

Le Comité du label : un an et quelques

"Enquête d'intérêt général" : cette nouvelle formule apparaît depuis 1994 sur la plupart des questionnaires et dans l'arrêté du Journal Officiel qui fixe le programme des enquêtes statistiques pour l'année en cours.

C'est le Comité du label, créé en 1994 au sein du CNIS, qui donne un avis décisif pour l'attribution de ce label d'intérêt général à une opération statistique. Joël ALLAIN explique à quels besoins répond la création de ce nouveau Comité et présente la procédure d'examen des enquêtes nouvelles ou renouvelées qui en résulte. L'heure est à un premier bilan.

Le "Comité du label des enquêtes statistiques des services publics et des autres services producteurs d'informations statistiques" a été créé par l'arrêté du 10 janvier 1994, à la demande de l'assemblée plénière du Conseil national de l'information statistique (CNIS) de juin 1993. Il a donc, aujourd'hui, plus d'un an d'expérience.

Les objectifs initiaux étaient clairs : il s'agissait pour le CNIS d'améliorer les procédures d'élaboration des programmes statistiques par une attention particulière portée aux projets d'enquêtes, nouvelles ou renouvelées, formulés par les statisticiens. Cet examen serait éventuellement sanctionné positivement par l'attribution d'un label d'intérêt général, offrant aux enquêtés certaines garanties quant à la justification et à la pertinence des questions qui leur sont posées, souvent avec mention de l'obligation instaurée par la loi de 1951 sur la coordination, l'obligation et le secret en matière statistique.

L'analyse ayant conduit à cette initiative était que le dispositif du CNIS, malgré des mérites incontestables, ne répondait pas à certaines exigences qui, sans être tout à fait nouvelles, ont pris un poids croissant dans la dernière période :

. Les entreprises, notamment les plus petites, acceptent de moins en moins facilement la charge que constitue pour elles la réponse aux

enquêtes statistiques. Elles ne distinguent pas ces enquêtes des formalités administratives en général. Elles en voient mal l'utilité et la finalité immédiate.

. Les ménages n'expriment pas directement de telles résistances, mais les informations qui remontent des réseaux d'enquêteurs de l'INSEE et les plaintes adressées à la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) traduisent des réticences de plus en plus nettes vis-à-vis du volume et de la nature des questions posées.

. Cet état d'esprit et ce type d'attitudes se rencontrent aussi lorsque sont sollicités des partenaires tels que les chefs d'établissements scolaires, hospitaliers ou de recherche, voire les responsables des collectivités locales.

Le nouveau dispositif instaure, pour deux ans et à titre expérimental, ce **nouveau comité du CNIS**, qui réunit six à huit membres dans chacune de ses quatre configurations, organisées en fonction de la catégorie d'enquêtés (voir encadré 1). Le Comité du label est chargé de donner son avis sur l'attribution du label d'intérêt général aux projets qui lui sont soumis. Cet avis est fondé sur un examen de conformité à des règles ou critères de qualité que l'expérimentation permet de préciser peu à peu : respect des nomenclatures et des définitions usuelles des unités

statistiques, prise en compte dans l'échantillonnage de la nécessité de limiter la charge imposée aux enquêtés, caractère plus ou moins "utile" ou "indiscret" des questions, respect de la confidentialité des données individuelles, mode de diffusion des résultats, etc. Le Comité du label se prononce également sur la justification de l'obligation de réponse à l'enquête.

Enquêtes en quête de label

Le cheminement d'un projet d'enquête nouvelle ou renouvelée est dorénavant le suivant (voir encadré 2) :

- Chaque année, au printemps, le programme des opérations statistiques publiques, d'initiative nationale, de l'année suivante est examiné par les formations compétentes du CNIS. Les projets nouveaux en font partie et doivent recueillir un "avis d'opportunité" positif, signifiant que les objectifs poursuivis sont approuvés ainsi que la pertinence de l'enquête au regard desdits objectifs. Dans le cas des enquêtes régionales, cet avis est délivré par le Comité régional de l'information économique et sociale (CRIES), ou, lorsqu'il n'existe pas, par une instance constituée à cet effet. Tant qu'ils ne sont pas examinés par le Comité du label, les projets figurent au programme des enquêtes statistiques publiques publié au Journal Officiel, dans la ca-

1

Composition du Comité du label

Président

J.M. CALLIES : Inspecteur général de l'INSEE

Configurations

Le Comité a quatre configurations selon qu'il examine des enquêtes auprès des entreprises, des ménages, des collectivités territoriales, des exploitations ou entreprises agricoles.

Il comprend 6 à 8 personnes (hormis le président) selon la configuration.

Les organismes, ou administrations, sont représentés par une personne qu'ils désignent, de préférence parmi les membres du Bureau du CNIS.

Le président, les membres et leurs suppléants sont nommés au Comité du label par décision du Ministre de l'économie et des finances, Président du CNIS.

En tant que de besoin, le Comité peut faire appel, en réunion, à des experts dont la compétence permet d'éclairer l'avis du Comité.

ENTREPRISES

(non agricoles)

Conseil national du patronat français (1) *

Syndicat de salariés (tournant) (1)

Confédération générale des petites

et moyennes entreprises (1)

Assemblée des chambres françaises

de commerce et d'industrie (1)

Assemblée permanente des chambres

de métiers (1)

Centre d'enregistrement et de révision

des formulaires administratifs (1)

INSEE (1)

Organisme ou service concerné (1)

MENAGES

Commission nationale informatique et libertés (2)

Syndicat de salariés (tournant) (1)

Union nationale des associations familiales (1)

Commissariat général du plan (1)

Centre d'enregistrement et de révision

des formulaires administratifs (1)

INSEE (1)

Organisme ou service concerné (1)

COLLECTIVITES TERRITORIALES

(et établissements publics locaux)

Régions, départements ou communes (3)

Assemblée des chambres françaises

de commerce et d'industrie (1)

Direction générale des collectivités locales (1)

INSEE (1)

Organisme ou service concerné (1)

AGRICULTURE

Fédération nationale des syndicats

d'exploitants agricoles (1)

Assemblée permanente des

chambres d'agriculture (1)

Mutualité sociale agricole (1)

Institut national de la recherche agronomique (1)

INSEE ou service statistique du Ministère

de l'agriculture (1)

Organisme ou service concerné (1)

Secrétariat

Il est assuré, pendant l'expérimentation, par le Chef du Département de la coordination statistique à l'INSEE assisté de deux personnes du Secrétariat général du CNIS.

* Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de membres représentant l'organisme dans la configuration.

tégorie "en attente du label d'intérêt général".

• L'avis d'opportunité étant acquis, "l'avis de conformité" est sollicité auprès du Comité du label sur la base d'un dossier complet comprenant une description relativement détaillée de toutes les phases de l'enquête, depuis la constitution de la base d'interrogation jusqu'à la diffusion des résultats. Le questionnaire présenté à l'avis du Comité doit être aussi achevé que possible, aux modifications près que généreront les observations formulées par le Comité.

Pour les enquêtes d'initiative nationale, l'obtention de l'avis de confor-

mité du Comité du label est un préalable indispensable au bénéfice d'un visa d'enquête obligatoire. C'est également une pièce utile lors de l'examen éventuel du projet par la CNIL.

Afin de faciliter la programmation des travaux par les services enquêteurs, le calendrier des réunions des quatre configurations du Comité est annoncé six mois à l'avance. Dans les cas exceptionnels et fortement motivés, une consultation écrite du Comité, hors réunions programmées, est envisageable ; l'avis adopté à cette occasion est ensuite confirmé à la réunion de la configuration concernée.

En 1994, la configuration "entreprises" s'est réunie cinq fois, la configuration "ménages" six fois. 37 projets ont été examinés, dont 3 d'initiative européenne, 25 d'initiative nationale et 9 d'initiative régionale. Certains organismes, non compris dans le champ des services statistiques ministériels *stricto sensu*, tels que la Banque de France ou le CREDES, par exemple, ont présenté des enquêtes. Au total, 14 enquêtes ont obtenu le visa d'enquête obligatoire.

Plus élevé que prévu, le rythme de fonctionnement du Comité ne se dément pas au premier semestre 1995. Comme dans toute expérimentation, les travaux ne se sont pas déroulés sans quelques tâtonnements, ce qui a pu dérouter certains services enquêteurs mais, à ce stade, l'expérience acquise permet déjà de tirer un premier bilan de la nouvelle procédure.

Aménagements souhaités

• En ce qui concerne les enquêtes d'initiative communautaire, l'application du principe de subsidiarité conduit à laisser aux instituts statistiques des États membres la responsabilité de la collecte. Il est donc logique de les soumettre à la procédure de l'avis d'opportunité puis de l'avis de conformité. Les travaux programmés par Eurostat, longuement débattus dans les groupes de travail réunissant à Luxembourg les statisticiens européens, n'ont pas posé de problème notable. Par contre deux demandes, en provenance de directions bruxelloises, ont été plus difficiles à faire "labéliser" par le Comité, pour des raisons de qualité des questionnaires et de prise en considération insuffisante de la charge statistique des entreprises.

• L'avis d'opportunité régional suppose l'existence d'une instance compétente pour le formuler, dans l'esprit du dispositif. En l'absence de CRIES, ce qui est souvent le cas en région, les directeurs régionaux de l'INSEE doivent organiser la concertation avec les partenaires économi-

ques et sociaux concernés. A plusieurs reprises, l'opportunité du projet examiné a dû être assez longuement discutée au sein du Comité du label, bien que cela ne soit pas de son ressort. Pour remédier à cette situation, il est donc souhaitable qu'en l'absence de CRIES une instance formelle soit créée, un groupe de travail au sein du Comité économique et social régional par exemple.

Le Comité insiste régulièrement pour que, dès ce stade, le meilleur parti soit tiré des fichiers administratifs et des enquêtes nationales traitant du même sujet.

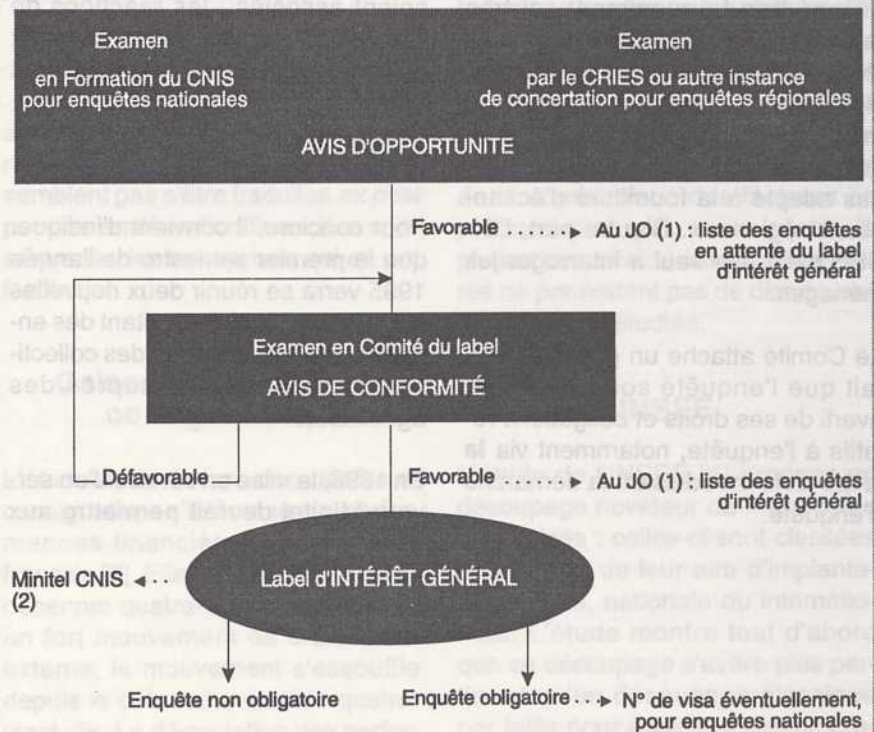
D'une manière plus générale, la **consultation d'opportunité** peut paraître un peu lourde. En fait, la constitution d'un comité de pilotage ouvert à des partenaires extérieurs à la statistique s'avère tout à fait décisive pour que les projets arrivent à maturité. Le Comité du label a trop souvent été amené à modifier des questionnaires et à recommander d'associer plus tôt des représentants des utilisateurs à l'élaboration des enquêtes.

• **La validation des questionnaires auprès des enquêtés** est l'une des conditions indispensables à l'obtention d'un avis de conformité. Le Comité du label ne devrait donc pas être saisi avant la phase des tests. Le questionnaire doit être défini, et la méthodologie arrêtée, avant son intervention.

La conformité des questions aux normes statistiques et comptables, ainsi que le choix de la base de sondage et la constitution de l'échantillon, relèvent de **l'expertise**. Celle-ci est fournie par des unités spécialisées chargées des normes et méthodes au service de l'ensemble du système statistique public, à la direction générale de l'INSEE, pour les ménages d'une part, pour les entreprises d'autre part. Le Comité du label entend leur avis technique avant de se prononcer. Des avancées ont pu déjà être réalisées, notamment en matière de coordination des échantillons d'entreprises.

2

Cheminement d'un projet d'enquête d'initiative nationale ou régionale



(1) Arrêté publié au Journal Officiel, chaque année en janvier, qui comporte maintenant deux listes d'enquêtes des services statistiques publics, selon l'étape où se situe le projet d'enquête.
(2) En projet, la possibilité pour les entreprises de consulter sur Minitel la liste des enquêtes d'intérêt général, assortie de leurs caractéristiques principales dont, le cas échéant, leur caractère obligatoire.

Ménager les ménages et les entreprises

Le Comité du label est bien placé, au delà de l'avis qu'il donne quant au label d'intérêt général et à l'obligation, pour formuler un certain nombre d'observations relatives à la qualité et à la pertinence des enquêtes. Il a donc été conduit, au fil de ses réunions, à distinguer **réserves et recommandations**. Les réserves ont un caractère suspensif de l'attribution du label et, le cas échéant, de l'obligation, alors que les recommandations se limitent à donner des conseils au service enquêteur sans l'obliger à en tenir compte.

Concernant les enquêtes réalisées auprès des ménages, le Comité du label se préoccupe du **caractère plus ou moins "sensible" des questions** posées. Ce problème se

présente, par exemple, pour les enquêtes relatives à la santé ou à la famille.

La charge que constitue la réponse aux enquêtes est un problème qui se pose en termes différents pour les entreprises et pour les ménages.

Pour les premières, la non redondance avec des enquêtes ou des formalités administratives réalisées par ailleurs est cruciale : elle est prise en compte pour la taille de l'échantillon, pour la coordination des échantillons des différentes enquêtes et pour la qualité des questionnaires. Les tests effectués ne doivent pas être une occasion d'alourdissement supplémentaire. C'est la raison pour laquelle le Comité attache beaucoup d'importance à l'information qui lui est

communiquée sur ces différents points.

Pour les ménages, le risque d'être interrogé trop fréquemment est très faible grâce à la disjonction des différents échantillons tirés de l'échantillon-maître, constitué à partir des recensements de population. On notera toutefois que ce dernier n'est pas adapté à la fourniture d'échantillons régionaux. D'autre part, l'INSEE n'est pas seul à interroger les ménages.

Le Comité attache un grand prix au fait que l'enquêté soit clairement averti de ses droits et obligations relatifs à l'enquête, notamment via la lettre-avis introduisant la démarche d'enquête.

Concernant l'interprétation et la diffusion des résultats, le Comité du label a, à plusieurs reprises, insisté pour que les partenaires sociaux y soient associés : les réactions de ses membres préfigurent souvent celles qui s'exprimeront, s'agissant des entreprises au Comité du secret, et s'agissant des ménages lors de l'examen par la CNIL.

Pour conclure, il convient d'indiquer que le premier semestre de l'année 1995 verra se réunir deux nouvelles configurations, celles traitant des enquêtes réalisées auprès des collectivités territoriales et auprès des agriculteurs.

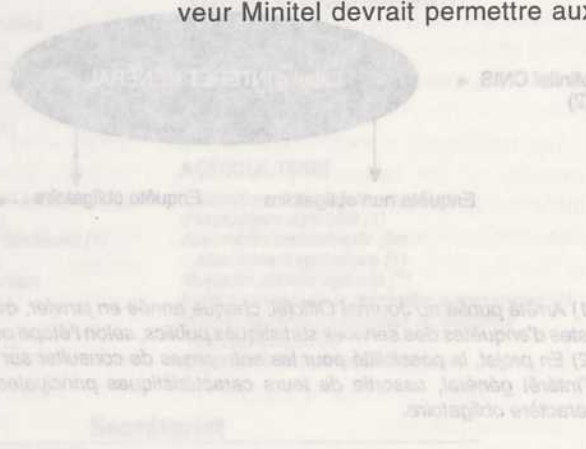
En 1996, la mise en service d'un serveur Minitel devrait permettre aux

entreprises enquêtées qui le souhaiteront d'avoir des renseignements plus précis sur les enquêtes pour lesquelles elles seront sollicitées. Par ailleurs, une première campagne de communication devrait être réalisée en direction des entreprises, afin de donner au label la notoriété souhaitable et rendre ainsi plus visibles les actions menées par le système statistique en vue de répondre aux besoins d'information statistique.

La pérennisation de ce dispositif est envisagée par le CNIS.

Joël ALLAIN

Chef du Département de la coordination statistique INSEE



La validation des questionnaires après des enquêtes est une des conditions indispensables à l'obtention d'un avis de conformité. Le Comité du label doit donc être mis en place dès le début de la questionnaire doit être défini, et la méthodologie arrêtée, avant son intervention dans le champ des enquêtes. La conformité des questionnaires aux normes statistiques et comptables ainsi que le choix de la base de données et la constitution de l'échantillon, relèvent de l'expertise. Celle-ci est fournie par des unités spécialisées chargées des normes et méthodes au service de l'ensemble du système statistique. La direction générale de l'INSEE, pour les ménages, dans le cadre des enquêtes, doit être mise au point. Le Comité du label doit être mis en place avant de se prononcer. Des avancées ont pu être réalisées, notamment en matière de coordination des enquêtes d'entreprises, mais il reste encore beaucoup à faire.

Le Comité du label est bien placé, au-delà de l'avis qu'il donne quant au périmètre général et à l'obligation pour formuler un certain nombre d'observations relatives à la qualité et à la pertinence des enquêtes. Il a donc été conduit, au fil de ses réunions, à distinguer réserves et recommandations. Les réserves ont un caractère suspensif de fait, l'obtention du label et, le cas échéant, de l'obligation, alors que les recommandations se limitent à donner des conseils au service enquêté sans obligation de leur prise en compte. Concernant les enquêtes réalisées après des ménages, le Comité du label a procédé, du caractère des enquêtes, à des recommandations plus ou moins sensibles, des questions posées. Ce problème

Ménager les ménages et les entreprises

présente, par exemple, pour les enquêtes relatives à la santé ou à la famille.

La charge que constitue la tenue des enquêtes est un problème qui se pose en termes différents pour les entreprises et pour les ménages. Pour les ménages, la non redondance avec des enquêtes ou des formalités administratives réalisées par ailleurs est cruciale. Elle est prise en compte pour la tenue de l'échantillon, pour la coordination des échantillons des différentes enquêtes et pour la qualité des données. Les tests effectués au préalable ont été une opération d'importance supplémentaire. C'est la raison pour laquelle le Comité du label a beaucoup d'impression à l'information qui lui est