



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CES/2009/19
30 mars 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR
L'EUROPE**

COMMISSION DE STATISTIQUE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-septième réunion plénière
Genève, 8-10 juin 2009
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**SÉMINAIRE SUR LA MANIÈRE DE CONCILIER, D'UNE PART, LES PRINCIPES
DE L'AUTONOMIE PROFESSIONNELLE ET DE LA RESPONSABILITÉ
ET, D'AUTRE PART, LE MANDAT CONSISTANT À PRODUIRE
DES DONNÉES UTILES POUR LES POLITIQUES**

**DEUXIÈME PARTIE: AU-DELÀ DE LA PRODUCTION DE STATISTIQUES
OFFICIELLES: CRÉATION DE SYNERGIES, ÉVITEMENT DES CONFLITS**

**LIMITES À LA PARTICIPATION DES SERVICES NATIONAUX
DE STATISTIQUE AUX ACTIVITÉS DÉPASSANT LE CADRE
DE LA PRODUCTION DE STATISTIQUES OFFICIELLES:
COMPATIBILITÉ AVEC LES PRINCIPES FONDAMENTAUX
DE LA STATISTIQUE OFFICIELLE**

Note du secrétariat

Résumé

En juin 2008 (ECE/CES/74), la Conférence des statisticiens européens a choisi comme thème d'un séminaire devant se tenir lors de sa réunion plénière de 2009 la «manière de concilier, d'une part, les principes de l'autonomie professionnelle et de la responsabilité et, d'autre part, le mandat consistant à produire des données utiles pour les politiques». Au nom de la Conférence, le Bureau a approuvé les grandes lignes du séminaire à sa réunion de février 2009 (ECE/CES/2009/2) et a demandé à la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe d'établir une note qui servira de base de discussion.

La présente note met en évidence les synergies et conflits qui peuvent exister entre l'activité principale d'un service national de statistique, à savoir la production et la diffusion de statistiques officielles, et certains types d'activités non statistiques qu'un tel organisme peut être amené à entreprendre.

I. INTRODUCTION

1. La présente note vise à mettre en évidence les synergies et conflits pouvant exister entre l'activité principale d'un service national de statistique, à savoir la production et la diffusion de statistiques officielles, et certains types d'activités non statistiques qu'un tel organisme peut être amené à entreprendre. Il ne s'agit pas de tenter de donner une vue complète des activités statistiques envisageables en dehors de la statistique officielle. En effet, d'autres documents destinés au séminaire sont consacrés aux synergies et conflits éventuels découlant des activités statistiques qui n'entrent pas totalement dans la catégorie des statistiques officielles, comme par exemple les analyses et les prévisions.
2. Afin de déterminer si d'éventuelles activités non statistiques sont compatibles avec la fonction essentielle d'un service national de statistique, il faut se référer aux Principes fondamentaux de la statistique officielle dans la région de la Commission économique pour l'Europe, adoptés par la Commission en 1992¹, et aux divers codes qui sont venus compléter ces principes, notamment le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne² et la Norme spéciale de diffusion des données³, publiée par le Fonds monétaire international. Lorsqu'on examine la question de la compatibilité avec les principes fondamentaux, il convient de s'intéresser en premier lieu à la notion de conflit d'intérêts. Ainsi, toute activité non statistique qu'un service national de statistique peut être amené à entreprendre doit faire l'objet d'un examen consistant à déceler les éventuels conflits d'intérêts avec l'activité principale, à savoir les statistiques officielles, et à déterminer l'image que les utilisateurs et les personnes interrogées ont de la façon dont le service respecte ces principes.
3. La loi confère à certaines institutions nationales une indépendance relative vis-à-vis du gouvernement. Dans le cas d'un service national de statistique, cette indépendance se manifeste dans le domaine de la méthodologie et dans tous les aspects de la diffusion des données. Le gouvernement ne doit pas s'immiscer dans la sphère d'autonomie de ces institutions. Qui plus est, celles-ci ne doivent pas assumer des responsabilités qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de leur fonction principale et qui pourraient susciter des conflits d'intérêts internes. Pour un service national de statistique, il s'agirait d'un conflit entre l'un des principes fondamentaux et une considération externe propre à une tâche non statistique. En effet, les conflits d'intérêts internes peuvent ébranler la confiance dans le service tout autant qu'une interférence dans la sphère d'autonomie.

¹ Décision C(47) de la Commission économique pour l'Europe;
<http://www.unece.org/stats/documents/e/1992/32.f.pdf>.

² Code de bonnes pratiques de la statistique européenne pour les services statistiques nationaux et communautaires, adopté par le Comité du programme statistique le 24 février 2005 et promulgué dans la recommandation de la Commission du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires;
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_QUALITY/TAB471413/VERSIONE_INGLESE_WEB.PDF.

³ Adoptée en 1996; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=EBM/96/36>.

4. Les principes fondamentaux n'ont pas tous la même pertinence lorsqu'il s'agit d'évaluer la compatibilité des activités non statistiques avec la fonction principale. L'analyse présentée ci-après porte sur les deux principes dont le respect, tel qu'il est perçu, occupera sans doute une place majeure dans l'examen d'éventuels conflits, à savoir:

- a) Le principe d'impartialité;
- b) Le principe de confidentialité.

II. LE PRINCIPE D'IMPARTIALITÉ

A. Incompatibilité des responsabilités consistant à promouvoir des politiques ou à donner des conseils sur les politiques à adopter

5. Lorsqu'un service producteur de statistiques publie des statistiques officielles, le principe d'impartialité lui impose de distinguer rigoureusement, d'une part, les commentaires impartiaux qui relèvent de sa responsabilité et, d'autre part, les observations sur les politiques à suivre, qui ne sont pas de son ressort. L'un des indicateurs qui correspondent au principe n° 1 dans le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne se rapporte expressément à cette question; quant à la Norme spéciale de diffusion des données du Fonds monétaire international, elle prescrit notamment, concernant l'intégrité des données, d'identifier comme tels les commentaires ministériels formulés lors de la diffusion des statistiques.

6. La notion d'impartialité dont il est question dans les Principes fondamentaux ne se limite toutefois pas à la publication des statistiques officielles. L'assignation à un service national de statistique de toute tâche qui implique de prendre la responsabilité de promouvoir des politiques ou d'élaborer indépendamment ou conjointement des instruments de promotion de politiques, quelle que soit la cause défendue, crée un conflit d'intérêts grave de ce point de vue et devrait par conséquent être évitée. Peu importe que la tâche soit périodique ou ponctuelle; toute participation d'un service national de statistique à une déclaration de politique générale ne s'accorde pas avec le principe d'impartialité.

7. La distinction rigoureuse ci-dessus ne s'oppose pas à l'usage fréquent de statistiques officielles pour promouvoir, élaborer, mettre en œuvre et évaluer des politiques dans divers domaines. Il s'agit d'une composante essentielle de l'utilité pratique des statistiques officielles, dont fait état un autre principe fondamental. Dans ce cas cependant, la responsabilité incombe clairement à l'utilisateur des statistiques. Le principe d'impartialité impose par conséquent à un service national de statistique, en tant que principal producteur de statistiques à l'échelle nationale, de s'abstenir de toute fonction qui est légitimement du ressort d'un service utilisateur. Ainsi, aucun service national de statistique ne devrait être chargé de mettre en œuvre ou de promouvoir des mesures de politique générale prises par le législateur ou le gouvernement, dans quelque domaine que ce soit. Les producteurs de statistiques doivent se conformer aux principes fondamentaux de la statistique officielle et à la législation sur les statistiques, ce qui n'est pas le cas des utilisateurs. Ceux-ci doivent mentionner la source de leurs informations, mais leurs commentaires, interprétations, analyses (notamment en parallèle avec d'autres sources d'information) ou changements de terminologie relèvent de leur responsabilité, qui doit être clairement indiquée à l'intention des tiers.

8. La distinction à faire entre producteurs et utilisateurs de statistiques n'empêche aucunement et ne saurait empêcher un service national de statistique d'entretenir des relations régulières avec les services chargés des politiques afin de connaître leurs besoins d'information, qui peuvent être associés aux besoins d'information d'autres utilisateurs et pris en compte dans des programmes de production de statistiques officielles. Elle n'empêche pas non plus le personnel du service de statistique de donner des conseils au personnel des services utilisateurs en ce qui concerne les caractéristiques et la qualité des données ou les outils et méthodes d'analyse appropriés. La fourniture par le service de statistique, aux services chargés des politiques, de tableaux ou d'analyses sur mesure à partir des données disponibles ne s'oppose pas non plus à l'impartialité tant qu'il est établi clairement que la responsabilité du service de statistique se limite à la qualité des données et à leur compilation, et non aux définitions des tableaux eux-mêmes si elles ne correspondent pas aux définitions standard utilisées pour la publication des statistiques officielles. Il existe de nombreuses façons de mettre en œuvre une coopération mutuellement avantageuse entre un service national de statistique et un service utilisateur sans donner l'impression que le service de statistique partage la responsabilité des propositions relatives à la politique à mener.

9. Le principe d'impartialité interdit également à un service national de statistique de se livrer à des activités de «promotion» pour le compte du gouvernement ou d'un de ses membres. Une distinction très nette doit être faite entre la fonction de promotion d'un gouvernement et celle d'un service national de statistique. Dans la mesure du possible, un même membre du gouvernement ne doit pas assumer les deux fonctions à la fois.

10. Certains services nationaux de statistique ont pu manifester de la réticence, ou continuent d'en manifester, au moment de fournir à des administrations publiques ou à des groupes d'intérêt particuliers des compilations statistiques sur mesure en plus des statistiques officielles, parce qu'ils craignent que ces données «à la carte» soient «déformées» lors de débats politiques. Cette attitude ne se justifie pas du tout par la nécessité de faire une distinction nette entre les statistiques officielles et les fonctions à caractère politique; au contraire, elle limiterait inutilement l'usage possible des statistiques officielles aux fins de l'évaluation, de la mise en œuvre et de l'élaboration des politiques. Les interprétations erronées ou les usages abusifs des statistiques peuvent en tout état de cause donner lieu à un communiqué public de la part du service national de statistique, conformément au quatrième principe fondamental, qui s'applique non seulement aux relations entre le service de statistique et les médias, mais aussi dans le cadre des relations avec tous les utilisateurs et pour tous les types d'usage.

B. Exemples de responsabilités compatibles concernant des activités non statistiques

11. Il existe quelques exemples positifs de responsabilités concernant des activités non statistiques qui ne s'opposent pas au principe d'impartialité dans la production et la diffusion de statistiques officielles. Le premier est la responsabilité de l'établissement des cartes et des relevés. Au Mexique et au Brésil, la combinaison dans une même institution des fonctions de production de statistiques officielles et d'établissement de cartes existe depuis longtemps. Les deux fonctions sont très comparables du point de vue de leur objectif, à savoir l'organisation d'un processus de production permettant d'obtenir des informations factuelles sur le pays qui sont publiées et peuvent être utilisées pour une grande diversité de besoins. L'intérêt de combiner les deux fonctions est évident pour les recensements de la population et de l'agriculture. En outre, tout comme les statistiques officielles, les cartes officielles sont très

appréciées pour leur précision et leur fiabilité. Du point de vue de l'impartialité, on pourrait sans difficultés envisager une combinaison semblable entre les statistiques officielles et la collecte et le traitement de données sur l'environnement et le climat au moyen d'appareils d'observation prévus à cet effet. Toutefois, cette combinaison n'a pas été expérimentée, semble-t-il.

12. Il existe un autre exemple tout à fait différent, à savoir la fonction supplémentaire de superviseur qu'assume le statisticien en chef dans le cadre des opérations de compilation des résultats des élections ou référendums organisés à l'échelle nationale, comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne et en République tchèque. Compte tenu de la forte médiatisation des élections, cette attribution supplémentaire renforce considérablement l'image d'impartialité du statisticien en chef et par conséquent du service national de statistique dans sa fonction primordiale, à condition que les élections soient libres et régulières. La responsabilité doit alors consister principalement à faire en sorte que les résultats locaux soient agrégés, en toute impartialité, pour obtenir des résultats partiels et finaux faisant foi, et qu'ils soient communiqués comme il se doit et en temps utile. La question de savoir si le service national de statistique peut dans ce cadre établir des projections à partir des premiers résultats partiels (qui ne soient pas issus de sondages) sans que cela ait une incidence négative sur l'impartialité constitue un cas limite intéressant que l'expérience de la Norvège permet de mieux saisir.

C. Conflits potentiels pour les producteurs de statistiques officielles autres que les services nationaux de statistique

13. À l'échelon national, l'assignation au service national de statistique de tâches non statistiques qui risquent de porter atteinte à son impartialité est rarement envisagée et encore moins souvent mise en œuvre. En effet, les décideurs en la matière ont sans doute conscience que la principale raison pour laquelle il existe un service national de statistique, c'est-à-dire une institution nationale unique se consacrant essentiellement, voire presque exclusivement, à la production de statistiques officielles, pourrait être remise en cause si ce service était chargé d'exécuter des tâches non statistiques. La coexistence de tâches statistiques et non statistiques peut être plus fréquente dans certains pays, dans les unités statistiques des producteurs de statistiques officielles autres que les services nationaux de statistique, comme les ministères par exemple. Dans ce type d'environnement, il est probable que la pression exercée pour prendre en charge des tâches non statistiques soit plus grande, car pour l'institution dans son ensemble, les activités non statistiques qui consistent à élaborer, promouvoir et évaluer des politiques constituent le socle de son travail.

14. C'est pour cette raison que la fonction de production de statistiques officielles doit être attribuée, au sein d'un ministère, à une unité administrative distincte à laquelle la législation sur les statistiques est applicable. Pour ce type d'unité, les règles qui régissent les responsabilités concernant les tâches non statistiques sont les mêmes que pour le service national de statistique. Ainsi, il est tout à fait normal qu'une telle unité chargée de la statistique prépare un grand nombre de documents statistiques à la demande des autres entités du ministère et donne régulièrement des conseils sur la nature et les limites de ces informations. Cependant, le personnel de cette unité statistique ne doit pas s'intéresser directement aux questions de nature politique.

15. La coexistence d'activités statistiques et d'activités de promotion de politiques au sein d'une même unité administrative est très courante dans les organisations internationales, notamment dans le système des Nations Unies. Parmi les principes régissant les activités statistiques internationales⁴, approuvés par la Commission de statistique de l'ONU en 2006, le deuxième indique également au titre des pratiques recommandées l'établissement d'une distinction dans les publications statistiques entre les observations statistiques et analytiques, d'une part, et les recommandations concernant les politiques et les activités de sensibilisation, de l'autre. Depuis l'adoption de ces principes, le rythme d'application de cette recommandation dans les organisations qui n'avaient pas déjà établi une distinction nette auparavant est plutôt lent et la conscience du problème que pose cette coexistence n'est pas très répandue.

16. Nombreuses sont les organisations internationales qui considèrent les activités statistiques principalement comme un service fourni aux autres entités de l'organisation, notamment aux fins de la formulation et de l'évaluation des politiques, et qui se voient davantage comme des utilisateurs de statistiques que comme des producteurs. Sauf à la Commission européenne – ce qui mérite d'être souligné, il n'existe pas à l'échelle internationale d'entité comparable à un service national de statistique, c'est-à-dire ayant comme activité de base, voire comme activité exclusive, la production et la diffusion de statistiques officielles (terme évité dans les travaux pertinents des organisations internationales, pour ne pas créer de confusion avec les réalités nationales). Ainsi, les unités chargées de la statistique des organisations internationales ressemblent davantage à celles des ministères à l'échelon national qu'aux services nationaux de statistique.

III. LE PRINCIPE DE CONFIDENTIALITÉ

A. Usage exclusivement statistique des données stockées dans les systèmes statistiques

17. En ce qui concerne les statistiques officielles, le principe de confidentialité comporte deux volets: premièrement, la garantie que les données sur les unités individuelles protégées (personnes, foyers, entreprises et entités locales)⁵ stockées dans le système statistique national seront utilisées exclusivement à des fins statistiques; deuxièmement et par voie de conséquence, la garantie que ces données confidentielles ne seront pas divulguées de façon à compromettre l'interdiction de l'usage non statistique des données confidentielles par toute personne pouvant y avoir accès à la suite de la divulgation.

18. Le débat sur la confidentialité des statistiques a en grande partie porté sur les moyens d'éviter le risque de divulgation, le respect de l'interdiction d'usages non statistiques des données étant supposé acquis. Néanmoins, sachant que les services nationaux de statistique

⁴ <http://www.unece.org/stats/archive/int.principles.pdf>.

⁵ La définition exacte des unités protégées peut varier d'un pays à l'autre, en particulier pour les entités économiques. Dans le secteur public, les entités économiques (les municipalités, par exemple) ne doivent pas être considérées comme étant protégées par la confidentialité des statistiques. En effet, si tel était le cas, les services nationaux de statistique ne pourraient pas fournir de résultats à l'échelon municipal. Les entités du secteur public ne jouissent pas d'une sphère privée pouvant être protégée. Pour ces dernières, seuls les secrets d'État peuvent entrer dans la catégorie des données confidentielles.

peuvent mener des activités non statistiques, la distinction nette entre l'usage statistique et non statistique des données individuelles est le facteur clef. En outre, cette distinction est un aspect primordial de la promesse faite par les services de statistique aux répondants dans le cadre des enquêtes; elle est aussi la condition permettant aux services de statistique de rapprocher de façon générale différentes sources au niveau des unités individuelles, ce qui nécessite une autorisation légale expresse dans tous les cas lorsque d'autres administrations le font à des fins non statistiques.

19. Quand le service national de statistique collecte des données auprès du public dans le cadre de ses enquêtes statistiques, il s'engage clairement à les utiliser à des fins exclusivement statistiques. Le public doit avoir le sentiment que cet organisme respecte totalement cette limite quant à l'usage. L'interdiction d'usages non statistiques des données individuelles dans le système statistique ne concerne toutefois pas uniquement les données extraites des enquêtes; elle s'applique à toutes les données, quelle qu'en soit la source. S'agissant des données qui proviennent de fichiers administratifs conservés par une autre administration, cela signifie qu'une fois qu'elles se trouvent dans le système statistique, en particulier au service national de statistique, elles ne peuvent être utilisées qu'à des fins statistiques. Toute demande d'usage non statistique des données doit être adressée à l'administration chargée de l'usage administratif des données, et non au service national de statistique. Il s'agit là d'un principe selon lequel les flux de données contenant des données confidentielles qui passent d'un service administratif au service national de statistique sont parfaitement légaux, alors que les flux en sens inverse doivent être strictement interdits.

B. Incompatibilité des responsabilités portant sur le traitement de données à des fins administratives

20. Cette incompatibilité en ce qui concerne les activités non statistiques du service national de statistique signifie qu'aucune responsabilité ne doit être prise lorsque les données individuelles font l'objet d'un usage non statistique. Voici quelques exemples d'activités non statistiques:

- a) Tenue de registres administratifs sur les entreprises ou les particuliers;
- b) Tenue de dossiers sur les unités individuelles, autres que les dossiers systématiques pouvant être utilisés devant les tribunaux;
- c) Responsabilité relative à certaines caractéristiques consignées dans les registres administratifs tenus par d'autres administrations à des fins administratives (par exemple, le code d'activité dans le registre des entreprises).

21. Dans certains pays, le service national de statistique est mieux équipé sur le plan informatique et sait mieux comment traiter les données que d'autres administrations. Du point de vue de l'efficacité, il peut être tentant pour un gouvernement d'envisager de lui confier la responsabilité de tâches telles que celles mentionnées ci-dessus. Toutefois, le gain de productivité n'est manifestement pas en rapport avec la perte de crédibilité du service dans le cas où l'interdiction d'usages non statistiques de toutes les données est compromise par l'assignation de tâches non statistiques. Comment la promesse faite aux répondants dans le cadre des enquêtes statistiques peut-elle être crédible si une autre entité du service de statistique est chargée de décider, pour des raisons fiscales par exemple, à quelle branche d'activités telle entreprise

appartient? Comment une même promesse peut-elle être crédible dans le contexte d'une enquête sur les ménages si une autre entité du service chargée de tenir un registre administratif sur la population doit décider si une personne peut jouir de certains droits (le droit de vote, par exemple)? Ces décisions sont manifestement incompatibles avec l'image d'un service garantissant le principe de confidentialité statistique.

22. Dans les ex-pays à économie planifiée, le service national de statistique était généralement chargé de la tenue des registres d'entreprises sans qu'une distinction soit faite entre l'usage statistique et l'usage non statistique des données. Cette distinction s'est mise en place progressivement et non sans mal. L'une des principales difficultés a consisté à trouver une autre administration disposée à prendre la responsabilité des registres et à établir le cadre juridique correspondant en dehors de la législation sur les statistiques. Il est très encourageant de constater que dans la plupart des pays faisant partie de la région de la CEE, cette distinction en termes de responsabilité est aujourd'hui acquise et que le service national de statistique de ces pays peut se consacrer à améliorer la qualité et à accroître l'étendue de ses registres statistiques⁶.

23. Il est également important d'éviter de brouiller la distinction faite entre registres statistiques et registres administratifs, notamment en autorisant d'autres administrations à faire un usage non statistique de certaines caractéristiques ou en donnant un accès public à certaines caractéristiques quel que soit l'usage. Les accès de ce type doivent être sollicités auprès de l'administration responsable du registre administratif correspondant, et accordés par celle-ci, et non par le biais du service national de statistique chargé de tenir des registres statistiques.

24. La seule activité s'apparentant de près à la tenue d'un registre administratif, et dont la responsabilité est parfois confiée à un service national de statistique, est la tenue d'un registre géographique (registre d'adresses, de logements, d'immeubles, de municipalités, etc.) ne faisant pas référence aux unités protégées par la confidentialité statistique telles que les personnes ou les entreprises. Dans ce contexte, la distinction entre usage statistique et usage non statistique n'est pas pertinente. Le fait de savoir si le service de statistique devrait être responsable du registre, ou devrait simplement en obtenir un exemplaire d'une autre administration à laquelle la responsabilité a été confiée, n'est pas une question de principe, mais d'organisation en fonction des usages distincts.

25. Il existe une autre raison, liée au principe de l'indépendance professionnelle, pour laquelle un service national de statistique ne devrait en aucun cas se voir confier la responsabilité de données pouvant être utilisées en vue de prendre des décisions administratives relatives à des unités individuelles. Il ne serait pas possible de modifier ou d'ajuster les données individuelles à des fins statistiques si ces données, telles qu'elles ont été définies dans le domaine administratif, devaient être conservées comme telles en tant que pièces justificatives à des fins administratives ou judiciaires. Dans la mesure où les définitions et les classifications employées dans le contexte administratif ne sont pas nécessairement identiques à celles utilisées dans le contexte statistique, le service national de statistique doit insister pour conserver le droit de modifier et d'ajuster les

⁶ Pour en savoir plus sur les questions juridiques relatives aux registres statistiques sur les entreprises et à leur usage exclusif à des fins statistiques, voir le document ECE/CES/GE.42/2007/10: Importance d'un bon cadre juridique pour coordonner les registres statistiques des activités industrielles et commerciales, <http://www.unece.org/stats/documents/ece/ces/ge.42/2007/10.f.pdf>.

données d'origine administrative. C'est pour la même raison que le fait de rendre publiques certaines caractéristiques des entreprises n'est pas nécessairement positif pour les registres tenus par les services nationaux de statistique. En effet, ceux-ci perdent alors la possibilité de mettre à jour ces caractéristiques en ayant recours à des moyens non publics tels que les enquêtes statistiques.

26. Il est théoriquement possible d'utiliser les registres statistiques pour établir des statistiques autres que les statistiques officielles sans pour autant porter atteinte aux principes fondamentaux. Par exemple, on peut prélever des échantillons destinés à des enquêtes dans le cadre de recherches, d'études de marché ou de sondages, en tenant compte des critères du donneur d'ordre externe. Un cadre juridique clair est nécessaire aux services nationaux de statistique qui souhaitent fournir ce type de service, et le donneur d'ordre doit s'engager par contrat à ne pas stocker ni utiliser pour un rapprochement ou pour une autre collecte de données auprès des mêmes répondants (ce qui pourrait être difficile à vérifier) les caractéristiques d'identification obtenues à partir du registre. C'est pour cette raison, mais aussi pour réduire la charge de travail des répondants, que la législation de certains pays ne permet pas d'utiliser les caractéristiques d'identification issues des registres statistiques pour les enquêtes menées dans un cadre autre que celui des statistiques officielles.

C. Collecte de données à des fins mixtes

27. Les services nationaux de statistique devraient-ils participer aux collectes de données primaires à des fins mixtes, c'est-à-dire administratives et statistiques et, dans l'affirmative, comment peut-on alors maintenir la perception d'un strict respect de l'interdiction d'un usage non statistique? Il s'agit là d'une question importante, notamment pour les recensements. Au paragraphe 17 des Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2010⁷, on constate que les pays peuvent souhaiter organiser des recensements pour des raisons à la fois statistiques et non statistiques. Il est recommandé dans ce cas que les responsabilités de collecte des données et d'usages non statistiques des données individuelles, notamment pour mettre à jour des registres administratifs, soient clairement confiées à des administrations publiques autres que le service national de statistique. Pour les recensements effectués entièrement à partir de registres, la mise à jour des divers registres peut s'effectuer séparément, mais de façon coordonnée, dans le cadre juridique de l'usage administratif, et c'est seulement lorsque des exemplaires des registres actualisés sont communiqués au service national de statistique, où les données qui en sont extraites sont intégrées, que l'interdiction d'usages non statistiques des données prend effet.

28. Pour les activités de grande ampleur telles que les recensements, le gain de productivité peut l'emporter sur les tracas institutionnels supplémentaires découlant d'une collecte de données visant deux objectifs. Pour les enquêtes par sondage, ou les enquêtes exhaustives adressées à un sous-ensemble de la population, il est très peu probable que ce soit le cas. La responsabilité de la collecte des données doit être confiée à un service extérieur au service national de statistique, ce dernier étant consulté et fournissant des conseils comme il est indiqué ci-après. Les répondants sont informés que la collecte a lieu à des fins administratives et que les

⁷ Adoptées par la Conférence des statisticiens européens en 2006;

http://www.unece.org/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendation_French.pdf.

données sont également utilisées, ou transmises au service national de statistique, à des fins statistiques.

29. Il existe différents moyens pour un service national de statistique d'orienter la collecte et le traitement de données de base que d'autres organismes effectuent à des fins administratives, en vue de faciliter l'utilisation secondaire de ces données pour établir des statistiques officielles, et de conseiller les organismes concernés dans ce but, ce qui est par ailleurs recommandé.

Le principe fondamental de confidentialité ne permet cependant pas au service de statistique d'avoir la responsabilité de décisions administratives concernant des individus ou des entreprises, ou d'être considéré comme l'organisme responsable de la collecte, de la transmission ou du traitement des données pour de telles fins non statistiques. S'il arrive que la situation soit floue, le risque couru est d'affaiblir la crédibilité de la promesse faite aux répondants dans les enquêtes statistiques, mais aussi de mettre en cause et de perdre définitivement le privilège pour le service national de statistique de rapprocher des données provenant de différentes sources à condition de le faire à des fins uniquement statistiques. Le prix à payer est alors trop élevé par rapport au quelconque gain découlant de la responsabilité d'activités menées à des fins non statistiques.

IV. CONCLUSIONS

30. Les principes d'impartialité et de confidentialité imposent des limites strictes aux activités non statistiques dont un service national de statistique peut assumer la responsabilité.

Ces deux principes étant les fondements de la fiabilité et de la crédibilité du service, il faut éviter de les compromettre en acceptant des missions qui y dérogeraient. Il existe des exemples d'activités non statistiques pouvant être menées parallèlement à la production de statistiques officielles et pouvant même renforcer la notion d'impartialité. S'agissant de la confidentialité, cependant, l'interdiction d'usages non statistiques des données confidentielles consignées dans un système statistique national doit être maintenue de façon stricte. Il est vrai que les compétences accumulées au sein d'un service national de statistique sont très précieuses pour d'autres administrations responsables d'opérations de collecte et de traitement de données à des fins administratives; toutefois, ces compétences doivent être mises à profit de façon appropriée par le biais de consultations, de conseils et de collaborations, et non pas en confiant la responsabilité des opérations de ce type au service national de statistique.
