

**Note sur
l'opportunité et la conformité
des enquêtes statistiques**

Selon la loi de 1951 (art.1^{er}), les statistiques publiques regroupent l'ensemble des productions issues :

- d'une part des enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;
- de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

L'article 2 précise que toute enquête statistique des services publics, à l'exclusion des travaux statistiques d'ordre intérieur ne comportant pas le concours de personnes étrangères à l'Administration, doit être soumise au visa préalable du ministre chargé de l'économie et du ministre à la compétence duquel ressortissent les intéressés. Le visa ne peut être accordé que si l'enquête s'inscrit dans le cadre du programme proposé par le Cnis, si elle est prévue par une loi spéciale ou si elle présente un caractère de nécessité et d'urgence indiscutables.

Une enquête doit ainsi, pour entrer dans le champ de la loi, respecter trois critères cumulatifs : *organique* (être réalisée par un service public ou assimilé), *de finalité* (l'obtention de statistiques), et *de champ d'application* (concours de personnes étrangères à l'administration).

Pour bénéficier du visa et par là même du secret (art.6) et de l'obligation (art.3), les enquêtes doivent donc :

- soit être inscrites au programme annuel du Cnis ;
- soit être prévues par une loi spéciale ;
- soit présenter un caractère de nécessité et d'urgence indiscutables.

Pour la première catégorie, l'inscription au programme annuel nécessite que le Cnis se prononce par deux fois sur l'opération :

- lors de son examen en commission thématique : en cas d'accord, le président de celle-ci délivre un *avis d'opportunité*, qui atteste que l'enquête est utile, qu'elle répond à un besoin d'intérêt général et qu'elle ne fait pas double emploi avec les sources existant sur le même sujet ; à noter que, pour les enquêtes régionales, c'est le comité régional pour l'information économique et sociale (Cries) ou, en son absence, une instance régionale dûment mandatée par le directeur régional de l'Insee pour l'occasion, qui délivre l'avis d'opportunité ;

- lors de son examen par le comité du label : celui-ci évalue la qualité des modalités de mise en œuvre prévues par le service enquêteur et délivre, en cas d'évaluation favorable, un *avis de conformité* (*sous-entendu : aux règles de l'art statistique et aux termes de l'avis d'opportunité*), attribuant à l'enquête un label d'*intérêt général* et de *qualité statistique* (assorti, le cas échéant d'une proposition de rendre l'enquête obligatoire).

Pour les deux autres catégories (loi spéciale, caractère de nécessité et d'urgence indiscutables), la rédaction de l'art. 2 permet d'admettre qu'elles sont opportunes par nature, et donc dispensées, si les délais sont très tendus, d'un examen en commission thématique du Cnis. Il va de soi que celui-ci

demeure indispensable dans les autres cas afin, notamment, que ces enquêtes bénéficient d'une bonne insertion dans les dispositifs généraux d'information statistique et d'un bon consensus social sur leur réalisation. En tout état de cause, la charge de la preuve du caractère de « nécessité et d'urgence indiscutables » incombe à l'autorité responsable du service enquêteur. Enfin ces enquêtes ne peuvent être dispensées d'avis de conformité : l'obtention du label et du visa ne peut se faire qu'après examen par le comité du label qui, seul, a compétence pour les proposer au ministre (art.20 du décret du 20 mars 2009).

Dispositions relatives au label d'intérêt général et de qualité statistique

Il résulte de ce qui précède que, pour appartenir au champ de la loi de 1951, une enquête doit, en général, avoir obtenu le *label* et donc être à la fois d'*intérêt général* et de *qualité statistique*.

Il peut cependant arriver que le comité du label constate que l'enquête qui lui est présentée est bien d'intérêt général, mais ne peut, pour diverses raisons, être considérée comme ayant la qualité statistique suffisante pour recevoir le label. Compte tenu de l'intérêt général présenté par l'enquête, le comité du label peut néanmoins décider, après avoir émis un simple *avis d'examen*, demander au ministre la délivrance d'un visa, en l'absence de label. Ce sera le cas en particulier

- pour certaines opérations expérimentales ou à caractère méthodologique : on trouve dans cette catégorie des démarches mettant en œuvre des techniques d'échantillonnage ainsi que des modes de questionnement et de dépouillement ou d'interprétation des résultats présentant un caractère novateur marqué, auprès d'échantillons de taille généralement réduite. Le caractère expérimental de ces travaux conduit le plus souvent le comité du label à en prendre acte sans attribuer le label, car il n'est pas en mesure, au stade où en est la recherche, de se prononcer sur la conformité de méthodes elles-mêmes en évolution ;
- modifications ou ajouts : il s'agit simplement dans ce cas d'exprimer que les modifications ou les ajouts apportés à une enquête ne remettent pas en cause le label déjà délivré précédemment ;
- non-compétence : il s'agit de reconnaître qu'il s'agit d'un projet d'enquête sur lequel le Cnis n'a aucune emprise (enquête internationale) et donc ne se sent pas habilité à délivrer un avis fondé et donc un label. Par ailleurs, le label peut, dans certains cas, n'être attribué qu'à une partie de l'enquête. C'est notamment le cas des enquêtes qui ne sont que partiellement de nature statistique, l'autre partie étant d'ordre épidémiologique, psychologique, etc. Le comité du label n'ayant aucune compétence dans ces domaines, ces aspects devront être examinés par d'autres instances. Le comité du label devra alors définir avec précision la partie du processus de l'enquête pour laquelle il donne son label et demande le visa du ministre.
- dossiers incomplets : le projet d'enquête présenté au Comité du label est inachevé ou incomplet ; c'est le cas des enquêtes comportant plusieurs étapes : le service a besoin d'un visa pour réaliser une première étape sur le terrain ; l'étape suivante pouvant avoir lieu l'année suivante, le dossier ne sera complet que plus tard : il s'agit alors de donner le feu vert pour une étape ultérieure.
- un autre cas de figure est fourni par les enquêtes test : normalement, les tests se font avant de présenter l'enquête au label ; ils portent sur des petits nombres d'interrogations, affichent clairement leur qualité de test et se font sans visa. Certains tests sont d'une ampleur telle qu'ils nécessitent une couverture officielle, donc un visa. Ils n'ont cependant pas toutes les caractéristiques permettant de se voir attribuer un label d'intérêt général et de qualité statistique. Concernant l'intérêt général, il leur manque souvent un débouché ; aucune production de statistique publique, pas de publication (sauf méthodologique) et la qualité statistique n'est pas forcément garantie puisqu'il s'agit souvent justement de tester une méthode et parfois sur un échantillon non représentatif.

Notons également le cas des post-enquêtes : il s'agit de s'assurer que tout est fait dans le respect des règles mais il n'y a pas matière à délivrer un label ni un visa (il s'agit d'enquêtes non statistiques sous forme d'entretiens réalisés par des chercheurs visant à approfondir les réponses des enquêtés sur telle ou telle question de l'enquête principale). Dans ce cas, le comité du label se contente d'émettre un avis d'examen, mais l'absence de visa interdit la publication de ces enquêtes dans l'arrêté annuel du ministre de l'économie.

Dans certains cas, la production d'un document formel d'un avis d'examen est nécessaire pour que la Cnil accepte d'instruire le dossier.

En l'absence de délivrance d'un label d'intérêt général et de qualité statistique, il convient d'éviter de demander le caractère obligatoire.

Si le label n'est pas délivré, les mentions portées sur les documents et questionnaires ne pourront évidemment faire référence au label d'intérêt général et de qualité statistique. Dans ce cas, on utilisera les formulations suivantes :

Vu l'avis du Conseil National de l'Information Statistique,

Visa n° XXXXX du ministre de l'Économie...

Les notions d'intérêt général et de qualité statistique

Les textes réglementaires laissent le Cnis libre d'apprécier les notions d'*intérêt général* et de *qualité statistique*. Par les nombreux avis d'opportunité et de conformité qu'ils ont formulés depuis 1994, les commissions du Cnis et le comité du label ont bâti une jurisprudence qui permet d'*explicitier des critères* pour justifier de l'intérêt général et de la qualité statistique d'une enquête. Ces critères sont au nombre de huit :

– la confidentialité : pour être déclarées conformes par le comité du label, les enquêtes statistiques doivent respecter de la manière la plus stricte le secret statistique, tel qu'il est défini par l'article 6 de la loi du 7 juin 1951. Ce critère ne souffre aucune marge d'appréciation : lorsque la confidentialité des réponses ne peut être assurée, l'enquête est hors champ. Celle-ci ne doit viser qu'à produire des données agrégées à partir de renseignements individuels eux-mêmes couverts par le secret. Il importe aussi de s'assurer, dans tous les cas de figure, que les conditions de la collecte respectent l'anonymat : lors d'une enquête par enquêteurs, ceux-ci doivent être uniquement chargés d'administrer le questionnaire et, en aucun cas, n'exercer, pour le compte du commanditaire, de fonctions répressives ou de contrôle ;

– la diffusion : une enquête dont les résultats ne sont pas, au moins partiellement, rendus publics n'est pas a priori dans le champ de la loi de 1951, son intérêt général n'étant pas avéré. Dans les faits, il suffira que les résultats soient *potentiellement diffusables* et *disponibles au public* (et pas seulement aux citoyens qui en feraient la demande à travers la CADA). Corrélée à la notion de diffusion, la notion d'*usage* doit être mise en avant : on ne saurait considérer comme répondant avec évidence à un besoin d'intérêt général une enquête réservée au seul usage du maître d'ouvrage. Sont ainsi hors du champ les collectes ayant pour caractère unique des usages administratifs, celles qui sont destinées à des études de marché ou, plus généralement, celles qui sont destinées principalement à des utilisations individuelles ;

– la concertation : pour justifier de l'intérêt général de l'enquête proposée, le service enquêteur devra démontrer au comité du label qu'il a bien pris en compte les divers aspects de la demande sociale ; pour cela, il est nécessaire qu'une concertation ait bien eu lieu avec représentants des utilisateurs potentiels des résultats de l'enquête et des enquêtés et des organisations syndicales ou professionnelles concernées ;

– le caractère non excessif des questions posées : le poids sur les enquêtés des questions posées lors de l'enquête doit être réduit à son strict nécessaire ; il convient en particulier d'éviter de poser des questions auxquelles on peut trouver la réponse dans d'autres enquêtes ou dans des fichiers administratifs ; de même, en particulier pour des enquêtes auprès des ménages, les questions posées ne doivent pas être inutilement intrusives dans la vie privée des personnes enquêtées ;

– la nature des résultats : les enquêtes dites statistiques conduisent, le plus généralement, à des résultats chiffrés. Cependant certaines enquêtes ont des objectifs principalement qualitatifs : recherche d'une typologie, connaissance des caractéristiques d'un domaine, enquêtes exploratoires... Ces considérations ne sauraient, à elles seules, leur enlever le caractère d'enquête statistique. Néanmoins, pour bénéficier de ce qualificatif, encore faut-il que les résultats, même qualitatifs, de l'enquête s'appuient sur des *analyses chiffrées* reposant sur des *méthodes statistiques* ;

– la méthodologie de la collecte et du traitement : pour recevoir le label, l'enquête doit être conforme aux règles de l'art en matière. Dans ce domaine, l'appréciation portera principalement sur cinq aspects :

- *le champ* : il s'agit de préciser le domaine sur lequel porte l'investigation. Pour une enquête auprès des entreprises, on doit s'appuyer sur des caractéristiques précises en termes de type d'unité (entreprise, établissement...), d'activité, de taille (effectifs, chiffres d'affaires) et faire référence, le plus souvent, à un répertoire, à des nomenclatures, à des catégories prédéfinies. Pour une enquête auprès des ménages, il faudra être au clair sur la problématique étudiée, les comportements socio-économiques analysés et préciser si ceux-ci concernent l'ensemble de la population ou une sous-population particulière définie par référence à des critères socio-démographiques (sexe, âge, profession...);

- *l'unité statistique* : il importe de définir avec précision le type d'unité enquêtée et le type d'unité observée : entreprise, établissement, groupe... dans le cas d'une enquête auprès de personnes morales ; ménage ordinaire ou non, ensemble du ménage, personne de référence, personne tirée au sort, personne-relais, dans le cas d'enquêtes auprès de personnes physiques. Dans les deux cas, il faut savoir avec netteté quelle est l'unité de collecte et quelles sont la ou les unités d'observation ;

- *les variables observées* : elles doivent être en bonne adéquation avec le phénomène étudié, être définies de façon claire, précise, compréhensible et se rattacher le plus possible au langage et aux pratiques des unités interrogées (qu'il s'agisse d'entreprises ou de personnes physiques) ;

- *l'échantillon* : il doit être le plus adapté possible aux résultats que l'on veut produire et être optimisé en fonction du degré de détail et de précision voulu. Une attention toute particulière sera portée au mode de sondage, au choix de variables de stratification ou d'équilibrage, aux biais et redressements éventuels (notamment, la correction de la non-réponse totale ou partielle), et, dans les enquêtes de type panel, à la gestion des entrées et sorties de l'échantillon ;

- *le traitement* : il s'agit ici de prendre en compte, au titre de la qualité, certains points particuliers, tels que le traitement des non-répondants (qu'on les redresse ou non, il faut expliquer pourquoi) ainsi que les méthodes d'extrapolation et d'estimation permettant, le cas échéant, de généraliser à l'ensemble de la population les résultats observés sur l'échantillon ;

– la taille de l'échantillon : une taille *trop faible* peut faire douter de l'intérêt général ou de la qualité statistique de l'enquête. Interroger peu d'unités peut s'avérer incompatible avec le degré de précision souhaité ou le volume des résultats que l'on a l'intention de publier. C'est ainsi que certaines monographies conduisent à de l'information qualitative permettant de préciser une problématique, mais difficilement généralisable en l'état à l'ensemble de la population. Dans le domaine des enquêtes auprès des ménages, une enquête portant sur moins quelques centaines de personnes a peu de chances d'être une collecte statistique. Dans le domaine des enquêtes auprès des entreprises, plus que le nombre des unités observées, c'est leur poids économique (en termes de chiffres d'affaires, de valeur ajoutée...) qui devra entrer en ligne de compte.

A l'inverse, une taille de l'échantillon trop forte peut faire douter de l'optimisation du sondage et, concernant les entreprises, aller à l'encontre des objectifs affichés en termes de réduction de la charge d'enquête pesant sur elles ;

– la teneur du questionnaire : il s'agit, en premier lieu, de bien distinguer questionnaire et formulaire, et donc de s'assurer que le questionnaire soumis à l'appréciation du comité du label n'est pas destiné à des fins *purement administratives* (auquel cas il faut s'orienter vers la procédure du formulaire visé par le Cerfa). Beaucoup d'enquêtes dites « statistiques » sont en fait des comptages réalisés par une administration envers ses assujettis. Les questionnaires papier correspondants sont peu à peu remplacés par des remontées de fichiers informatiques, dont l'exploitation statistique est non seulement possible, mais souhaitable dans le cadre de l'exploitation des sources administratives.

En second lieu, il faut s'assurer que la nature des questions posées dans le questionnaire soumis au comité du label permet une exploitation statistique. Cela peut conduire à exclure, dans les faits, les questionnaires exclusivement basés sur des entretiens *semi-directifs*, dont l'exploitation nécessite un coût de codage tellement élevé qu'il conduit le plus souvent à réduire la taille des échantillons en-dessous du seuil de représentativité (cf-supra). A condition qu'elles respectent la prescription précédente, les *enquêtes d'opinion* réalisées auprès des ménages ne sont pas écartées a

priori du champ du label d'intérêt général, même si, dans les faits, un partage s'est établi conduisant à ce qu'une majorité d'entre elles ne soit pas réalisée par le service statistique public. En outre, les sondages d'opinion destinés à servir d'appui à la communication gouvernementale relèvent d'une procédure particulière mise en œuvre par le Service d'Information du Gouvernement. Enfin, concernant les entreprises, la teneur du questionnaire doit rester dans le domaine *économique et social*, ce qui conduit à limiter les questions d'opinion à des sujets en rapport avec des décisions que sont susceptibles de prendre les personnes interrogées.

Des huit critères qui viennent d'être explicités, seul le non-respect de la confidentialité entraîne ipso-facto l'exclusion du champ de la loi 1951, et donc du label d'intérêt général et de qualité statistique. Pour les autres, une appréciation est nécessaire. C'est le rôle respectif des commissions thématiques et du comité du label.