

## Les cafés de la statistique

### "La statistique éclaire-t-elle les questions de société" ?

Soirée du 16 avril 2017

## Statistique et Droits de l'Homme

### Synthèse des débats<sup>1</sup>

*L'année 2018 est l'occasion de célébrer le 70ème anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (DUDH) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 à Paris. En partie inspirée de la Déclaration française des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789, les droits énoncés dans la DUDH ont été depuis repris par un ensemble de traités internationaux et de nombreux règlements et textes de loi aux niveaux régional et national. Lors de ce Café ont été discutés les liens entre le travail statistique et les droits humains, et le rôle que jouent les instituts nationaux de statistiques, d'autres organisations ainsi que la société civile, dans la mesure du respect de ces droits. La discussion a aussi abordé les questions du pourquoi et comment mesurer le respect des droits humains, et avec quelles méthodes et sources de données.*

Invité :

**Nicolas Fasel**

Conseiller pour la mesure des droits humains, Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme

### **Exposé introductif :**

Le lien entre la statistique et les Droits de l'Homme ne date pas d'hier. L'article 24 du Pacte sur les droits civils et politiques, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1966, ratifié par la France en 1980, énonçait que « *Tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom.* ». Cet alinéa est vu par certains, comme la première contribution des Droits de l'Homme à la statistique. Mais le lien entre statistique et Droits de l'Homme est beaucoup plus étendu que cela.

La déclaration universelle des Droits de l'Homme (DUDH) est peut-être le document le plus traduit dans le monde (disponible dans 508 langues). On en fête cette année le soixante-dixième anniversaire.

Inspirée en partie par la Déclaration française des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789, elle en élargit le spectre, puisqu'elle inclut des références à un éventail plus large de droits, notamment civils, politiques, économiques, sociaux et culturels (niveau de vie, alimentation, logement,

---

<sup>1</sup> Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants

éducation, sécurité en cas de chômage) et qui doivent être garantis non seulement pour les hommes, mais aussi pour les femmes et tout autre groupe ou individu susceptible d'être discriminé en raison de sa couleur, de son origine ethnique, nationale ou sociale, de son sexe, de sa langue, de sa religion, de ses opinions, de sa fortune ou pour d'autres motifs.

### **Pourquoi mesurer la réalisation des Droits de l'Homme ?**

Des obligations liées aux Droits de l'Homme sont inscrites dans nombre de traités internationaux. Les États signataires doivent pouvoir dire dans quelle mesure ces droits sont respectés. Ils se tournent donc en particulier vers leurs instituts de statistiques pour effectuer cette mesure. Il y a encore du chemin à faire, car les recensements de la population et la création d'instituts statistiques répondaient avant tout à un besoin de contrôler la population ou de prélever des impôts...

La création du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH) date de 1993. Sont apparues également des institutions nationales de défense des Droits de l'Homme dans la majorité des pays dans le monde et leur coexistence avec les instituts nationaux de statistique (INS) offre un champ de collaboration considérable pour la mesure et promotion des Droits de l'Homme. Pour cela, il est nécessaire et il a été développé entre les unes et les autres un langage commun, pour soutenir une approche qui doit être multidisciplinaire, tout en restant en accord avec leur mandat respectif. Voir notamment les publications suivantes du HCDH :

- *Indicateurs des Droits de l'Homme : Un guide pour mesurer et mettre en œuvre*<sup>2</sup>
- *L'Approche aux données basée sur les Droits de l'Homme*, qui se concentre sur les questions de ventilation des données pour ne laisser personne de côté dans la réalisation des objectifs de développement durable adoptés par tous les chefs d'État et de gouvernement en 2015.<sup>3</sup>

### **Est-ce que les Droits de l'Homme et leur réalisation peuvent être mesurés par la statistique ?**

Beaucoup des statistiques courantes peuvent être considérées comme utiles à la mesure des Droits de l'Homme : des droits économiques et sociaux (droits à la santé, à l'éducation, au travail), mais aussi des droits civils et politiques (droits à la participation aux affaires publiques et les statistiques sur la proportion de femmes aux postes dirigeants par exemple ; droit à ne pas être torturé ou soumis à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et les statistiques sur les conditions de détentions ou la violence et autres abus par des agents de l'État ou par d'autres individus). Le guide des indicateurs des Droits de l'Homme du HCDH fournit de nombreux exemples d'indicateurs statistiques pouvant être produits par un système statistique national pour mesurer les réalisations des Droits de l'Homme.

Pour mesurer le respect des Droits de l'Homme, on peut déjà regarder les lois et la jurisprudence. Mais cela ne suffit pas pour connaître l'étendue de la situation et des défis. La discrimination peut se mesurer avec des outils statistiques ; à l'aide surtout de statistiques ventilées pour les groupes de population susceptibles d'être discriminés, mais pas seulement. Ainsi, en 2006, une enquête sur les discriminations à raison de l'origine étrangère des candidats dans les embauches en France a été menée dans plusieurs villes sous la direction du BIT. L'enquête a mesuré le traitement réservé par les employeurs à deux demandes d'emplois faiblement ou moyennement spécialisés à pourvoir dans plusieurs secteurs économiques. Les profils des deux candidats étaient rigoureusement équivalents (en d'autres termes, ils avaient le même niveau d'instruction, la même expérience professionnelle, étaient tous deux nés en France et citoyens français, etc.), à l'exception d'un seul critère : leur origine

---

<sup>2</sup> <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>

<sup>3</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>

maghrébine, subsaharienne ou « de France métropolitaine », révélée par leurs noms et leurs prénoms. En tout, 2 400 tests ont été réalisés. Les employeurs ont sélectionné les candidats d'origine « France métropolitaine » dans près de quatre cas sur cinq.

Certains traités font une obligation de produire des chiffres permettant de mettre en évidence d'éventuelles discriminations, par exemple pour les personnes handicapées. Cette production de chiffres passe par une ventilation selon des groupes, souvent minoritaires, et allant bien au-delà de la moyenne nationale.

Les processus d'établissement et de diffusion des statistiques sont aussi ancrés dans des normes et principes internationaux des Droits de l'Homme : transparence, respect de la vie privée, auto-déclaration, notamment pour les critères touchant directement à l'identité de la personne (ex. origine ethnique, orientation sexuelle). Ces principes sont repris dans *l'approche aux données basée sur les Droits de l'Homme* publié par le HCDH.

Mais certaines violations des Droits de l'Homme ont aussi été commises ou facilitées grâce à la disponibilité de statistiques.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, plusieurs pays européens, notamment les Pays-Bas, ont fait un usage abusif des systèmes d'enregistrement de la population et ont ainsi facilité la persécution nazie des juifs, des tsiganes et d'autres groupes de population. Aux États-Unis, il y a eu des utilisations abusives de données démographiques à l'encontre des Amérindiens et des Japonais Américains pendant la Seconde Guerre mondiale. En Union soviétique, des microdonnées (notamment des noms et des adresses précis) étaient utilisées pour cibler des populations minoritaires et les contraindre à migrer ou commettre d'autres violations des Droits de l'Homme. Au Rwanda, les catégories hutue et tutsie introduites dans le système d'enregistrement par l'administration coloniale belge dans les années 1930 ont été utilisées pour planifier et favoriser les massacres à grande échelle perpétrés en 1994.

En URSS, Staline en personne utilisait des données démographiques falsifiées afin de dissimuler les énormes pertes en vies humaines dues à la famine, à la guerre et à la répression. Des indicateurs manipulés de l'espérance de vie et de la mortalité infantile ont été également utilisés par les leaders soviétiques Nikita Khrouchtchev et Léonid Brejnev pour cacher la réalité.

En Tunisie, avant la révolution de 2011, la publication des communiqués de presse préparés par l'INS et mettant en évidence certaines disparités sociales et régionales dans le pays, était bloquée par les gouvernements de l'époque.

De leur côté, les statisticiens ont parfois payé un tribut à la défense des Droits de l'Homme. Ainsi, en 1976, Carlos Noriega, qui était alors directeur de l'office national argentin de la statistique, a quitté ses fonctions. Des déclarations officieuses faites par des collègues ont révélé qu'il avait été contraint de démissionner parce qu'il avait refusé de satisfaire à la demande du nouveau gouvernement militaire de falsifier les séries de données officielles. Début février 1977, alors qu'il était en vacances à Mar del Plata avec sa femme et ses enfants, Noriega a été détenu par des personnes soupçonnées d'être des agents du gouvernement ou des membres de groupes paramilitaires. Le gouvernement n'a jamais reconnu qu'il était en détention. Il a probablement été exécuté, comme les milliers de victimes de la « sale guerre » qui a ravagé l'Argentine.

**Que font le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme et son unité statistique ?**

Le HCDH fournit de l'assistance technique et conduit des ateliers de formation pour les statisticiens sur les Droits de l'Homme et pour les représentants des organisations de défense des Droits de l'Homme, sur le développement et l'utilisation d'indicateurs statistiques pour les Droits de l'Homme.

Pour la première fois, un mémorandum d'entente entre un INS et une institution de défense des Droits de l'Homme visant à une meilleure intégration des Droits de l'Homme dans le travail statistique a été signé. Ce fut au Kenya, en 2017, avec l'appui du HCDH. Dans ce cadre, les deux institutions ont notamment commencé de discuter sur le prochain recensement de la population, et de la possibilité d'y inclure des questions sur les personnes avec albinisme et de groupes ethniques pouvant souffrir d'importantes discriminations.

Le HCDH travaille à la compilation d'indicateurs spécifiques du programme 2030 de développement durable, y compris les indicateurs portant sur le nombre de défenseurs des Droits de l'Homme, journalistes et syndicalistes qui ont subi des violences, la mesure de la prévalence de la discrimination et le nombre de morts dans des situations de conflits.

### **Introduction au débat :**

Le débat est introduit, en accord avec l'invité, par Jan-Robert Suesser, statisticien et responsable national à la Ligue française des Droits de l'Homme.

Il salue la production du manuel des « Indicateurs des Droits de l'Homme » qui a marqué une étape dans l'entrée de la mesure statistique dans la problématique des Droits de l'Homme. Pendant longtemps, il y avait des refus de quantification des Droits de l'Homme. D'une part, ceux qui ne les respectent pas ne tenaient pas à ce que cela se sache ; d'autre part, des défenseurs des droits craignaient que la quantification ne relativise les cas individuels pour les combats qu'ils mènent.

S'il y a eu une richesse de productions statistiques en matière de droits de l'Homme au fil du temps, le HCDH a pu s'appuyer sur cela (enquêtes, perceptions, distributions), le manuel est une reconnaissance de tout ce qu'on peut attendre de la mesure statistique pour illustrer les enjeux pour les droits, tant pour l'accès que pour les violations.

Du côté des statisticiens publics, il y a eu des évolutions dans de nombreux pays qui de fait correspondent à la demande des défenseurs des droits. La diffusion des distributions qui révèlent la nature et l'ampleur de discriminations (que le rapport Sen-Stiglitz a encore souligné en 2009, permet d'informer de façon bien plus pertinente que ne le font les moyennes (le passage des moyennes aux distributions sur des groupes de populations a été un enjeu de la transition statistique à la chute des régimes d'Europe centrale et d'ex-URSS). Les statisticiens eux-mêmes ne sont pas forcément conscients de leur apport au suivi de biens des Droits de l'Homme !

Les indicateurs de suivi pour les « Objectifs de développement durable » (ODD) vont surement marquer à l'échelle internationale une nouvelle étape du suivi de l'effectivité des droits par la statistique publique. Le Cnis discute en ce moment les indicateurs pour la France en ayant demandé à plusieurs représentants de la société civile de contribuer au choix de cent indicateurs, dont une bonne part illustrera les enjeux actuels d'accès aux droits dans notre pays.

Dernier point pour cette première intervention de débat, quel rôle pour le big-data. Dans un rapport au Secrétaire Général de l'ONU en 2015, des propositions ont été faites pour l'utilisation des données massives dans une optique de « biens publics » alors qu'elles sont essentiellement entre les mains de sociétés privées pour lesquelles ces données sont au cœur de leur modèle économique. Cela pose la question de qui doit être responsable de leur compilation pour illustrer l'accès aux droits ?

### **Débat :**

Une question aborde le lien entre la mesure des Droits de l'Homme et les indicateurs pour les Objectifs de développement durable (ODD) et les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Trop d'indicateurs font perdre le sens des objectifs visés. Cependant, ce sont les États eux-mêmes qui ont demandé que l'agenda 2030 fasse l'objet de mesures et qui ont décidé de ces indicateurs. On y trouve notamment des indicateurs sur l'égalité des chances, la discrimination, etc. Ce qui les rapproche de la DUDH.

Le droit à l'information doit être complété par la mesure et le signalement de la désinformation. Il convient de toujours vérifier ses sources. On a le droit d'être protégé contre les fausses informations et la propagande.

Certains contestent l'existence d'un lien consubstantiel entre les Droits de l'Homme et la politique économique et sociale. Même si un lien existe à travers la statistique, ceux-ci contestent que les Droits de l'Homme doivent dicter une politique, et qu'ils deviennent trop envahissants. Pour le côté envahissant des Droits de l'Homme, il y a toutefois encore beaucoup de chemin à faire avant que cela arrive selon d'autres. D'autre part, les indicateurs exposés dans le guide du HCDH sont donnés avant tout à titre indicatif. La DUDH ne donne pas de recettes de politiques publiques. Les statistiques inspirées de ou pertinentes pour mesurer la mise en œuvre de DUDH permettent de soutenir un débat démocratique et de défendre le droit à l'information. Certains avancent qu'il y a des contre-exemples à l'approche fondée sur les Droits de l'Homme si on considère la réduction de la pauvreté dans des pays comme la Chine par exemple. Toutefois, malgré ce développement, il y a une amélioration inégale de la situation des Droits de l'Homme dans le pays.

On ne peut mesurer que ce qui est mesurable, et cela limite le champ de la réflexion. Les indicateurs peuvent occulter ce qui n'est pas mesurable. Par exemple, si l'on considère les dépenses consacrées à l'éducation, un régime dictatorial peut très bien consacrer des dépenses importantes aux formations qui lui conviennent. En France, les indicateurs de la loi Lolf ont conduit à des choses absolument ahurissantes ! D'un autre côté, l'examen de la structure des budgets peut être aussi instructif : certains pays ont prétendu qu'ils n'avaient pas les moyens d'assurer le droit à la santé pour leurs concitoyens ; mais, dans le même temps, la part des ressources budgétaires consacrées à la santé diminuait régulièrement, alors que celle des dépenses militaires s'envolait. Cela dans un contexte où les statistiques montrent aussi qu'il y a beaucoup plus de morts provenant d'un manque d'accès à des soins de santé qu'à un manque de sécurité. Les statistiques, en montrant ces contradictions permettent de poser des questions essentielles du point de vue des Droits de l'Homme et du bien-être de la population-

Dans beaucoup de pays, la statistique officielle est encore souvent de mauvaise qualité. Pourquoi ne pas faire appel à d'autres sources de données ? Le HCDH encourage et recourt à l'usage de données statistiques produites par d'autres institutions que l'INS et par la société civile. Ces données doivent toutefois aussi se conformer à des standards de qualité.

La DUDH a été rédigée, à l'issue de la deuxième guerre mondiale dans un contexte croissant de guerre froide. Est-ce que tel document pourrait être rédigé aujourd'hui ? Les défis varient en fonction des pays et un effort de contextualisation doit être fait (par exemple sur des questions comme celle de l'excision, ou du traitement des albinos).

La DUDH met surtout en avant les droits individuels. Mais elle s'est intégrée dans de nombreux traités et accords internationaux, dans lesquels les droits collectifs sont mis en valeur (droit à l'autodétermination, droits sur l'environnement...)

Le HCDH a-t-il eu la tentation de construire un indice synthétique des Droits de l'Homme, comparable à l'Indice de développement humain créé par le PNUD, que certains considèrent comme une catastrophe ? Non, ce n'est pas à l'ordre du jour. On ne voit d'ailleurs pas comment on pourrait fédérer tout cela : éducation, torture, droit des minorités...

La statistique sur les minorités peut mettre en évidence des discriminations. Elle peut aussi se retourner contre ces minorités, comme l'a montré l'exemple des juifs pendant la deuxième guerre mondiale. Pour éviter cela, certaines mesures interdisent (ou limitent très fortement) la production de statistiques sur l'origine ethnique ou raciale des individus. C'est notamment le cas en Europe, avec un article du règlement pour la protection des données personnelles. En raison de ces obstacles législatifs, une enquête française n'a pas pu poser une question sur la couleur de la peau des enquêtés, malgré la demande de certains représentants de la minorité noire. Selon l'invité, les situations en matière de collecte et ventilation des données varient fortement en fonction des pays et groupes de la population. C'est qui semble impossible dans un pays et parfois fait dans le pays voisin. Dans tous ces contextes, il faut engager le débat avec les personnes concernées et suivre l'adage « Nothing about us without us »<sup>4</sup> comme repris à l'approche aux données fondée sur les Droits de l'Homme du HCDH.

---

<sup>4</sup> Rien sur nous, sans nous