifique, l'indépendance professionnelle et organisationnelle de l'institution statistique servent de garant à l'élaboration de statistiques impartiales et de haute qualité.

C'est dans cet esprit que dans nombre de pays les autorités ont récemment décidé d'accorder davantage d'indépendance à leur institution statistique. Ainsi, lors de l'annonce du programme du gouvernement britannique pour l'année parlementaire (Queen's Speech du 15 novembre 2006), la volonté de création d'un organisme de surveillance statistique indépendant a été affirmée. La nouvelle législation a été accueillie positivement par l'Office de Statistiques déclarant que cela constitue « *an important step in helping to build public confidence in official statistics. (...) these new arrangements will reinforce the independence and quality of statistics produced within the UK's long-standing decentralised system.* »(Dunnell 2006)

Et Fellegi, le statisticien en chef de *Statistics Canada*, souligne que « *Even as official statistical agencies are called upon to become much more policy relevant, they must do so in a manner that preserves both their political independence and reputation for professional competence. Indeed, this has become more important than ever before, precisely because of the heightened impact of official statistics, combined with an environment in which the government is trying to convince a sceptical and insecure public of the wisdom of its actions, making use of evidence that must be accepted as "objective".* » (Fellegi 1999)

En tenant compte du droit d'accès de l'INS (Belgique) aux bases de données administratives de toutes les administrations et du monopole qu'il détiendrait sur la mise en relation de fichiers à des fins statistiques, il est nécessaire que cette indépendance soit solidement ancrée au plan légal et organisationnel, et que l'INS soit dotée d'un statut lui garantissant davantage d'indépendance et d'autonomie.

En effet, le public doit avoir l'assurance que l'institution statistique jouit de suffisamment d'indépendance et d'autorité pour être en mesure de prévenir/interdire toute utilisation non statistique des données en sa possession.

Pour asseoir les bases indispensables à une saine collaboration entre administrations productrices et utilisatrices de données, il importe aussi que les différentes autorités et services fédéraux puissent avoir confiance en une production statistique qui soit au service des processus de gestion dans les domaines politique, social et économique. L'exploitation de bases de données administratives à des fins de production statistique nécessite que l'on procède d'abord à des modifications de structure et de contenu de ces bases de données. Procéder à ces adaptations requiert l'existence d'une relation de confiance, établie avec une institution indépendante bénéficiant d'une autorité basée à la fois sur le professionnalisme et sur la compétence.

Les Communautés et Régions doivent voir en l'INS un interlocuteur qui accorde autant d'importance à la statistique fédérale et régionale, et qui bénéficie de l'autorité nécessaire pour imposer les standards, nomenclatures et normes de qualité communs indispensables à l'élaboration d'une statistique de qualité au sein d'un État à structure fédérale.

Le bénéfice de cette indépendance doit aller de pair avec un système de contrôle professionnel et démocratique. C'est dans cet esprit que le code des Nations Unies prévoit l'installation d'un Conseil de statistique chargé de veiller à la qualité professionnelle. C'est dans un même souci que plusieurs de pays ont prévu des instances chargées de la protection de la vie privée. En commentant l'utilité des autorités de contrôle, notamment en ce qui concerne la protection de la vie privée, François Héran fait part de son opinion personnelle à ce propos : « Personnellement, j'ai toujours plaidé pour que, dans chaque pays, ces autorités protectrices puissent compter sur la coopération des statisticiens et des démographes et contribuer, en retour, à protéger leur travail contre des réclamations intempestives. »(Héran 2006)

En Belgique, il y aurait lieu de profiter de l'existence de différents niveaux de gestion politique. A côté de mesures traditionnelles comme la mise au point d'un programme statistique annuel, un budget accordé par le (ou les) parlements sur base d'une production statistique convenue et un contrôle de celle-ci par les instances compétentes, la tutelle des parlements des différents niveaux institutionnels pourrait également constituer une garantie complémentaire pour défendre l'intangibilité des données statistiques.

Les instances européennes peuvent également jouer un rôle important en incitant les instituts nationaux de statistique à s'aligner aux normes et standards les plus exigeants. La Commission Européenne recommande ainsi aux états membres d'inclure dans leur législation nationale les 15 principes clé pour de production et de diffusion des statistiques officielles.

Conclusion

Pour faire bref, nous avons développé ici divers arguments qui tous plaident en faveur d'un Institut fédéral de statistique doté d'une plus grande autonomie à la fois morale (indépendance) et financière (moyens suffisants), afin de lui permettre d'assumer pleinement ses missions : produire des statistiques de qualité utiles à une gestion publique efficace et permettant d'améliorer la connaissance objective (la recherche) de notre société.

Les statisticiens ont souvent tendance à dire que la confiance du public est essentielle au recueil d'informations fiables. Ceci est tout à fait exact, mais c'est aussi une façon détournée de mettre le monde à l'envers. On ne doit pas gagner la confiance du public pour produire de 'bonnes' statistiques, mais la production de nos statistiques doit être à la hauteur des attentes du public en aussi bien en termes de qualité et que de garanties démocratiques.

Le statut **d'indépendance de l'institution statistique** est un élément clé permettant de se rapprocher de cet idéal : confiance du public, statistiques fiables, utiles et de qualité. Cela ne sera jamais une garantie, mais l'inverse le sera bien moins encore. Nos institutions de statistiques dispersés et intégrés dans diverses administrations se situant à différents niveaux : fédéral, communautaire ou régional, se trouvent dans une position bien plus faible pour résister efficacement à d'éventuelles pressions.

Un système idéal est une utopie. Savoir cela n'interdit pas d'œuvrer en vue de nous garantir le système statistique le plus équilibré possible dans le contexte actuel. Mais il faut surtout veiller à ce qu'un système moins qu'idéal ne devienne à long terme le contraire d'une utopie, une dystopie. Contrairement à Thomas More qui propose l'Utopie comme critique de la société existante, le « Brave New World » d'Aldous Huxley (1932) décrit une dystopie pour nous avertir des dangers d'un monde tellement dominé par la technologie qu'il mène à une société sans choix ni libertés.

En tant que scientifiques, utilisateurs des données statistiques, soyons conscients que nous sommes également des citoyens et qu'il est de notre devoir de contribuer au développement de notre démocratie en particulier dans le domaine de notre profession.

Bibliographie

- (2000). Sénat Belge - compte rendu intégral 14 décembre 2000. *Sénat Belge*. Brussels.
- (2005). Recommandation de la Commission concernant l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales et communautaire: 23.
- De Morgen (2000). 6 november 2000. Brussel.
- Dunnell, K. (2006). National Statistician welcomes Statistics and Registration Service Bill, National Statistics. **2006**.
- Fellegi, I. P. (1999). "Statistical Services - Preparing for the Future." *Survey Methodology* **25**(2): 113-128.
- Héran, F. (2006). Ethique et démographie ou Macrodème et Microdème au pays des éthiciens. *Histoire des Idées et politiques de population*. G. Wunsch. Paris, INED. **VII**: 97-150.
- International Herald Tribune (2004). 11 November 2004.

Seltzer, W. (2003). Ethical issues in data collection. *Encyclopedia of population*. G. McNicoll. New York. **1**: 195-197.

Seltzer, W. & M. Anderson (2001). "The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses." *Social Research* **68**(2): 481-513.