

---

**L'obligation de réponse dans  
la statistique publique**



# Sommaire

## Statistique et Société

Volume 4, Numéro 1

---

### 7 **Éditorial**

Emmanuel Didier

Rédacteur en chef de Statistique et Société

### **L'obligation de réponse dans la statistique publique**

---

### 9 **Introduction**

Jean-Pierre Le Gléau

SFdS, groupe Statistique et enjeux publics

### 11 **Confrontées à l'obligation, des personnes enquêtées réagissent sur Internet : extraits**

Alain Godinot

SFdS, groupe Statistique et enjeux publics

### 15 **Devoir répondre aux enquêtes : recherche d'un fondement**

René Padieu

Ancien président de la commission de déontologie de la SFdS

### 27 **L'obligation statistique en droit français : situation actuelle et histoire récente**

Jean-François Royer

SFdS, groupe Statistique et enjeux publics

### 35 **Les enquêtes obligatoires : comment ça marche en France ?**

Jean-Pierre Le Gléau

SFdS, groupe Statistique et enjeux publics

# Sommaire

## Statistique et Société

Volume 4, Numéro 2

---

**43 Recommandations internationales et pratiques nationales sur l'obligation statistique**

Jean-Louis Bodin

Ancien vice-président du comité de rédaction de la résolution des Nations-Unies sur les principes fondamentaux de la statistique officielle

**49 Une bien étrange controverse : l'abolition du questionnaire long, et obligatoire, du recensement canadien, et son retour**

Jean-Pierre Beaud

Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, Université du Québec à Montréal

---

**57 Mesurer la collaboration économique franco-allemande : quelles archives et quelles statistiques pour quelle histoire ?**

Charlotte Pouly

Doctorante en histoire économique et sociale

**67 La loi « Pour une République numérique » Quel impact pour la statistique ?**

Jean-François Royer

SFdS



## Statistique et société

---

Magazine trimestriel publié par la Société Française de Statistique. Le but de Statistique et société est de montrer d'une manière attrayante et qui invite à la réflexion l'utilisation pratique de la statistique dans tous les domaines de la vie, et de montrer comment l'usage de la statistique intervient dans la société pour y jouer un rôle souvent inaperçu de transformation, et est en retour influencé par elle. Un autre dessein de Statistique et société est d'informer ses lecteurs avec un souci pédagogique à propos d'applications innovantes, de développements théoriques importants, de problèmes actuels affectant les statisticiens, et d'évolutions dans les rôles joués par les statisticiens et l'usage de statistiques dans la vie de la société.

### Rédaction

Rédacteur en chef : **Emmanuel Didier**, CNRS, France

Rédacteurs en chef adjoints :

**Jean-Jacques Droesbeke**, Université Libre de Bruxelles, Belgique

**François Husson**, Agrocampus Ouest, France

**Jean-François Royer**, SFdS - groupe Statistique et enjeux publics, France

**Jean-Christophe Thalabard**, Université Paris-Descartes, pôle de recherche et d'enseignement supérieur Sorbonne Paris Cité, France

### Comité éditorial

Représentants des groupes spécialisés de la SFdS :

**Ahmadou Alioum**, groupe Biopharmacie et santé

**Christophe Biernacki**, groupe Data mining et apprentissage

**Alain Godinot**, groupe Statistique et enjeux publics

**Delphine Grancher**, groupe Environnement

**Marthe-Aline Jutand**, groupe Enseignement

**Elisabeth Morand**, groupe Enquêtes

**Alberto Pasanisi**, groupe Industrie

Autres membres :

**Jean Pierre Beaud**, Département de Science politique, UQAM, Canada

**Corine Eyraud**, Département de sociologie, Université d'Aix en Provence, France

**Michael Greenacre**, Department of Economics and Business, Pompeu Fabra  
Université de Barcelone, Espagne

**François Heinderyckx**, Département des sciences de l'information, Université  
Libre de Bruxelles, Belgique

**Dirk Jacobs**, Département de sociologie, Université Libre de Bruxelles, Belgique

**Gaël de Peretti**, INSEE, France

**Theodore Porter**, Département d'histoire, UCLA, États-Unis

**Carla Saggiotti**, INSEE, France

**Patrick Simon**, INED, France

Design graphique  
fastboil.net

ISSN 2269-0271



**Emmanuel DIDIER**

Rédacteur en chef de Statistique et Société

---

Cher lecteur,

Ce nouveau numéro porte sur un sujet qui pourrait sembler technique à qui ne saurait pas voir, mais qui soulève en fait des questions philosophiques et politiques du plus grand intérêt : l'obligation. En effet, certaines enquêtes de l'Insee et des services statistiques publics, mais pas toutes, sont « obligatoires », c'est-à-dire que le citoyen a l'obligation de répondre. Qu'est-ce à dire exactement et quelle autorité le permet-elle (Royer) ? Pourquoi et comment certaines enquêtes sont-elles rendues obligatoires (Le Gléau) ? Est-ce une particularité française (Bodin) ? Quels sont les effets sur le taux de réponse ? Qu'en pensent les enquêtés (Godinot) ? Quels sont les fondements politiques de cette obligation (Padieu) ? Pourquoi a-t-elle engendré une telle controverse au Canada (Beaud) ? Voici quelques questions auxquelles nos auteurs répondent. Le numéro se termine avec un article historique sur les statistiques de la collaboration économique pendant la seconde guerre mondiale (Pouly). Il peut être rapproché de notre précédent dossier sur les archives. Enfin, nous abordons les conséquences de la loi « Pour une République Numérique » qui vient d'être votée en France : nous y reviendrons plus longuement dans un numéro ultérieur (Royer).

Bonne lecture, et comme d'habitude, n'hésitez pas à nous faire parvenir vos réactions.

Emmanuel Didier

# Dossier : L'obligation de réponse dans la statistique publique

## Introduction



JEAN-PIERRE LE GLÉAU

SFds, groupe Statistique et enjeux publics

« Bonjour ! Vous allez devoir répondre à une enquête statistique  
Désolé, je n'ai pas le temps. Au revoir !  
C'est-à-dire... qu'il est obligatoire de répondre à cette enquête...  
Obligatoire ??? Mais pourquoi moi ? Qui a décidé que ce serait obligatoire ?  
Au nom de quoi ? Encore une nouvelle tracasserie bien française !  
Et qu'est-ce que je risque si je ne réponds pas ? »

Voilà le genre de dialogue que l'on pourrait entendre (ou imaginer) à l'occasion d'une enquête obligatoire de la statistique publique.

Et il est bien vrai que de nombreuses personnes ne comprennent pas pourquoi on les oblige à répondre, ni quelles sont les bases légales, techniques et morales de cette obligation.

Le présent dossier vise à éclairer quelque peu ce sujet mal connu de nos concitoyens.

Pour savoir comment les enquêtés réagissaient à l'idée d'être obligés de répondre, **Alain Godinot** a été faire un petit tour sur internet. Il y a découvert un forum où le dialogue amorcé ci-dessus réapparaît, dans un langage souvent plus fleuri. Les réactions, quoi qu'on puisse en penser sur le fond, nous incitent à réfléchir aux fondements même de l'obligation imposée aux enquêtés. Certaines réactions sont manifestement contraires à la vérité. Mais, comme se plaisait à rappeler un ancien Président du Conseil : « Une opinion erronée est un fait exact »

La question étant ainsi posée, **René Padieu** explore le fondement de cette obligation. Elle fait référence à la contribution que nous sommes tous, sous diverses formes, appelés à apporter à la société ou aux groupes dans lesquels nous vivons. L'obligation peut alors être envisagée sous cet angle sociétal, les contraintes juridiques et techniques n'étant là que pour en assurer la mise en œuvre.

Les textes législatifs rendant possible l'obligation de réponse ont beaucoup évolué au cours du temps. On y voit la volonté du législateur, de concilier la justification technique de cette contrainte et l'état d'esprit de la population ; et, d'adapter les modalités de mise en œuvre à l'évolution de la technique comme de l'opinion tout en gardant à l'esprit la dimension morale et sociétale évoquée ci-dessus. **Jean-François Royer** décrit cette évolution en France, depuis les débats sur la loi statistique de 1951, jusqu'à nos jours.

La façon dont cette obligation est aujourd'hui mise en œuvre est analysée par **Jean-Pierre Le Gléau**. On y revoit les raisons techniques qui la sous-tendent, mais aussi la façon d'appliquer

cette obligation, bien différente selon que l'interlocuteur est une personne physique, un petit employeur ou une entreprise dominante dans son secteur. Pour les enquêtes auprès des ménages le fait de rendre une enquête obligatoire fait remonter le taux de réponse d'environ dix points.

**Jean-Louis Bodin** montre que cette façon de rendre obligatoires certaines enquêtes statistiques n'est pas une spécificité française, mais qu'on la retrouve dans beaucoup d'autres pays. Si la façon de la mettre en œuvre varie d'un pays à l'autre, les raisons de cette obligation, fondées sur le bénéfice attendu pour la collectivité, sont communes à tous ces pays.

Enfin, un exemple récent de polémique au sujet du caractère obligatoire d'une enquête nous est exposé par **Jean-Pierre Beaud**. Le questionnaire « long » du recensement canadien, obligatoire comme tous les questionnaires du recensement, qui devait être adressé à un quart de la population, a été supprimé par le gouvernement canadien, en 2010. Pour collecter les informations correspondantes, Statistique Canada a mis en place une enquête non obligatoire. L'article décrit la polémique qui s'en est suivie, les conséquences pour l'information sur le pays, et les raisons pour lesquelles ce questionnaire obligatoire a été réintroduit en 2016.

### **Quelles leçons peut-on tirer de ce tour d'horizon ?**

En France, l'obligation reste un outil apprécié dans la panoplie des statisticiens publics, car elle est jugée efficace pour améliorer les taux de réponse, tant vis-à-vis des ménages que vis-à-vis des entreprises.

Pour les enquêtes auprès des ménages, l'obligation améliore le taux de réponse, mais cette efficacité ne repose pas sur la mise en œuvre des sanctions : son origine est probablement à rechercher du côté de la forme de la relation entre les citoyens et l'État. Par contre, vis-à-vis des entreprises, la mise en œuvre des sanctions a une efficacité certaine.

L'affichage de l'obligation provoque des réactions de rejet dans certains ménages. Les statisticiens publics préfèrent de plus en plus mettre en avant l'utilité publique des enquêtes et les garanties apportées aux enquêtés.

Les organismes internationaux de coordination des statistiques publiques admettent la possibilité de l'obligation mais ne la recommandent pas. Les statistiques publiques des pays étrangers, y compris les pays anglo-saxons, pratiquent l'obligation, mais de manière moins ostensible qu'en France.

Des gouvernements remettent parfois en cause l'obligation d'enquêtes statistiques publiques en invoquant l'allègement de la bureaucratie (France 1975) ou les libertés individuelles (Canada 2010), mais sans définir de principe alternatif.

### **Alors, que penser de l'obligation de réponse aux enquêtes de la statistique publique ?**

Pour celui qui fait l'enquête, c'est une aide très appréciée pour recueillir le maximum de réponses.

Pour l'enquêté, c'est une contrainte. Mais elle peut faire écho à la contribution qu'il est censé apporter à la collectivité. L'obligation souligne le fait que sa contribution est particulièrement attendue pour cette enquête.

# Confrontées à l'obligation, des personnes enquêtées réagissent sur Internet : extraits



mise en forme par **Alain GODINOT**  
SFdS, groupe Statistique et enjeux publics

---

L'obligation de répondre aux enquêtes de la statistique publique s'impose aux enquêtés : qu'en pensent-ils eux-mêmes ? Les forums sur Internet permettent d'en avoir une idée. Le lecteur trouvera ci-après un florilège tiré des retranscriptions de trois forums entre 2004 et 2012. Ces forums ont été retrouvés en 2015, en tapant « enquêtes obligatoires » dans un moteur de recherche. Et ce qu'on retrouve alors porte sur des enquêtes auprès des ménages, principalement des enquêtes de l'Insee. Les mentions en italique ont été ajoutées. Quand l'orthographe était défailante, elle a été redressée, afin de ne pas distraire du contenu. Quelques émoticônes ont été supprimées. Bien entendu la substance des messages a été intégralement conservée.

---

*Verbatim de citoyen ou de citoyenne...*

## Un forum en 2004

*...interrogative...* Un enquêteur Insee est venu frapper à ma porte pour m'annoncer que j'avais été tirée au sort pour répondre à une enquête, et qu'il était obligatoire de répondre à cette enquête.

Le gars me semble sérieux (carte officielle Insee, de plus l'enquête est répertoriée sur le site de l'Insee) mais ce que j'ignorais, **c'est que j'avais obligation de répondre à cette enquête** (soit une heure d'interview à domicile).

Je ne suis pas contre participer à une enquête mais cette obligation de réponse me semble incroyable. Avez-vous déjà entendu parler de cette obligation de répondre à une enquête de l'Insee ?

*...dubitatif...* C'est du pipo à mon avis

*...énergique...* Qu'un gars vienne me voir en disant que je suis obligé de répondre à son enquête, je lui fous mon pied au cul

*...malin...* Fallait lui demander l'article de loi qui stipule que c'est obligatoire, il aurait eu l'air con

*...vertueux...* N'empêche, si c'est faux, z'ont un sacré culot d'utiliser ce genre de procédés.



*...psychologue...* Et comment peuvent-ils obtenir des réponses fiables s'ils nous forcent à répondre sous peine de poursuites diverses et variées ?

*...logicien...* Je ne vois pas la contradiction. Au contraire. Si tout le monde répond, t'as une vision plus valide de la société, un résultat plus précis. Sauf si tu pars du principe que ceux qu'on force à répondre vont systématiquement répondre des conneries pour emmerder le monde

*...payé par l'Insee, peut-être... ?* L'Insee fait un travail formidable en France et de nombreux chercheurs comme moi ont ainsi accès à des données extraordinaires (je travaille régulièrement sur des échantillons de plus de 80.000 personnes alors les sondages Ipsos à 1.000 personnes me font marrer). Les données sont anonymisées une fois saisies donc on ne peut pas te retrouver. L'Insee fait vraiment très très attention avec le respect de la vie privée. Réponds au truc, plein de personnes pourront travailler de manière satisfaisante et ça évitera probablement des politiques publiques aberrantes

*...accessible à la raison...* Tu m'as convaincu. Si seulement l'agent de l'Insee avait tenu un discours similaire au tien, les choses se seraient certainement passées autrement...

*...grinçant...* Je répondrai honnêtement à cette enquête mais je trouve qu'il est dommage de mettre un revolver sur la tempe des gens plutôt que de rechercher leur collaboration. "Ach, nous z-avons les moyens de vous faire parler, petite fraulein"

*...bien informé...* Le problème c'est qu'il n'est pas dit que les gens qui refusent de répondre soient distribués de la même manière dans la population et ne constituent pas une (ou des) catégorie(s) homogène(s). L'obligation est le seul moyen d'éviter ce biais.

*...rêvant d'un monde meilleur...* Le flingue sur la tempe pour que tu répondes, c'est pas vraiment du jeu

*...légitimiste...* C'est une amende, hein, pas la peine de mort. Je suppose que pour toi les impôts c'est aussi une infâme spoliation de la part de l'appareil étatique, pas un truc qui peut servir à améliorer le bien-être commun ?

*...provocant...* Le truc c'est que j'aurais tendance à répondre n'importe quoi pour faire chier le monde autant que ça me fait chier

*...concret...* Si t'as vraiment pas envie de lui répondre tu dis au type que tu vas répondre à chaque fois de manière expéditive et à côté de la plaque pour lui faire perdre son temps et que ton avis ne serve à rien, normalement ça devrait le refroidir et il devrait s'en aller bien sagement

## Un forum en 2008

*...soupçonneux...* Tu as des choses illégales à cacher ?

*...trop modeste...* Non, mais je n'ai rien d'intéressant à raconter ; je suis célibataire, vis encore chez mes parents, ne travaille pas encore et n'étudie plus pour l'instant, donc rien de bien excitant. Le plus intéressant viendrait plutôt de mes parents et les origines familiales (ouais je vais la faire mousser un peu) ainsi que mes pratiques religieuses tout cela sera demandé lors de l'enquête, mais je crains ici que certains aspects soient mal vus et transmis à une sorte de fichier central, qui sait.... . Si je dis que je suis catho pratiquant préférant la messe tridentine (en latin) ils vont me placer sous surveillance ou quoi

Je préfère encore ne pas répondre, à moins que la loi ne m'y oblige ?

Tiens, je vais m'inventer une copine pour étoffer mon CV adressé à l'Insee, ça fera moins con.

*...rebelle...* Normalement, on ne peut se soustraire à une enquête de l'Insee.

J'ai eu la malchance d'être tirée au sort plusieurs fois, mais j'ai un peu (beaucoup) l'esprit de contradiction et j'ai horreur des contraintes. Aussi, je ne m'y suis pas pliée. Cela m'a cependant valu de nombreuses relances plus ou moins menaçantes...

Pour la dernière reçue, j'avais eu la bonne idée de me mettre en liste rouge et je ne répondais pas aux coups de sonnettes intempestifs... Je n'ai rien à cacher, mais je ne suis pas disciplinée... Ils se sont lassés...mais nous sommes tenus selon la loi de répondre aux enquêtes de l'Insee ! Je suppose que l'on peut mentir quand des preuves ne sont pas possibles ! Mais attention, la loi, c'est la loi... pas facile de passer outre

*...voyant clair et loin...* Ok mais comme déjà dit dans mon cas il y a précisé (en petits caractères) que cette enquête ne revêt pas de caractère obligatoire, donc je n'y répondrai pas.

Aujourd'hui j'ai reçu un deuxième courrier où l'enquêtrice demande à ce que je la contacte pour prendre rendez-vous, eh bien je lui dirai que je ne suis pas intéressé.

J'ai aussi vu que les données recueillies sont confidentielles et anonymes....pendant cent ans ! J'avoue ne pas avoir envie que mes descendants ou autres individus puissent savoir ce que j'ai répondu !

## Un forum en 2012

*...soucieux de comprendre...* J'ai lu pas mal d'information sur le sujet dans un topic sur ce forum (j'aurais bien mis le lien, mais je n'ai pas cette autorisation a priori), où il est stipulé qu'il est illégal pour l'Insee de tirer les noms au hasard sans que la liste soit inscrite à la Cnil, et sans que j'aie donné mon autorisation pour figurer sur cette liste. Mais j'ai malgré tout quelques questions supplémentaires.

Je viens de contacter par téléphone le responsable Insee de mon secteur concernant l'enquête pour laquelle j'ai été contacté, je lui ai dit n'avoir jamais donné mon autorisation pour que mon nom figure sur une liste sur laquelle j'ai été tiré au sort, mais il m'a répondu que c'est mon adresse qui a été tirée au sort, et non mon nom, et que donc en gros, j'ai pas le choix, je suis obligé de répondre.

J'ai un emploi du temps assez chargé, j'ai franchement autre chose à faire que de perdre une heure à répondre à leurs questions, surtout qu'après cette première enquête, il m'a clairement dit qu'il y aurait 5 autres questionnaires sur 18 mois par téléphone...

Donc, je n'ai pas le choix, ou alors cette ruse de tirer au sort mon adresse au lieu de mon nom est une pirouette pas forcément légale sur laquelle je pourrais jouer pour éviter de perdre mon temps avec eux ?

# Devoir répondre aux enquêtes : recherche d'un fondement



René PADIEU

Ancien président de la commission de déontologie de la SFdS

Dans certaines enquêtes statistiques, les personnes interrogées sont tenues de répondre. Leur refus peut même être sanctionné. Quand et pourquoi cette obligation est-elle édictée, s'y conforme-t-on et a-t-elle les effets escomptés ? Divers articles de ce dossier décrivent – principalement pour la France – l'état du droit et ce que montre la pratique. Plutôt que descriptif, le présent article propose de rechercher ce qui peut fonder l'obligation. Il va comporter trois parties :

I - Aux origines de la statistique, accepter de répondre allait probablement de soi. L'autonomie et la dignité de la personne humaine, historiquement plus récentes, semblent le remettre en question.

II - La faculté de ne pas répondre est apparue récemment et donc aussi l'idée même d'une contrainte expresse. Mais, la question reste controversée : clarifier le débat demande d'explicitier la nature et le statut des données : notamment, des données "individuelles".

III - Apparaît alors que, profondément, répondre c'est être membre de la société. En effet, une donnée individuelle est à la fois une information sur une personne particulière et un élément d'information sur la société. Prenant ceci en vue, nous proposons une présentation équilibrée des règles de partage et communication des données.

## I. Esquisse historique

A l'origine, la statistique était faite pour et par le Prince. Depuis le mythique empereur Yao, les pharaons et le roi David pour en venir, en ce qui concerne la France, à François Ier et Colbert, le recueil d'informations personnelles n'était pas une requête, mais un ordre. Les sujets s'y conformaient. Dans des sociétés hiérarchisées<sup>1</sup>, le Prince avait autorité sur ses sujets. Ne pas lui répondre était désobéir.

Progressivement et notamment à l'époque des Lumières, plusieurs idées apparaissent :

- Gouverner a souvent été une domination. Pourtant, l'histoire loue les grands administrateurs (Hammourabi, Périclès, Caton,...) qui, au contraire de tyrans prospérant au détriment de leur peuple, en organisaient l'harmonie et la prospérité. Bien conduire la cité est un art qui suppose chez le statiste (homme d'État) une science spécifique, que G. Achenwall propose, en 1746, d'appeler statistique ;
- Les citoyens doivent être protégés de la tyrannie : ils ont des droits qui s'imposent aux gouvernants, lesquels ne peuvent s'immiscer dans leur sphère privée ;
- Si le gouvernement procède du peuple : les gouvernants lui sont comptables de leur

1. Notons que, dans *hiérarchie*, la racine grecque *hiér-* signifie *sacré* : ce qui invite à se soumettre à un ordre supérieur.

administration. C'est donc potentiellement à lui aussi que la connaissance statistique est destinée.

Cette évolution des idées s'exprime en particulier dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC - 1789). En réalité, la complexification progressive des sociétés, l'apparition de corps intermédiaires, non plus pyramidaux comme dans les féodalismes d'Asie ou d'Europe, rend le gouvernement descendant problématique. Une inversion philosophique pose la primauté de la personne humaine : par "nature" elle précède la société et s'assemble volontairement, par contrat, pour former celle-ci. Pour autant, cette conception *jusnaturaliste* n'est pas conforme à l'évolution humaine : personnalités individuelles et sociétés se construisent mutuellement. Aucune n'est préalable à l'autre. Ceci n'apparaîtra que plus tard, avec la constitution des sciences humaines, et n'est du reste pas encore clairement vu de nos jours. Nous y reviendrons dans la troisième partie de cet article. Donner la primauté à la personne est aussi simpliste et réducteur que de laisser jouer la raison du plus fort. Mais cette inversion semblait historiquement nécessaire pour faire pièce aux systèmes autoritaires.

Dans le même temps, un développement technique considérable engendre des structures économiques de complexité croissante. Leurs antécédents certes sont millénaires, mais elles arrivent là à une maturité qui va exiger que la gouvernance des entités industrielles et commerciales recoure également à une science d'état<sup>2</sup> : par extension de la comptabilité, comme pour les États, la statistique est devenue depuis deux-cents ans un outil d'entreprise. Là, la direction possède les données : l'obligation de les fournir ne se pose pas. Du moins, les données techniques inhérentes à l'activité de l'entité, sont *ipso facto* disponibles. Mais le commandement descendant devient de moins en moins pertinent, la complexification des organisations et l'accélération innovatrice décentrent l'initiative : la supervision du personnel porte à recueillir des informations plus personnelles sur ce que les agents font, sur leurs aptitudes ou attitudes. Le management implique une information réciproque, tout en veillant à un possible abus. On aurait ainsi une réplique, dans les organisations, du problème de l'obligation de répondre qui nous occupe ici dans l'ordre politique<sup>3</sup>.

Apparues au long du XIXe siècle, les sciences sociales – à l'instar des sciences physiques qui, elles, y recourent massivement<sup>4</sup> – vont aussi adopter l'approche statistique. D'abord au sein de l'appareil d'État (statistique criminelle) ce qui ne pose pas de problème<sup>5</sup> pour le recueil des données ; en revanche, on n'a pas encore le souci d'en contrôler la qualité. Mais d'autres initiatives vont conduire à recueillir des données auprès de la population<sup>6</sup> : études de santé publique à Londres, premières enquêtes sociales en France (Le Play). Les investigateurs sollicitent des renseignements personnels, sans l'idée qu'il faille les exiger ; et, les personnes semblent répondre avec complaisance, sans guère l'idée qu'elles pourraient s'y refuser. L'idée de vie privée ne s'est pas encore répandue chez les enquêtés<sup>7</sup>. D'autre part, les chercheurs ni les statisticiens n'ont encore le concept de représentativité. Les défauts de réponse sont peu nombreux et ne sont pas vus comme faisant problème. C'est probablement à la faveur du débat sur les enquêtes par échantillon, que le problème de la représentativité va émerger. La possibilité d'un jugement sur échantillon donne lieu, en 1895 et les années suivantes, à une

- 
2. Par une rencontre de vocabulaire, le mot état désigne autant l'état d'un système ou d'une entité telle qu'une entreprise (voir plus loin la note sur ce qu'en physique on appelle variables d'état) et celui d'une nation, celle-ci étant, comme entité politique, désignée par État.
  3. En principe, seul l'État est en mesure de contraindre et c'est pourquoi nous considérons ici que l'obligation de répondre ne s'envisage que pour les enquêtes de la statistique publique. A l'intérieur d'une organisation (entreprise ou autre) une contrainte est néanmoins envisageable : mais elle ne se justifierait que dans la mesure où elle est un élément nécessaire du contrat qui lie le personnel à son entreprise. En particulier, le sujet de l'enquête devrait être en lien avec l'activité de l'organisation..
  4. La branche de la physique appelée thermodynamique statistique caractérise l'état d'un système par des grandeurs globales (volume, température, pression, entropie, ...) que l'on appelle variables d'état. La science physique semble se souvenir là qu'elle emprunte une technique d'abord créée pour gouverner les États.
  5. Ne pose pas de problème de légitimité ; mais l'interférence entre compte rendu et évaluation obère parfois la sincérité.
  6. Plus tard, la loi de 1951 relative à la statistique publique, ne s'occupe en effet que des enquêtes menées à l'extérieur de l'Administration.
  7. Relevons que les droits proclamés en 1789 visent essentiellement à permettre l'exercice de la citoyenneté. La protection de la personne, de sa vie privée et de sa réputation apparaîtra notablement avec la Déclaration universelle de 1948.

controverse très vive au sein de l'Institut International de Statistique. Il faudra les travaux de Neyman et Pearson, après la Première Guerre Mondiale, pour asseoir enfin cette méthodologie. Et encore : l'idée prévaudra longtemps que l'on peut juger sur une partie de la population pourvu que ce soit une partie de taille importante. L'idée de biais est occultée, malgré l'éclatante victoire de Gallup pour l'élection du président des États-Unis en 1936.<sup>8</sup>

Quoi qu'il en soit, l'idée qu'on est tributaire du bon vouloir des enquêtés apparaît dès les premières enquêtes à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'obéissance des citoyens n'étant plus celle des sujets, même les statistiques publiques doivent s'en soucier. Des lois de statistique commencent lentement à apparaître dans certains pays. La France attendra 1951.

Au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, l'idée est établie que, pour qu'une statistique soit de bonne qualité, il faut qu'un maximum des répondants potentiels répondent effectivement. Il faut donc les convaincre ; au besoin, les contraindre. Seule la puissance publique peut contraindre et dans de nombreux pays désormais, ceci sera prévu par la loi. Les enquêtes d'initiative privée auprès de la population, qui commencent à se développer (marketing, sondages d'opinion, etc.), y suppléent parfois par diverses incitations matérielles (petits cadeaux). Les promoteurs d'enquêtes<sup>9</sup>, obligatoires ou non, portent une attention extrême à la façon dont l'enquête est présentée.

Demandée et préparée par l'Insee, la loi de 1951 lie trois éléments : secret statistique, obligation de répondre et coordination des diverses enquêtes :

- pour obtenir de bons taux de réponse, il fallait que les gens se sentent tenus de répondre ;
- ils accepteraient d'autant plus volontiers qu'on s'engagerait à ne pas les interroger trop souvent ni plusieurs fois pour la même chose ;
- ils accepteraient d'autant plus volontiers qu'on leur garantirait la confidentialité.

Ainsi, le secret était parfois présenté comme contrepartie de l'obligation : dans un esprit "donnant-donnant", en somme, même si c'est dans le cadre d'une loi. Pour autant, même lorsque la réponse n'est pas obligatoire, on s'engage aussi à tenir secrets les renseignements recueillis. Que répondre soit facultatif ne diminue en rien le souci que la collecte soit aussi complète que possible.

La loi de 1951 institue donc un programme où toutes les enquêtes de la statistique publique figureront. A cette époque, toutes sont obligatoires. Elles reçoivent le double visa du ministre qui promulgue le programme<sup>10</sup> et de celui dont relève le service enquêteur. Une procédure est prévue pour constater et sanctionner les refus. Les statisticiens publics sont astreints à un secret professionnel spécifique. Ils prêtent serment.

En pratique, les amendes pour non-réponse ont essentiellement frappé les entreprises. On considérait qu'une sanction pécuniaire est mieux acceptée par un acteur économique que par un particulier. D'un autre côté, les entreprises étant dix fois moins nombreuses que les ménages (même en incluant celles sans employés) et, surtout, de tailles très inégales, un défaut

8. Avec un échantillon de 5.000, Gallup avait prévu l'élection de F. D. Roosevelt, alors qu'un magazine avait organisé un "vote de paille" avec 2 000 000 de participants volontaires et prévu la victoire du républicain Landon. Bien sûr, le résultat tiré d'un échantillon –petit quoique dûment représentatif – est incertain et peut se voir infirmé. Mais il s'agit surtout de contrer l'idée que la fiabilité du résultat repose exclusivement sur le nombre de répondants. Cette idée était encore répandue en France, il n'y a pas si longtemps, lorsque Edouard Balladur, Premier Ministre, avait lancé une "consultation" des jeunes.

9. "Enquête" désignant ici autant les sondages que les recensements exhaustifs (démographiques ou économiques).

10. La loi de 1946 qui crée l'Insee lui confère de coordonner l'ensemble de la statistique publique. Avec la loi de 1951, est créé un Comité de coordination des enquêtes statistiques (CoCoES), qui établit le programme d'enquêtes et dont l'Insee assure le secrétariat. (Ce qui, de facto, donne à l'Institut un rôle déterminant dans la construction de ce programme). Mais, ni le CoCoES ni l'Insee n'ont de pouvoir réglementaire : c'est donc au ministre dont relève l'Insee que revient de signer l'arrêté qui donne force exécutoire au programme. Notamment, quant à l'obligation de répondre et quant à la sanction éventuelle des refus.

de réponse peut fausser beaucoup le résultat statistique<sup>11</sup>. Systématiquement sollicitées pour toutes les enquêtes, les plus grosses sont interrogées répétitivement : l'amende – qui augmente en cas de récidive – peut alors jouer un rôle dissuasif.

Tandis que les particuliers, vu leur grand nombre, sont rarement interrogés et ne se connaissent pas entre eux : la sanction d'un refus de répondre n'aurait guère d'effet "éducatif". Toutefois, si on laisse entendre que, en principe, il y aurait une amende, mais qu'en réalité il n'y en aura pas, une telle pseudo-menace semble peu incitative. Pourtant, on s'aperçoit que, même sans punir, le fait de dire qu'une enquête est obligatoire lui confère une importance parmi les autres et que les enquêtés lui font meilleur accueil. L'Insee l'a vérifié par une expérimentation spéciale en 1995 : dans ce cas, le taux de non-réponse a été réduit de moitié environ. [voir, dans ce numéro, l'article de Jean-Pierre Le Gléau « Les enquêtes obligatoires : comment ça marche en France ? »]

D'un autre côté, diverses méthodes de redressement ou de calage permettent parfois de remédier au moins en partie aux biais de non-réponse<sup>12</sup>. Elles reviennent peu ou prou à supposer que les réponses absentes seraient assez semblables à celles des répondants qui ressemblent aux enquêtés défaillants. Ceci se conçoit lorsqu'il y a un nombre suffisant d'enquêtés se ressemblant. C'est le cas pour les enquêtes auprès des particuliers, ce qui permet une certaine tolérance : obliger à répondre n'est pas si nécessaire. Mais il faut quand même que les non-répondants soient aussi peu nombreux que possible : d'où l'intérêt de déclarer l'enquête obligatoire, comme il vient d'être dit. Pour les entreprises, de tels redressements sont de portée plus limitée : ils sont faits aussi, mais dans les compartiments de l'enquête – que l'on appelle des *strates*, définis par le secteur, la taille ou la localisation – où les entreprises sont assez nombreuses. En revanche, ils n'auraient pas de sens là où elles sont en faible nombre : obtenir une réponse est alors nécessaire et l'obligation se justifie.

En deux-tiers de siècle, depuis la loi de 1951, deux évolutions s'observent : multiplication des enquêtes, tant publiques que privées<sup>13</sup> et chute des taux de réponse. Cette chute résulte-t-elle de la saturation due à la multiplication des enquêtes ? Ou au contraire a-t-elle été freinée par la popularité des enquêtes et sondages ? Faudrait-il en chercher alors les causes dans l'émancipation de sujets devenus citoyens mais qui montrent une désaffection civique liée à un égoïsme individualiste croissant ? Quoi qu'il en soit, les statisticiens publics ont alors essayé de sauver les enquêtes les plus importantes. L'obligation générale de répondre à toutes les enquêtes de la statistique publique n'était plus si désirable :

- n'était plus tenable de par la multiplicité des enquêtes ;
- n'était plus tenable de par l'affadissement d'une sanction de principe, non appliquée ;
- semblait moins nécessaire de par le développement de méthodes de redressement.

Empiriquement, on a adapté le droit aux mœurs [voir, dans ce dossier, l'article de Jean-François Royer « L'obligation statistique en droit français : situation actuelle et histoire récente »]. Ceci toutefois s'est fait par des ajustements minimaux. Bien que la loi ait été amendée plusieurs fois depuis l'origine, on évite de trop grandes remises en cause. Là, le Conseil d'État a suggéré une lecture "jésuite" permettant de garder sur ce point la lettre de la loi : il suffisait de lire l'article 2 comme prescrivant que toute enquête devait être soumise au visa du ministre, mais qu'elle pourrait ne pas le recevoir... L'article 3 prescrivait l'obligation de répondre pour les enquêtes ayant reçu ce visa. Vu ainsi, la loi n'interdisait pas expressément que les autres se fassent

11. Une entreprise peut avoir de quelques salariés à plusieurs dizaines – voire centaines – de milliers. Corrélativement, les chiffres d'affaires, les investissements, etc. sont aussi très différents. Cette très grande disparité conduit à des échantillons dits "à probabilités inégales". Les plus petites, qui sont très nombreuses, peuvent être représentées par une faible fraction d'entre elles : une sur dix, sur cinquante, sur cent, ... selon le secteur et selon le sujet de l'enquête. Celles de taille moyenne sont échantillonnées à un taux plus élevé. Et, les plus grandes sont toutes interrogées, car leur absence aléatoire de l'échantillon introduirait une trop grande incertitude sur le résultat global.

12. Redressement du moins par des repondérations ou calages. Ceci remédie en effet à une distorsion (un biais, disent les statisticiens) dans la mesure où la résistance à répondre diffère selon les catégories de population prises en compte pour ce redressement. Mais, on renonce là à remédier au biais si cette résistance est liée à d'autres facteurs. D'autre part, le biais dû aux non-réponses est certes évité par l'obligation – si l'on s'y conforme – mais à condition que celle-ci n'influe pas sur la sincérité.

13. Ou, comme les sondages politiques, faites par des acteurs privés mais sur un sujet éminemment sociétal.

néanmoins du moment qu'elles avaient été dûment soumises à visa : ne l'ayant par obtenu, elles n'étaient donc plus obligatoires. Le tour était joué ! Cependant, le caractère obligatoire, même en l'absence de sanction, s'était avéré améliorer le taux de réponse, par le sérieux et l'importance que cela conférait à l'enquête. Il fallait éviter de discréditer les autres : laisser à entendre que, a contrario, celles qui n'étaient pas obligatoires étaient dénuées d'intérêt. On a créé un « label d'intérêt général et de qualité statistique ». Dorénavant, avant d'être acceptés, les projets d'enquête seront non seulement approuvés par le Cnis comme étant opportuns de par leur objet, mais seront ensuite soumis à un examen technique, quant à leur méthode et quant à la possibilité de livrer effectivement les résultats significatifs attendus. Était créé au Cnis un Comité du label qui, si cet examen était satisfaisant, décernait ce label : alors seulement l'enquête pouvait figurer au programme des enquêtes publiques tel qu'il existe depuis 1951. Parmi celles-ci, le Comité propose que certaines soient de surcroît obligatoires. La procédure du visa se ramène à ce que, lorsqu'il authentifie ce programme, le Ministre décide de l'obligation éventuelle. Toutes sont donc recommandées, ayant reçu le label : sinon, elles ne figureraient pas au programme.

Cette évolution procédait d'un réalisme de bon aloi. On peut la juger positivement. Reste que de telles subtilités relativisent les textes et obscurcissent la règle en compliquant les procédures.

Or, ces évolutions des usages et ces ajustements du droit ne ferment pas le débat. Les spécialistes ne sont pas unanimes et la population regimbe. Certains se réclament d'un droit absolu de la personne sur les données qui la concernent. Tandis qu'on invoque l'intérêt public pour justifier une atteinte à ce droit, qui n'est donc pas absolu. Il faut donc reprendre en amont : qu'est-ce qu'une donnée ? En quoi appartient-elle à la personne ? Quel usage légitime la société en a-t-elle ?

## II. Nature de la donnée et sujet de l'information

Une donnée est un signe ou un ensemble de signes porteur d'une information sur quelque chose ou quelqu'un. Elle peut être copiée ou répliquée, de sorte que plusieurs détenteurs de ces copies sont en possession de la même information. Ce que l'on sait d'une personne permet de faire quelque chose à son endroit : profitable ou dommageable.

La dignité et l'autonomie de la personne veulent qu'elle soit libre de décider si cette information peut être connue, de qui elle peut l'être et à quelle fin. Cependant, la vie en société limite parfois la liberté des personnes : notamment lorsqu'elle interfère avec d'autres personnes<sup>14</sup> ou encore, avec l'agrégation des intérêts de tous, que l'on désigne du terme (du reste malaisé à cerner) d'intérêt général, de bien public ou d'ordre public. En particulier, l'organisation et l'administration de la cité amènent à limiter la faculté de garder une information par devers soi : diverses déclarations d'identité, d'activité, de revenus, etc. sont alors obligatoires. Un équilibre est donc à trouver entre l'autonomie reconnue à la personne et la nécessité de l'ordre public, qui tend à la circonscrire. On parle d'une « balance d'intérêts », lesquels sont pourtant incommensurables. C'est un problème difficile à résoudre en pratique, sujet à controverses. La solution est sans cesse remise en cause. Or, les termes du débat ne sont pas aussi clairement posés qu'il semble à certains !

L'information sur un groupe de personnes ou d'objets consiste en une information sur chacun des éléments de ce groupe ainsi que sur leurs relations mutuelles ou leurs positions respectives.

14. « ART. 4. - La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. »

« ART. 5. - La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas. » Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789.

La connaissance que l'on a d'un collectif humain (famille, ville, entreprise, corporation, etc.) repose ainsi sur l'image d'ensemble que composent toutes ces données : les unes individuelles les autres relationnelles. De même, pour une nation. Or, deux concepts – ou, particularités sémiologiques – semblent très mal repérés. Et, ils ne sont guère explicités dans les règles qui régissent aujourd'hui la communication des données :

- *Données pluri-personnelles* : ce sont celles qui décrivent des situations ou activités partagées par plusieurs personnes ; par exemple la composition du repas familial, le patrimoine commun, les émissions de télévision regardées, etc. Elles concernent chaque personne d'un groupe, mais leur sont communes. Ou encore, il s'agit des liens entre personnes (parenté, partage de rôles, opinion de l'une sur l'autre, ...) . Une donnée de cette nature lie plusieurs personnes. A qui appartient-elle et qui peut en disposer ? Si on leur reconnaît de décider qu'elles soient ou non communiquées, doivent-elles être unanimes ? ou, chacune peut-elle la communiquer librement bien qu'elle concerne d'autres personnes simultanément ? (Il y a quelques années, un homme politique a prétendu avoir accès à l'opinion des citoyens sur lui, recueillie à l'occasion d'un sondage, et pouvoir s'opposer à ce que ces données soient traitées : n'était-il pas "la personne concernée" ? Il a été débouté, mais on conçoit que dans certains cas au moins il ne soit pas évident de savoir qui peut légitimement se prononcer sur l'usage des données.)
- *Données supra-personnelles* : ce sont celles qui caractérisent le groupe dans son entier, sans avoir de signification (ou alors, triviale) au niveau individuel. Par exemple, le nombre d'habitants de la commune, le degré de ségrégation de l'habitat sur un territoire, la proportion de redoublants dans une classe de collège, l'inégalité des salaires ou des durées de travail dans une entreprise ou dans l'ensemble d'un pays, etc. Une telle donnée ne peut être établie qu'en compilant les données individuelles : chaque membre de la collectivité en cause peut-il décider que "sa" donnée sera ou non utilisée pour bâtir cet indicateur, alors que celui-ci ne livrera aucune information sur lui en particulier mais bien sur l'ensemble de la collectivité ?

Dans le premier cas, celui des données *pluri-personnelles*, selon mon expérience, aucun des juristes qui traitent du droit des personnes sur les données les concernant n'avait anticipé ce genre de question. Quand on la lui révélait, embarrassé par quelque chose que le droit positif n'identifiait pas, il pouvait trouver à invoquer une règle de droit : mais, qui manquait de pertinence pour un concept étranger à ce qui la fondait. Pour ce qui nous intéresse ici – la réponse à une enquête – on ne sait pas bien quelle solidarité lie les personnes qui connaissent l'information commune requise et peuvent s'acquitter d'une obligation de répondre ou s'y refuser. La même incertitude se présente, quant à leur responsabilité mutuelle dans le cas d'une question facultative : « Comment ! *tu* as dit que *nous* avons... ! »

Nous emploierons ici le terme de *données individuelles* aussi bien pour celles qui concernent un seule personne, que, par extension, pour celles qui en concernent plusieurs à la fois mais de façon indivise.

Quant aux données à *caractère collectif* (supra-individuelles), elles requièrent ici toute notre attention. Elles résultent, nous venons de le dire, d'une synthèse des données personnelles relatives aux membres du collectif considéré. Supposons que celui-ci décide d'établir cette information sur lui-même. Il doit mobiliser les diverses informations individuelles nécessaires. Si certaines des personnes interrogées refusent de fournir la donnée particulière qu'ils détiennent, ils compromettent la constitution de la donnée "groupale" : ils remettent en cause la décision régulièrement prise par la collectivité. On peut tout à fait, par choix éthique, donner la préséance à l'individu sur sa communauté d'appartenance. En lui donnant la faculté de retenir l'information qui le concerne, on lui donne celle de compromettre la signification des informations sociétales qui fonderaient un gouvernement éclairé de sa communauté. Déjà ce n'est peut-être pas de son intérêt, quoique, après tout, ceci le regarde ; on comprend bien



qu'il estime courir un risque en livrant cette information sur lui-même et qu'il choisisse de se protéger, en renonçant à profiter d'un bon fonctionnement collectif<sup>15</sup>. Mais c'est aussi une atteinte à l'intérêt de ses compatriotes.

Ce qu'on appellerait là "choix éthique" n'en est pas véritablement un. L'éthique n'est en effet pas, contrairement à ce que beaucoup semblent penser, la faculté d'avoir des options ou convictions, qui échappent au contrôle d'autrui ; elle est d'abord le devoir de les soumettre à notre propre contrôle, de nous questionner sur ce qui fonde nos options et sur la responsabilité que nous assumons lorsque, nous imposons à notre entourage les effets de nos actes ou de notre abstention. Si donc on parle d'éthique, un examen complet de la question s'impose. D'où au moins trois considérations :

- La donnée globale – la statistique – dont la société ou la collectivité en cause estime avoir besoin peut ne pas être très précise : tant qu'un petit nombre de personnes ne répondent pas, l'erreur sur l'indicateur calculé reste minime et ne compromet pas les évaluations ou décisions que l'on a en vue. On peut donc tolérer une petite fraction de non-réponses. En revanche, si le nombre de non-répondants compromet la signification de l'indicateur, la société est fondée à se défendre en mettant une borne à la liberté de ne pas répondre, en édictant une obligation de réponse ;
- Mais aussi, le préjudice personnel que le non-répondant redoute peut être évité. Ce préjudice résulterait de l'utilisation personnalisée, à son encontre, de l'information qu'il a fournie. Or, elle lui a été demandée pour établir un résultat d'ensemble et non pour être utilisée à son adresse particulière, en bien ou en mal. C'est, la nature même de la statistique : de transformer une pluralité d'informations individuelles en une seule information synthétique (ou, en un très petit nombre d'indicateurs). Dans cette transformation, les informations, en s'agrégeant, se détachent des personnes qui en étaient, chacune, porteuses. Il devient impossible de remonter de cette synthèse aux éléments personnels qui étaient en amont. Du moins, cette impossibilité existe si deux conditions sont respectées : que le résultat synthétique recouvre un nombre suffisant de personnes (une statistique établie sur 2 ou 3 individus est relativement transparente) ; et, que les données élémentaires initiales soient elles-mêmes protégées de toute utilisation personnalisée<sup>16</sup>. Cette dernière condition à son tour suppose des précautions matérielles (anonymisation, cryptage, contrôle d'accès) et des règles déontologiques et juridiques. Ceci est de pratique courante, les solutions existent : il n'est que de veiller à leur application rigoureuse.<sup>17</sup> Dès lors, la personne concernée n'a plus à craindre un usage préjudiciable des données qu'elle fournit : l'argument du risque qu'elle court tombe et son refus ne se justifie plus.
- En revanche, une personne totalement libre de disposer de ses données peut, en les refusant, compromettre l'intérêt commun de ses collègues ou compatriotes : connaître l'état de leur communauté et la voir évoluer à leur satisfaction. Son refus leur est donc préjudiciable, alors qu'elle n'a rien à craindre pour elle-même si le recueil et l'utilisation des données sont bien circonscrits à la statistique, comme il vient d'être dit. Selon la définition même que la DDHC donne de la liberté (art 4), le fait de ne pas répondre est potentiellement nuisible à la société (art. 5) . Il semble que la liberté de la personne ne peut donc aller jusque là : la loi y met une borne en la contraignant à répondre<sup>18</sup>.

Toutefois, cette formulation juridique de la question est moins fondamentale qu'un fait

15. En fait, qu'une personne ne réponde pas altère peu l'information "groupale" et le préjudice est infime. Mais on a là ce que les économistes appellent un comportement de "passager clandestin" : effectivement peu grave s'il est rare, mais préjudiciable s'il se répand.

16. On ne se contente pas d'une simple anonymisation : sans l'identité de la personne concernée (nom, adresse, matricule, ...), les données élémentaires ne peuvent sans doute pas lui être attribuées directement ; mais, par des recoupements, il reste parfois possible de les "réidentifier". D'où, une protection rigoureuse des fichiers élémentaires.

17. Cette utilisation, dépersonnalisée par essence, se distingue radicalement de celle où l'on traite un dossier individuel (médical, fiscal, administratif, commercial, etc.) pour porter un jugement sur la personne en cause ou prendre une décision à son sujet.

18. Le préjudice causé par un non-répondant est dérisoire : il ne viole pas réellement l'article 5. Il est responsable d'une infime fraction de préjudice. On est dans un cas où la loi réprime chez tous un comportement qui n'est guère nuisible chez chacun séparément : mais, qui le devient de par le nombre de ces violations infimes.

anthropologique qu'il faut maintenant exposer.

### III. Couplage nécessaire de la personne et de la société

De toutes les espèces animales, l'espèce humaine est celle où la vie sociale est le plus développée. Les insectes dit *sociaux* ont bien des comportements collectifs. Mais, leurs rôles et conduites individuelles s'ordonnent et se coordonnent selon des schémas stéréotypés, inscrits dans l'hérédité et très lentement évolutifs. Quelques sociétés d'oiseaux et surtout de mammifères développent en revanche des *habitus* collectifs qui à la stricte hérédité superposent des organisations mentales et sociales adaptables : un degré de conscience notable met en jeu des perceptions, émotions et connaissances plus ou moins transmissibles. Les neurosciences éclairent cela depuis peu. L'homme présente un degré de conscience plus élevé, avec notamment la conscience de soi, un langage articulé riche, des concepts abstraits et la formation de cultures dont la transmission déborde largement l'hérédité somatique. Lorsque Homo s'est distingué des primates antérieurs, la personne a émergé comme sujet unique. Elle reste cependant cruciallement produite au sein même de la communauté. Elle l'est même davantage que dans les autres sociétés animales<sup>19</sup>.

Autant la société<sup>20</sup> est faite de la réunion et de l'interaction des individus, autant chaque personnalité ne s'est développée que dans le bain de la communauté de son enfance. Et, ceci continue toute sa vie durant. Cette influence réciproque est constitutive de l'humain. Toute communauté, restreinte ou étendue, doit ce qu'elle est au concours de tous ses membres. Et, chacun de ceux-ci n'est ce qu'il est qu'en fonction de sa communauté d'appartenance. Il est même plus exact de dire : de ses communautés d'appartenances. Car, chez une même personne, on observe la superposition et l'entrecroisement de divers cercles de socialisation : dont l'infinie variété fait précisément que chaque personne est unique. C'est cette unicité qui confère à la personne la valeur que, depuis guère plus de deux siècles, nous proclamons. La vie sociale est d'autant plus riche que les individualités sont diverses et autonomes : c'est là un processus cumulatif, qui a depuis deux ou trois siècles conduit à mettre l'accent sur la dignité de la personne. La société se doit de la respecter. Dans le même temps, la personne s'épanouit d'autant plus que la vie sociale est harmonieuse : la personne se doit aussi de favoriser celle-ci. Ce n'est plus un civisme de dévouement à la communauté, mais l'affirmation que sa dignité est dans sa participation à la vie sociale.

Comme évoqué dans la première partie de ce texte, cette dynamique historique a fait privilégier la personne sur le cadre communautaire prévalant d'abord. Une vue plus équilibrée s'établit maintenant, reconnaissant une même valeur à la communauté et à la personne : puisqu'elles sont ontologiquement inséparables.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) l'énonce : après 28 articles énumérant les droits inaliénables de la personne humaine, un modeste mais fondamental article 29.1 dit : « L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seule le libre et plein développement de sa personnalité est possible. »<sup>21</sup> Ainsi, nous affirmons avoir des devoirs envers la communauté, tout en reconnaissant que celle-ci est la matrice nécessaire (« dans

19. L'homme est une espèce singulière : il naît véritablement inachevé, les connexions cérébrales continuent à se former pendant les premières années de la vie de l'enfant. Elles dépendent donc des sollicitations de l'entourage, donc des autres c'est ainsi que l'enfant apprend à parler, développe des capacités de représentation et d'abstraction. » (Serge Aroles, *L'Énigme des enfants-loups*, 2007)

20. Nous employons ici société, communauté et collectivité de façon presque synonyme.

21. Ce terme de communauté peut, dans l'actualité, donner lieu à méprise. Certains vont le comprendre dans le sens du "communautarisme" : forme de société où des communautés (nationales, ethniques, ...) cohabitent plus ou moins pacifiquement, marquant leurs différences et leurs frontières, et s'opposent aussi parfois violemment. L'emploi du singulier la communauté et surtout le contexte de 1948 montre à l'évidence qu'il s'agit là non pas d'une appartenance clivante mais bien compréhensive : une appartenance qui justement associe plutôt qu'elle n'oppose les différentes composantes culturelles qui coexistent dans une société donnée. Les rédacteurs de 1948 – et, l'Assemblée des Nations Unies – affirment un idéal qui certes ne se voit pas réalisé dans le Monde contemporain. On observe au contraire que, là où des communautés s'affrontent, l'exaspération de leur conflit engendre des personnalités qui ne sont en rien libres et pleines...

laquelle seule ») de la personnalité à laquelle respect est dû.

Un seul article contre 28 : ce déséquilibre semble s'expliquer par le fait que le pouvoir de l'État est tel que, lorsqu'il est confisqué par des intérêts particuliers ou partisans, il faut tout un arsenal de garanties pour protéger la personne. Ses droits, les obligations que la société se donne à son égard, sont listés. Les violations sont repérables, donnant prise à recours et à sanction. J'avance qu'aussi – et c'est peut-être plus fondamental encore – la discrétion du 29<sup>e</sup> article signifie que les devoirs de la personne envers la communauté sont laissés à sa conscience et à sa diligence : puisque, précisément, une personnalité « pleine et libre » se doit de les déterminer par elle-même et de les assumer. La dignité du citoyen veut que, alors même qu'il a des devoirs, l'État ne les lui dicte pas. Il ne lui en est fait obligation que lorsque son incivisme devient préjudiciable à la société. La Déclaration universelle ne préjuge pas de ce que l'on doit faire à l'égard de la société ; elle ne recense pas les négligences préjudiciables. La notion de devoir est plus large que celle d'*obligation*. Celle-ci est imposée par une autorité, à moins qu'on ne s'y engage soi-même ; elle est de l'ordre du droit. Tandis qu'un devoir est de l'ordre de la morale, laissé à l'appréciation du sujet ; sans doute aussi, à celle de son entourage, puisqu'il vit en société.

Revenons maintenant aux données d'enquêtes. Beaucoup de données qui décrivent une collectivité ne peuvent résulter que de l'assemblage des données propres aux personnes qui la composent<sup>22</sup>. Outre de renseigner sur les personnes, ces données sont des éléments de l'information sur la collectivité. En tant que telles, elles appartiennent donc autant à celle-ci qu'à la personne même. Les personnes et la société en sont en quelque sorte *copropriétaires*. Dès lors, elles se doivent le respect mutuel de leurs prérogatives. Aucune ne peut priver l'autre de sa connaissance d'elle-même. Ainsi, la même donnée, selon qu'on la regarde comme spécifique à une personne ou comme élément de l'information sociale, revêt deux statuts distincts. Ce qu'il est licite d'en faire et sous quelles conditions va donc être différent.<sup>23</sup>

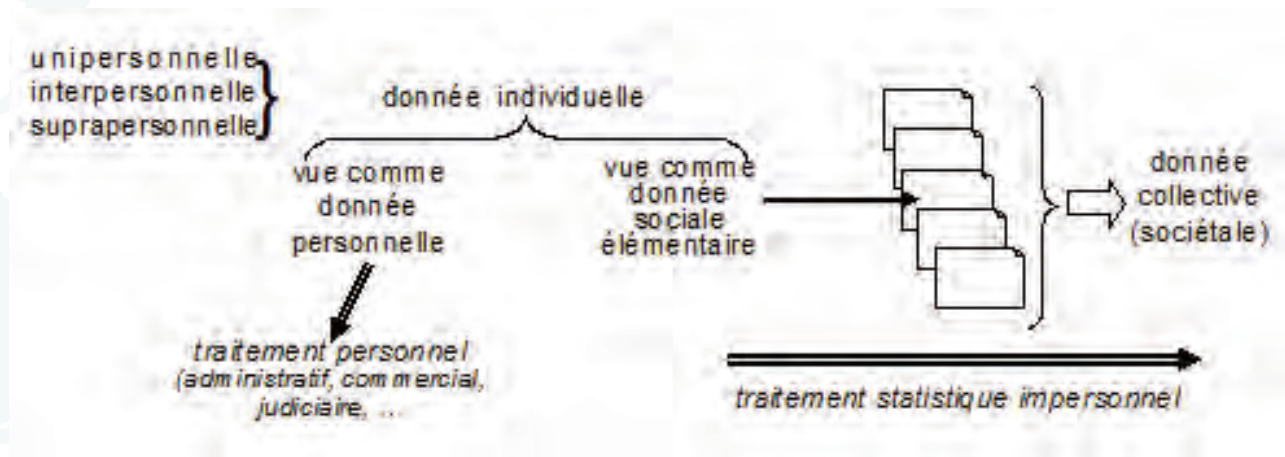


Figure 1. Double statut de la donnée individuelle : comme personnelle (attachée à une personne) et comme élément de l'information sociétale

Répondre aux enquêtes afin d'établir, diagnostic ou pronostic, une image statistique de notre société serait ainsi un devoir en tant que membre de cette communauté : assumé, il se passerait de contrainte, car nous nous l'imposerions nous-même. Pourtant, héritiers d'une

22. D'autres données contribuent à décrire la collectivité, sans recours aux données personnelles : telles que les caractéristiques du territoire qu'elle occupe, la langue qu'elle utilise, les éléments de sa culture, le corps de règles qu'elle s'est données, les événements de son histoire, etc.

23. Dans la figure proposée ici, nous incluons certaines données "suprapersonnelles" parmi les données "individuelles" : ceci pourrait surprendre, puisque la partie droite de la figure montre justement la construction d'une donnée suprapersonnelle également. C'est qu'en fait, une collectivité peut comprendre en son sein des collectivités plus restreintes : par exemple, une nation comprend, des familles, des communes, des associations ou entreprises, etc. : la construction de la donnée sociétale nationale peut requérir des données relatives aux collectifs inclus, en plus de celles émanant des personnes. Nous ne développons pas ici, afin de ne pas compliquer et alourdir le présent article.

tradition d'autorité, nous n'accédons pas tous à cette vision civique. L'obligation légale demeure nécessaire pour éviter que trop d'abstentions ne compromettent la qualité des statistiques et donc de la gestion publique. Nous voyons cependant que le sens de l'intérêt collectif joue déjà un rôle notable. Les autres articles de ce dossier en rendent compte ; notamment l'expérience faite pas l'Insee en 1995.

Ils montrent aussi une évolution tâtonnante et souvent confuse : faute sans doute d'une mise en perspective de ce qui sous-tend l'édiction des règles. Selon la vue développée ici, la nature ambivalente de la donnée individuelle (à la fois information sur les personnes et sur la société) jointe au respect réciproque que la personne et la société se doivent<sup>24</sup>, nous permet alors de proposer un ordonnancement du partage et de la communication des données (tableau ci-après).

<b>Partage et communication des données individuelles et collectives : caractéristiques et règles</b>	
<b>Traiter personnellement le cas de personnes désignées</b>	<b>Etablir une description ou appréciation de la collectivité dans son ensemble</b>
Les données individuelles demeurent rattachées à ces personnes (données personnelles). (Le plus souvent, une donnée personnelle est propre à une personne identifiée. Dans certains cas, elle est simultanément attachée à deux ou plusieurs personnes, également identifiées.)	Les données individuelles n'ont pas besoin d'être rattachées aux personnes dont elles émanent ou sur qui elles portent. En tant que données sociales élémentaires (on dit aussi données statistiques) elles deviennent impersonnelles.
Leur traitement personnalisé se fait au bénéfice ou à l'encontre des personnes concernées : il peut affecter leurs intérêts matériels ou moraux, ce qui implique un arbitrage entre ceux-ci et les droits et libertés d'autres personnes ou l'intérêt général.	Leur traitement statistique est sans effet sur les personnes. Elles n'ont aucun motif à refuser de communiquer leurs données. (Les politiques qui s'appuieront sur ces résultats auront certes un effet sur elles : mais autant que toute décision générale et non pas à raison des données propres à chacune.)
Ce traitement suppose d'établir une loi spécifique à la fonction en cause. Elle fonde et circonscrit la fourniture des données personnelles appropriées.	La récupération par la société des données sociales élémentaires auprès de la population est de plein droit, dès lors que la collectivité décide d'établir la statistique qui les requiert. <sup>25</sup>
Les données demeurent nominatives. Leurs détenteurs sont soumis à un secret spécifique (fiscal, médical, judiciaire, ...)	Les données individuelles concourant à l'établissement d'une statistique sont anonymes. Leurs détenteurs doivent en prévenir la réidentification. (Afin de contrôler la collecte initiale des données, l'identité des personnes concernées peut être relevée, mais séparément. Les agents qui s'en acquittent sont soumis à un secret professionnel spécifique : secret statistique.)

24. Etant noté que l'ambivalence de la donnée est une conséquence de l'interpénétration constitutive de la personne humaine et de la société.

25. En France, l'accès de la société, en vue d'établir des statistiques, est organisé par la loi du 7 juin 1951 (modifiée), sous bénéfice des commentaires et développements objets des autres articles de ce dossier.

Les données ne peuvent être utilisées que pour la finalité expresse pour laquelle elles ont été recueillies. <sup>26</sup>	Les données recueillies aux fins de statistique ne peuvent en aucun cas être utilisées pour un traitement personnalisé.
Les données initialement recueillies en vue d'un traitement personnalisé peuvent être communiquées et traitées pour un traitement statistique. <sup>27</sup>	Les données initialement recueillies en vue d'un traitement statistique peuvent être réutilisées pour tout autre traitement statistique.
Toute personne a le droit d'accéder aux données qu'un organisme détient sur elle <sup>28</sup> .	Pour livrer à ses citoyens une information véridique sur elle-même – et, leur assurer une conduite pertinente des affaires publiques – la société doit en recueillir les éléments, que sont les données individuelles. (Les données statistiques ayant perdu leur caractère personnel initial, les personnes correspondantes n'ont aucun motif à y accéder. Dès lors qu'elles sont anonymes, ce ne serait pas possible. Et, préserver cette possibilité augmenterait le risque de détournement.)
	Tout citoyen a le droit d'accéder aux données sociétales existantes <sup>29</sup> . Notamment aux statistiques publiques. (La société peut organiser la communication des données élémentaires, permettant des statistiques non étatiques : elle s'assure toutefois qu'elles ne soient pas réidentifiées.)

De même que la loi intervient pour protéger la personne contre des concitoyens abusant de leur liberté et contre l'oppression des États ; de même, elle peut intervenir contre l'abus envers la société que constitue le fait de ne pas lui livrer l'information qui lui permet de se connaître et de se gouverner. Le groupe a dominé l'individu durant des millénaires. Puis, la personne humaine a été reconnue et a pris dans les esprits le pas sur la collectivité. Nous pouvons aujourd'hui prendre en vue leur réciprocité d'intérêt. Avant que ce soit éventuellement rendu obligatoire, répondre à une enquête est se reconnaître membre de la communauté en participant à la vie sociale et politique<sup>30</sup>.

26. Ce principe de finalité a été énoncé par la loi Informatique et Libertés, en France, et par les lois nationales contemporaines. Puis, repris en 1981 dans la Convention (ST 108) du Conseil de l'Europe. Cette Convention le fait découler d'un principe de recueil et traitement loyal.

27. Cette reconnaissance que les données personnelles conservent leur nature ambivalente de données sociales élémentaires (alors impersonnelles) a été inscrit dans la Directive de l'Union Européenne du 24 octobre 1995 et repris pas la loi Informatique & Libertés lors de la transcription de la directive communautaire en 2004 : « un traitement ultérieur de données à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou historique est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données, s'il est réalisé dans le respect des principes et des procédures prévus » (art. 6 §2°).

28. En France, l'accès de la personne aux données qui la concerne est organisé par la loi dite "Informatique & Libertés", du 6 janvier 1978 (modifiée).

29. En France, cet accès des citoyens à l'information sociétale est notamment organisé par la loi dite "CADA", du 17 juillet 1978..

30. On noterait de même que, en démocratie, voter est vu comme un devoir quand bien même peu de pays l'érigent en obligation. A cette différence près, toutefois, que ne pas voter c'est ne pas participer (du moins sous cette forme) à la conduite des affaires publiques, tandis que ne pas répondre à une enquête régulièrement décidée, c'est potentiellement nuire à la qualité des décisions qui se fonderont sur l'information statistique.

# L'obligation statistique en droit français : situation actuelle et histoire récente



Jean-François ROYER

SFds, groupe Statistique et enjeux publics

Répondre sincèrement à certaines enquêtes statistiques publiques est obligatoire en France, comme dans d'autres pays. Cette obligation s'applique tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales. Son inscription dans le droit remonte à 1951. L'obligation concernait alors toutes les enquêtes de la statistique publique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

## Le fondement juridique actuel

La loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, dispose, dans sa rédaction consolidée de mai 2016 :

*Les personnes sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques qui sont rendues obligatoires en vertu de l'article 1er bis.*

Cette formulation, quelque peu tautologique, renvoie à un article précédent de la même loi. Cet article 1er bis instaure le Conseil National de l'information statistique (CNIS), fixe son rôle (consultatif) dans l'établissement du programme annuel des enquêtes statistiques publiques, et confie à « l'autorité administrative » le soin d'arrêter ce programme et de décider du caractère obligatoire ou non de chaque enquête qui y figure. La répartition des tâches est donc claire : le CNIS doit être consulté sur le programme des enquêtes statistiques publiques, mais c'est au ministre chargé de l'économie - « l'autorité administrative » en question - qu'il incombe de décider ce programme, et d'indiquer si les enquêtes qui y sont mentionnées sont ou non obligatoires. Un décret précise cela :

*Le ministre chargé de l'économie arrête le programme annuel des enquêtes statistiques, qui comprend l'indication du caractère obligatoire ou non de chaque enquête. Cet arrêté est pris après avis du comité du label. [Décret 2009-318 du 20 mars 2009, article 25]*

Le comité du label est instauré par les articles 20 et 22 du même décret qu'il serait fastidieux de citer in extenso ; en résumé, c'est un comité qui examine « pour le compte du CNIS » les projets d'enquêtes des services producteurs de la statistique publique. En cas d'évaluation favorable du projet, le comité du label donne à l'enquête un *avis de conformité*<sup>1</sup> ainsi qu'un avis sur son caractère obligatoire.

1. L'avis du CNIS est un avis d'opportunité, qui vise le principe de l'enquête, ce qu'on cherche à savoir. Le comité du label vérifie que l'enquête est conforme aux bonnes pratiques de la statistique.

Ces dispositions s'appliquent à toutes les enquêtes statistiques publiques, aussi bien celles portant sur les « faits et comportements d'ordre privé » qu'à celles portant sur des « informations d'ordre économique ou financier » : pour employer des termes moins précis, elles s'appliquent aussi bien aux enquêtes auprès des ménages qu'à celles s'adressant aux entreprises. Mais le régime des sanctions n'est pas tout-à-fait le même dans les deux cas.

## Les sanctions

L'obligation instaurée par l'article 3 de la loi du 7 juin 1951 est assortie de sanctions par l'article 7. Celui-ci précise d'abord le régime des amendes administratives<sup>2</sup> :

*En cas de défaut de réponse après mise en demeure, dans le délai imparti par ladite mise en demeure, ou de réponse sciemment inexacte, les personnes physiques ou morales peuvent être l'objet d'une amende administrative prononcée par le ministre chargé de l'économie sur avis du conseil national de l'information statistique réuni en comité du contentieux des enquêtes statistiques obligatoires [...]  
Le montant de la première amende encourue à ce titre par une personne physique ou morale ne peut dépasser 150 euros.  
En cas de récidive dans le délai de trois ans, le montant de l'amende est porté à 300 euros au moins et 2250 euros au plus pour chaque infraction.[...]*

Mais les particuliers interrogés sur leur vie personnelle et familiale dans le cadre d'une enquête statistique publique obligatoire encourent, s'ils ne répondent pas, une amende pénale :

*Toutefois, tout défaut de réponse, après mise en demeure et dans le délai imparti par ladite mise en demeure, ou toute réponse sciemment inexacte à des questions ayant trait à la vie personnelle et familiale, sera puni de l'amende prévue au 1° de l'article 131-13 du code pénal [Toujours article 7 de la loi de 1951]*

Qui dit amende pénale dit intervention de la justice, sollicitée par l'autorité administrative, qui transmet le dossier au procureur de la République. Le montant de cette amende pénale est actuellement de 38€.

## Le cas du recensement de population

Les recensements généraux de la population ont deux finalités : établir les populations légales des communes, et dresser un portrait statistique géographiquement détaillé de la population de la France. La première de ces finalités leur donne des caractéristiques très différentes de celles des autres enquêtes statistiques, et l'on pourrait se demander si les dispositions concernant l'obligation de répondre sont les mêmes. C'est bien le cas. En ce qui concerne le recensement français actuel, la loi de 2002 qui l'instaure précise que :

*« Les données recueillies sont régies par les dispositions de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951... ». [Loi 2002-276, article 156, II]*

Tout ce qui précède s'applique donc pleinement au recensement. C'est pourtant un recensement, celui de 1975, qui a été l'occasion d'une décision abrogeant partiellement l'obligation, de la part d'une autorité de tutelle : voir encadré.

---

2. En vigueur en mai 2016 : voir ci-dessous les dispositions nouvelles adoptées en juin 2016.

### Recensement de 1975 : l'affaire de la page 4 de la feuille de logement

Les recensements français comportent deux questionnaires principaux : un questionnaire individuel, recto-verso, et un questionnaire relatif au logement. Ce dernier, appelé « feuille de logement », a quatre pages : il permet de recueillir la liste des personnes habitant le logement, et, en quatrième page, quelques caractéristiques de celui-ci : ancienneté, superficie, nombre de pièces, principaux éléments de confort, etc.

Lors du recensement de 1975, dont la date de référence était le 20 février 1975, le conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Intérieur de l'époque, Michel Poniatowski, décida « in extremis » le 12 février 1975 « pour alléger la tâche des habitants » que le remplissage de la quatrième page de la feuille de logement n'aurait pas de caractère obligatoire. Les effets de cette décision, prise trop tard pour être communiquée de façon efficace aux agents recenseurs, sont restés limités : le taux de réponse a dépassé les 90% dans la plupart des communes et dans tous les échelons géographiques supérieurs (France entière : 96,1%). Mais les médiocres résultats obtenus dans certains îlots ont pu rendre certains tableaux (concernant le confort des logements) sujets à caution. Ceci a conduit l'Insee à indiquer à côté des tableaux concernés le taux de remplissage de la page 4 de la feuille de logement (par exemple dans les fascicules départementaux « verts » de résultats du sondage au 1/5<sup>e</sup>).<sup>3</sup>

## Obligation et indépendance de la statistique publique

C'est donc « le ministre chargé de l'économie » qui juridiquement décide de l'obligation pour une enquête, lorsqu'il signe l'arrêté annuel donnant la liste des enquêtes statistiques publiques, arrêté dans lequel est précisé le statut, obligatoire ou non, de chacune de ces enquêtes. Cet arrêté est pris « après avis du comité du label » : cet avis n'est pas contraignant, mais il est quasiment toujours suivi par le ministre. Le comité du label formule son avis après avoir entendu :

- Le service statistique producteur qui propose l'enquête
- Les autres services statistiques représentés au comité
- Les représentants de la société civile intéressés, présents au comité du label, ou s'étant exprimés antérieurement sur l'opportunité de l'enquête dans le cadre du CNIS.

Cette situation juridique est-elle compatible avec l'indépendance de la statistique publique ? Reportons-nous aux principes généraux de la statistique publique, tels que les définit le « Code de bonnes pratiques de la statistique européenne ». Un des indicateurs du « principe d'indépendance » stipule :

Il appartient exclusivement aux responsables des instituts nationaux de statistique, d'Eurostat et, le cas échéant, des autres autorités statistiques de décider des méthodes, des normes et des procédures statistiques...

Le caractère obligatoire d'une enquête fait-il partie de sa méthodologie ? On ne peut guère en douter : et c'est d'ailleurs le comité du label, chargé d'examiner la méthodologie des enquêtes, qui donne un avis sur l'obligation.

Le ministre chargé de l'économie est légitime pour décider du programme d'enquêtes, mais pas de leur méthodologie. C'est pourtant lui qui signe un arrêté par lequel l'obligation, c'est-à-

3. Référence : Guide d'utilisation du Recensement de la population de 1975, tome 2 (« Dépouillement, codification, tabulation, lexique »), chapitre 2 (« La tabulation »), page 34, paragraphe « Erreurs de mesure ».



dire un point de méthodologie, est décidée. Les territoires respectifs du pouvoir « méthodologique » du statisticien public agissant dans le cadre des « bonnes pratiques » et du pouvoir exécutif qui décide des opérations à conduire se chevauchent ici, probablement parce que se pose une question touchant à des libertés publiques.

## Les limites de l'obligation

L'obligation statistique restreint-elle des libertés ? Porte-t-elle atteinte à des droits des personnes ? Cela semble évident. Sont visés :

- Pour les personnes physiques, le droit au respect de leur vie privée<sup>4</sup>, qui leur permet de refuser que soient communiqués à qui que ce soit des renseignements les concernant ; a fortiori de refuser de les communiquer eux-mêmes ;
- Pour les entreprises, le droit de propriété, qui fonde celui d'entreprendre, sans divulguer des informations sur ses affaires, et sans supporter de charge indue (charge de réponse).

Certains font valoir que l'obligation ne porte pas atteinte à ces droits, considérant que les renseignements individuels collectés par les statisticiens n'ont pas vocation à être utilisés en tant que tels, mais seulement pour former des « agrégats statistiques » dans lesquels les individus ne peuvent être retrouvés<sup>5</sup>. Il reste que ces renseignements individuels sont communiqués au personnel du service statistique public, qui, certes, est tenu au secret professionnel.

Face à ces droits des individus et des entreprises, la puissance publique doit, pour justifier l'obligation, invoquer un principe de niveau équivalent. C'est ainsi que le principe d'ordre public fonde un nombre important de restrictions aux libertés individuelles<sup>6</sup>. Mais ce principe n'est pas en cause ici. Il faut invoquer le principe « d'intérêt général », d'application plus vaste. C'est parce que la production de statistiques est « d'intérêt général » que le législateur peut pour la permettre édicter des restrictions à certains droits. Malheureusement ce principe « d'intérêt général » reste vague, dans le droit français<sup>7</sup>. A noter que le terme de « vie privée » n'est guère plus précisément défini.

On peut ici évoquer la notion de « proportionnalité » : les atteintes portées à l'exercice des libertés en cause « doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi »<sup>8</sup>. Il incombe à l'autorité statistique d'établir dans quelle mesure l'obligation est nécessaire à la réalisation de sa mission<sup>9</sup>, et à l'autorité administrative de rendre l'arbitrage requis pour établir la balance nécessaire.

## L'origine de la loi de 1951

Gérard Lang dans un article paru en 2009 [1] fait remonter la notion d'obligation pour les enquêtes statistiques aux « décrets Sauvy » de 1938. Ce qu'il cite de ces décrets ne concerne que « les renseignements utiles à l'étude de la situation économique » à fournir par les « employeurs et chefs d'établissements », et non les renseignements d'ordre privé à fournir par des particuliers.

Toujours d'après cet article, la loi<sup>10</sup> du 11 octobre 1941 créant le Service national des statistiques (SNS) indique « Les administrations publiques sont tenues de fournir au service,[...]tous les renseignements qui lui sont nécessaires. Les entreprises et les personnes sont soumises aux mêmes obligations » ; et elle précise les sanctions (amendes).

4. Le « droit au respect de la vie privée » est exprimé dans l'article 9 du code civil « Chacun a droit au respect de sa vie privée »

5. Voir à ce propos le point de vue de René Padiou dans ce même numéro

6. Libertés et ordre public – Conseil constitutionnel 2003

7. Le terme ne se trouve pas dans la Constitution ; cependant le Conseil constitutionnel l'emploie abondamment.

8. Décision 2009-580 DC, considérant 15, du Conseil Constitutionnel à propos de la loi « Hadopi »

9. Ce que le comité du label aide à faire

10. Loi de l'État français (régime de Vichy)

Il semble bien que ce sont ces dispositions qui ont été reprises en 1949 au cours de la préparation de la loi de 1951, sous l'égide de Francis-Louis Closon, Compagnon de la Libération, alors directeur général de l'Insee.

Lors de la délibération parlementaire sur la loi de 1951, les débats qui ont eu lieu au Conseil de la République (le Sénat de l'époque) attestent une opposition du rapporteur en ce qui concerne la collecte des renseignements ayant trait à la vie personnelle et familiale, et d'une manière générale aux faits et comportements d'ordre privé. Ce n'est pas seulement l'obligation, c'est l'existence même de telles enquêtes « qu'il refuse d'envisager », jugeant de telles questions « inquisitoriales et liberticides ». Il n'a finalement pas été suivi.

N'y aurait-il eu aucune forme d'obligation avant 1938 ? On a du mal à le croire : dans cette période, la « Statistique générale de la France » réalisait, entre autres, des recensements généraux de population tous les cinq ans, et des recensements agricoles et industriels. Aurait-elle pu le faire sans s'appuyer sur une disposition législative ? Cela mériterait une enquête plus approfondie.

## **Les évolutions de l'obligation dans la loi de 1951, depuis son origine jusqu'à nos jours – Les tribulations de l'article trois**

Par Jean-Pierre Le Gléau

### **La version de 1951**

Article 3 de la loi du 7 juin 1951 : « Les personnes physiques et morales sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques revêtues du visa défini à l'article 2. »

Article 2 : 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 dont relève l'institut national de la statistique et des études économiques et du ministre à la compétence duquel ressortissent les intéressés.

*Dans sa version d'origine, la loi de 1951 prévoit implicitement que toutes les enquêtes de la statistique publique seront obligatoires*

### **1997 : création de deux catégories d'enquêtes**

En 1997, on ne modifie pas la loi de 1951, mais on modifie un décret d'application de cette loi, le décret de 1984 relatif au Conseil National de l'information statistique. L'article 12 de ce décret est complété :

Art. 12-1. - Il est créé auprès du Conseil national de l'information statistique un comité du label des enquêtes statistiques.

Le comité du label des enquêtes statistiques examine les projets d'enquête que lui soumettent les services producteurs, mentionnés à l'article 2 du présent décret. Il évalue la qualité des modalités de mise en œuvre prévues par le service enquêteur et attribue, en cas d'évaluation favorable, un label d'intérêt général et de qualité statistique. Il propose aux ministres compétents la délivrance du visa préalable auquel sont soumises les enquêtes mentionnées à l'article 2 de la loi du 7 juin 1951 susvisée. (...)

*Le décret de 1997 crée le comité du label. Il fait la distinction entre les enquêtes bénéficiant du « label d'intérêt général et de qualité statistique » et celles pour lesquelles il propose un « visa préalable ». Cela a été interprété comme la distinction entre les enquêtes non obligatoires et les enquêtes obligatoires.*

### **2004 : la modification de la loi de 1951 entérine l'existence d'enquêtes statistiques publiques non obligatoires**

Une ordonnance du 25 mars 2004 modifie le texte de l'article 3 de la loi de 1951, en même temps qu'elle introduit le CNIS dans l'article 1 de cette même loi (les passages supprimés sont indiqués en lettres barrées) :

Article 3 : Les personnes ~~physiques et morales~~ sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques ~~revêtues du visa défini à l'article 2~~ qui sont rendues obligatoires en vertu de l'article 1er.

Article 1er : Il est créé auprès de l'institut national de la statistique et des études économiques un conseil national de l'information statistique chargé de coordonner les enquêtes statistiques des services publics, à l'exclusion des travaux statistiques d'ordre intérieur ne comportant pas le concours de personnes étrangères à l'Administration. Ce conseil établit annuellement un programme comprenant l'ensemble des enquêtes prévues pour l'année et détermine leur date approximative et les délais qui seront laissés aux personnes physiques et morales pour faire parvenir leur réponse. Le programme annuel et ses modalités d'exécution sont fixés par l'autorité administrative, qui décide du caractère obligatoire ou non de chaque enquête. (...)

*La distinction entre enquêtes obligatoires et non obligatoires est introduite dans la loi.*

### **2008 : la loi fixe la procédure pour décider l'obligation**

La loi dite « de modernisation de l'économie » d'août 2008 modifie la loi de 1951 par son article 144. L'article 3 de la loi de 1951 devient :

Article 3 : Les personnes sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques qui sont rendues obligatoires en vertu de l'article 1er bis.

Et le nouvel article 1er bis dispose :

Article 1er bis : (...) Un décret en Conseil d'État (...) précise les conditions dans lesquelles l'autorité administrative décide du caractère obligatoire ou non de chaque enquête qui s'inscrit dans le cadre du programme annuel qu'elle a fixé.

*La procédure de distinction entre les enquêtes obligatoires et non obligatoires est introduite dans la loi. Elle renvoie à un décret qui fixe la procédure suivante :*

- *avis du comité du label*
- *décision par le ministre chargé de l'économie*

### **2012 : de nouvelles obligations pour les entreprises**

L'article 3 de la loi de 1951 est complété par un deuxième alinea :

« Sur demande du ministre chargé de l'économie, après avis du Conseil national de l'information statistique, les informations d'ordre économique ou financier détenues par une personne morale de droit privé sont cédées, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études

économiques ou aux services statistiques ministériels lorsque ces informations sont recherchées pour les besoins d'enquêtes statistiques obligatoires ayant reçu le visa ministériel prévu à l'article 2. »

## L'évolution législative en 2016

La loi « Pour la République numérique » adoptée en juillet 2016 comporte de nouvelles dispositions sur l'obligation concernant les informations d'ordre économique et financier. Elle institue une obligation pour des entreprises privées de transmettre au service statistique public des bases de données qu'elles détiennent. Ces dispositions ont modifié la loi de 1951 en y insérant un nouvel article, l'article 3bis, qui stipule :

*Le ministre chargé de l'économie peut décider, après avis du Conseil national de l'information statistique, que les personnes morales de droit privé sollicitées pour des enquêtes transmettent par voie électronique sécurisée au service statistique public, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, les informations présentes dans les bases de données qu'elles détiennent, lorsque ces informations sont recherchées pour les besoins d'enquêtes statistiques qui sont rendues obligatoires en application de l'article 1<sup>er</sup> bis.*

Ce même article nouveau précise les amendes administratives qui s'appliquent en cas de refus de transmission d'une telle base de données : elles sont beaucoup plus élevées que celles qui sont prévues pour les refus « ordinaires » :

*« Le montant de la première amende encourue à ce titre ne peut dépasser 25 000 €. En cas de récidive dans un délai de trois ans, le montant de l'amende peut être porté à 50 000 € au plus.*

*« Le ministre peut rendre publiques les sanctions qu'il prononce. Il peut également ordonner leur insertion dans des publications, journaux et supports qu'il désigne, aux frais des personnes sanctionnées. »*

L'obligation reste en 2016 un outil non négligeable dans la panoplie du législateur !

### Références

[1] « L'élaboration de la loi de 1951 », Gérard Lang, Courrier des Statistiques n°123 – Janvier-Avril 2008.

[2] Loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques : sur le site « Légifrance » : version consolidée en mai 2016 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000888573>

[3] Et version d'origine : [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000000888573](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000888573)

# Les enquêtes obligatoires : comment ça marche en France ?



Jean-Pierre LE GLÉAU

SFds, groupe Statistique et enjeux publics

Certaines enquêtes de la statistique publique sont obligatoires et d'autres ne le sont pas. Pourquoi cette distinction ? Quelles en sont les conséquences pour le service enquêteur et pour l'enquêté ? L'obligation de répondre est-elle efficace ?

## Les enquêtes par sondage

La plupart des enquêtes statistiques sont effectuées par sondage auprès d'un échantillon de la population. Dans un tel cas, on souhaite minimiser les non-réponses, ce qui peut donner envie de rendre la réponse obligatoire. En effet, on a deux possibilités pour contrer l'effet de la non-réponse : agrandir l'échantillon pour avoir le nombre de réponses souhaité ; ou bien effectuer des redressements à partir des seules informations collectées (avec aussi l'aide d'informations externes à l'enquête). Ces deux possibilités n'étant naturellement pas exclusives l'une de l'autre.

La première technique représente un coût financier, puisqu'il revient plus cher d'effectuer un nombre d'enquêtes supérieur à celui dont on avait a priori besoin. Il est par ailleurs difficile de relancer une enquête après que la collecte est terminée. C'est pourquoi on prévoit, en général avant même le lancement de l'enquête, un échantillon plus gros que celui qui est rigoureusement nécessaire, afin de compenser numériquement les non-réponses prévisibles. On a besoin de 1 000 réponses ? On fera 1 250 enquêtes en anticipant un taux de non-réponse de 20 %.

Cependant, rien ne dit que les réponses récoltées auront la structure de l'échantillon initial. Dans ce cas aussi, il faudra donc utiliser la seconde technique, qui consiste à redresser l'échantillon pour qu'il « colle » avec des structures connues grâce à des sources extérieures, ou révélées par les réponses recueillies à l'enquête elle-même. Cette technique consiste à remplacer le non-répondant par quelqu'un « qui lui ressemble ». Elle permet d'atténuer l'effet de la non-réponse, mais conduit toutefois à une qualité du résultat inférieure à celle que l'on aurait obtenue si l'information avait été collectée directement à l'enquête.

## Les recensements de la population

D'autres enquêtes, peu nombreuses, portent sur la totalité des personnes dans le champ de l'enquête. Elles sont alors dites exhaustives. Dans un tel cas, il semble a priori nécessaire d'obtenir une réponse pour chaque questionnaire. L'exemple typique des enquêtes de cette catégorie est le recensement de la population. Chaque année, il s'adresse, en France, à une fraction bien définie de la population qui doit être enquêtée en totalité. Cette opération a pour but de dénombrer les habitants de chaque commune et pour l'ensemble du pays. On recueille

aussi à cette occasion des informations d'ordre sociodémographiques sur les habitants. On ne se contente donc pas d'effectuer un dénombrement, on pose aussi des questions (certains diraient « On ne se contente pas de poser des questions, on effectue aussi un dénombrement » ce qui revient au même...).

Pour son aspect dénombrement, on peut noter qu'un refus de réponse au recensement de la population a des conséquences réelles, mais limitées. Après tout, une personne refuse de répondre, mais on sait qu'elle est là, où elle habite, on repère vite son sexe, son âge à une dizaine d'années près, etc. Le point qui peut être gênant, c'est que le refus (ou toute autre cause de non réponse : absence, etc.) d'une personne peut cacher l'existence de plusieurs autres habitants dans son logement. Cela a des conséquences sur le dénombrement et sur la statistique du nombre de personnes par logement. De plus, un trop grand nombre d'absences de réponses finira par entacher la qualité du dénombrement qui doit être le plus précis possible. Il faut donc éviter que cette situation se répète trop souvent. Ces chiffres sont en effet utilisés pour l'application de nombreux textes réglementaires, tels que les dotations de l'État aux communes, le nombre de conseillers municipaux, l'installation des pharmacies... Une mauvaise qualité du dénombrement peut alors avoir des conséquences néfastes sur le fonctionnement de la vie des collectivités.

Pour l'aspect « enquête statistique » du recensement (celui qui permet de recueillir des informations sociodémographiques), la non-réponse est plus gênante. Malgré des techniques sophistiquées de redressement, on ne peut pas reconstituer la répartition de la population selon les variables figurant dans le questionnaire aussi bien que si tout le monde avait répondu. Ces résultats étant à la base de nombreux calages pour des enquêtes ultérieures (réalisées par la statistique publique ou par des instituts privés), on comprend que l'obtention d'une réponse soit vivement souhaitée. C'est une raison de plus pour que le recensement de la population fasse partie de la catégorie des enquêtes obligatoires.

La méthode utilisée en France pour mettre en œuvre l'obligation est la même pour le recensement de la population que pour les autres enquêtes auprès des ménages (cf. ci-dessous). Ce qui n'a pas toujours été le cas dans tous les pays : dans certains cas la vie du pays était « bloquée » pendant la journée où se déroule le recensement, la population étant consignée chez elle pendant que les agents recenseurs faisaient leur travail de dénombrement ; dans d'autres, les autorités délivraient un « certificat de recensement » qui devait être produit par la suite pour avoir accès à certains services de l'État, pour l'obtention d'un passeport, par exemple. Ces pratiques sont devenues extrêmement rares de nos jours.

## Conséquences différentes pour les ménages et les entreprises

L'effet d'une non-réponse n'est pas le même selon qu'il s'agit d'une enquête auprès de ménages ou d'une enquête auprès d'entreprises.

Si un ménage ne répond pas du tout, ou ne répond que partiellement, à une enquête, une technique peut consister à chercher (directement, ou par l'intermédiaire de techniques plus élaborées) un autre ménage ayant un profil voisin et qui a correctement répondu. Et on imputera les réponses de celui-ci à celui-là. En privilégiant quelques caractéristiques (taille du ménage, lieu de résidence, âge, catégorie sociale), il est presque toujours possible d'effectuer ce redressement.

Il n'en va pas de même pour les entreprises. Si une entreprise dominante dans un secteur ne répond pas, il ne sera pas possible de trouver une « entreprise équivalente ». Et la statistique sur ce secteur restera de mauvaise qualité, quoi qu'on fasse. Cela est encore plus vrai s'il s'agit d'une entreprise importante dans l'absolu, et pas seulement dans son secteur, par ses effectifs,

sa valeur ajoutée, son chiffre d'affaires, ses dépenses de recherche, etc.

On comprend donc que l'obligation de réponse est encore plus souhaitable dans le cas des enquêtes auprès des entreprises que dans le cas des enquêtes auprès des ménages. Toutefois, certaines enquêtes auprès des entreprises ne portent que sur des unités de petite taille, en raison du sujet étudié (par exemple, une enquête sur les entreprises récemment créées), ou comportent une fraction importante de petites entreprises. Dans ce cas, les traitements effectués pour redresser les non-réponses peuvent être du même type que ceux qui sont utilisés pour redresser les enquêtes auprès des ménages, en substituant une entreprise « voisine » à une entreprise qui n'a pas répondu.

C'est en s'appuyant sur les remarques précédentes que la pratique détermine quelles sont les enquêtes obligatoires et celles qui ne le sont pas.

## Quelles sont les enquêtes obligatoires ?

Le comité du label de la statistique publique donne un avis sur le caractère obligatoire ou non de chaque enquête. Cet avis est transmis, par le président du Cnis, au ministre concerné qui se prononce en dernier lieu sur le caractère obligatoire de l'enquête. Il n'y a pas d'exemple, jusqu'à présent, où le ministre n'ait pas suivi l'avis du comité du label.

Chaque année, la publication du programme d'enquêtes pour l'année suivante fait l'objet de deux arrêtés : l'un pour les enquêtes auprès des ménages et des collectivités locales, l'autre pour les enquêtes auprès des entreprises, des exploitations agricoles et des services publics.

Dans chaque arrêté, ce programme distingue :

- Les enquêtes d'intérêt général et obligatoires
  - Enquêtes d'initiative nationale
  - Enquêtes d'initiative régionale
- Les enquêtes d'intérêt général (sous-entendu « non obligatoires »)
  - Enquêtes d'initiative nationale
  - Enquêtes d'initiative régionale

Pour les années 2015 et 2016, les enquêtes se répartissaient de la façon suivante :

			2015	2016
Enquêtes ménages	Initiative nationale	Obligatoires	23	24
		Non Obligatoires	6	8
	Initiative régionale	Obligatoires	0	0
		Non Obligatoires	2	1
Enquêtes entreprises	Initiative nationale	Obligatoires	60	70
		Non Obligatoires	8	8
	Initiative régionale	Obligatoires	1	1
		Non Obligatoires	1	2

Ce tableau met en évidence la pratique non écrite concernant l'attribution du caractère obligatoire à une enquête :

- Les enquêtes d'initiative régionale sont en général non obligatoires. La raison de cette option n'a jamais été clairement formulée. L'exception pour les années 2015 et 2016

1. Sous ce titre, on inclut également les enquêtes d'initiative européenne, dont la réalisation est assurée par les services statistiques nationaux.

concerne l'enquête auprès des entreprises de Mayotte, qui est en fait une enquête préfigurant l'extension de l'enquête sectorielle annuelle (obligatoire) à Mayotte.

- En général, les enquêtes d'initiative nationale auprès des entreprises sont obligatoires. Celles qui ne le sont pas sont des enquêtes de conjoncture (dans ces enquêtes, c'est l'opinion de l'enquêté qui est sollicitée, et il est donc difficile de les rendre obligatoires car il serait impossible de détecter d'éventuelles réponses inexactes), l'enquête sur les données de caisse, encore au stade d'enquête pilote, et quelques autres enquêtes où il a été jugé, au cas par cas, que l'obligation ne s'imposait pas.
- Beaucoup d'enquêtes auprès des ménages sont obligatoires. En sont exclues des enquêtes, souvent lourdes, où l'adhésion de l'enquêté doit être assurée (Elfe : étude longitudinale française depuis l'enfance ou la cohorte Constances).

L'Insee décrit ainsi les raisons qui poussent à rendre une enquête obligatoire :

*« Les enquêtes qui se sont vu conférer le caractère obligatoire paraissent de nature assez disparate, mais les raisons de cette obligation de réponse sont dictées par des nécessités statistiques : marquer l'importance du ou des thèmes de l'enquête dans la connaissance économique et sociale de la France ; assurer un taux de réponse suffisant pour obtenir la précision demandée au niveau européen ; se prémunir contre le risque d'un taux de réponse trop faible lorsque le thème de l'enquête, ou la charge qu'elle représente pour les unités interrogées, laisse présager des réticences à répondre. »<sup>2</sup>*

## Quelle efficacité pour l'obligation ?

L'obligation devrait, en théorie, conduire à un taux de réussite des enquêtes de 100 %. Il n'en est évidemment rien.

D'abord parce qu'il y a beaucoup d'autres causes d'échec que le refus (adresse inexacte, personne impossible à joindre,...). Mais, même dans le cas du refus, l'obligation n'est pas une condition suffisante pour conduire à un succès de l'enquête à tous les coups.

Ici encore, il convient de distinguer les enquêtes auprès des ménages des enquêtes auprès des entreprises.

Pour les **enquêtes auprès des ménages**, la loi prévoit qu'un refus de réponse à une enquête portant sur la vie personnelle ou familiale (avec une vision à peine extensive, c'est le cas de toutes les enquêtes de la statistique publique auprès des ménages) doit faire l'objet d'une procédure pénale. Le refus doit donc être constaté par un agent assermenté, ce qui n'est pas le cas des enquêteurs de la statistique publique. Cela rend déjà la sanction quasi-impossible. Le refus est en effet souvent un simple refus d'ouvrir la porte, ou se manifeste sous la forme de manœuvres dilatoires qui finissent par être assimilées à un refus. Il faudrait que la personne enquêtée affirme clairement, devant un agent assermenté accompagnant l'enquêteur, qu'elle refuse de participer à l'enquête. De plus, si toutes ces conditions étaient réunies, l'amende infligée serait celle qui est prévue au 1° de l'article 131-13 du code pénal, soit... 38 €.

Il est clair que cette sanction n'est en rien dissuasive. Dans la pratique, elle n'est jamais appliquée. Elle a pu l'être dans le passé, lorsqu'une personne de notoriété publique (un ancien candidat à l'élection présidentielle) a fait savoir à qui voulait l'entendre, qu'elle refusait de répondre aux questions du recensement de la population.

L'obligation sert cependant pour insister auprès des enquêtés sur l'importance, pour la collectivité, de l'enquête qui leur est soumise. C'est un argument pédagogique à la disposition

---

2. Courrier des statistiques n°128 Septembre-décembre 2008



des enquêteurs, qui ne vont en général pas jusqu'à expliciter la procédure et le montant de l'amende.

Cette disposition revêt tout de même, au-delà de la sanction, une certaine efficacité, comme le montre une étude réalisée par Catherine Berthier et Françoise Dupont. Cette étude démontre que le fait de rendre une enquête obligatoire fait reculer d'environ 10 points le taux de non-réponse, de façon variable selon la catégorie de population concernée. Les détails peuvent être trouvés dans la communication qu'elles ont effectuée aux Journées de méthodologie statistique de l'Insee de 1996<sup>3</sup>.

Pour les **enquêtes auprès des entreprises**, la procédure est différente, puisqu'il s'agit d'une amende administrative (et non pénale). Cette amende est infligée par le ministre de l'économie, sur avis du comité du contentieux.

En fait, la procédure retenue par le comité du contentieux ne vise pas à accumuler les amendes, mais à obtenir le plus grand nombre de réponses possibles, par la persuasion plus que par la menace. C'est pourquoi sa partie la plus importante – mais pas nécessairement la plus visible – est ce que l'on appelle la phase de « précontentieux ». Durant cette phase l'entreprise récalcitrante fait d'abord l'objet de deux rappels à l'ordre, puis d'une mise en demeure de répondre qui oblige l'entreprise à répondre dans un délai donné (en général quinze jours) et d'un constat de non-réponse, en cas d'absence de réponse dans ce délai. En cas de non réponse persistante, elle est informée que son cas va être examiné par le comité du contentieux et qu'elle risque une amende. À chaque étape, un dialogue est au moins amorcé avec l'entreprise, pour l'inciter à répondre. Le caractère formel de ces courriers (lettre avec accusé de réception) permet en effet de renouer le contact entre l'entreprise et le service enquêteur et de récupérer la réponse attendue ou, à défaut, des éléments de réponse suffisants pour pouvoir redresser les données manquantes. Ce contact peut aussi permettre de connaître les raisons pour lesquelles l'entreprise n'a pas répondu (elle peut, par exemple, être en cessation d'activité) ou n'a pas cru devoir répondre (elle peut, par exemple, s'estimer hors champ de l'enquête). Si vraiment elle persiste dans son refus (ou au moins son absence de réponse, qui peut aussi être de la négligence), son dossier est présenté au comité du contentieux.

La loi fixe la première amende à 150 € maximum (autrefois 1 000 F). En cas de récidive dans les trois ans, elle peut être portée à 300 € au moins et 2 250 € au plus (autrefois, 2 000 F et 15 000 F). La loi prévoyait précédemment un tarif, pour les entreprises de plus de 100 salariés, proportionnel au nombre de salariés. Le comité du contentieux a repris cette idée en adaptant le niveau de l'amende en fonction de la taille de l'entreprise et le fait qu'elle est ou non récidiviste. Cette « grille » des amendes n'est qu'indicative et laisse une possibilité d'appréciation au comité du contentieux. Elle exonère a priori la plupart des entreprises de moins de vingt salariés, dont le cas peut s'assimiler comme on l'a vu plus haut à celui des ménages pour ce qui est de la possibilité de remplacer une entité interrogée par une autre présentant des caractéristiques voisines.

Pour les autres, la progression est fonction de la taille et du degré de récidive, pour aller de 150 € à 750 € (par enquête et non par entreprise : il y a des cumulards...). Exceptionnellement, lorsqu'une entreprise de taille importante refuse obstinément de répondre, sans raison valable, le comité n'hésite pas à proposer au ministre l'amende maximum de 2 250 €. Ce sont des cas qui se produisent rarement, mais dont on trouve un ou plusieurs exemples pratiquement chaque année.

3. [http://jms.insee.fr/files/documents/1996/529\\_1-JMS1996\\_S1-3\\_BERTHIER-DUPONT.PDF](http://jms.insee.fr/files/documents/1996/529_1-JMS1996_S1-3_BERTHIER-DUPONT.PDF)

4 Courrier des statistiques n°128 Septembre-décembre 2008

L'efficacité de ce dispositif peut être illustrée par les commentaires suivants<sup>4</sup> :

*Au cours des trois années les plus récentes pour lesquelles des statistiques plus complètes sont disponibles, 2006, 2007 et 2008, le nombre de dossiers traités a été de 23 150, concernant 14 536 entreprises, soit 1,60 dossier en moyenne par entreprise mise au contentieux. Environ sept entreprises sur dix n'ont qu'un seul dossier, alors que le nombre maximal de dossiers est atteint par une entreprise avec 20 dossiers (soit un peu plus de six par année !).*

*Sur l'ensemble de ces trois années, 32 % des dossiers soumis au contentieux ont été annulés, indiquant que les entreprises concernées ont, sinon répondu, du moins manifesté une volonté claire de satisfaire à l'avenir à leurs obligations statistiques. 8 % de ces dossiers se sont conclus par une amende avec sursis de paiement, ce qui correspond, après dialogue, à l'espoir que la défaillance statistique d'une fois ne se renouvellera pas. 30 % des dossiers ont fait l'objet d'une amende avec exonération de paiement, en général en raison de la faible taille des entreprises concernées. Enfin, 30 % ont fait l'objet d'une amende avec paiement immédiat. Pour information, le montant total des 6 249 titres de perception émis sur cette période est de 2 885 875 euros, soit près d'un million d'euros par an.*


*L'amende s'avère un signal efficace pour les entreprises qui sont sanctionnées pour la première fois : les entreprises ayant reçu en 2006 une première amende se sont révélées par la suite (en 2007 et 2008) des répondantes régulières pour les deux tiers d'entre elles. Elle est en revanche moins efficace pour les entreprises qui multiplient les comportements de non-réponse : les entreprises sanctionnées en 2006 en situation de récidive ne sont rentrées ensuite dans le « droit chemin » que pour un tiers d'entre elles.*

*Pour une session donnée, on constate de même que la population des entreprises en infraction se sépare en deux sous-populations. D'une part, les entreprises mises pour la première fois au contentieux : la procédure permet en général au service enquêteur de renouer le contact et d'obtenir une réponse ou des signes très positifs d'une prochaine normalisation du comportement de l'entreprise vis-à-vis de la statistique (dans 41 % des cas le dossier est annulé et dans 40 % des cas un sursis de paiement est décidé). D'autre part, des entreprises « récidivistes », plus ancrées dans leur position de refus : le contact est plus difficile à renouer. Le taux des dossiers annulés tombe à 20 % et celui des amendes assorties d'un sursis à 20 % également.*

Ainsi, pour l'ensemble des enquêtes (ménages ou entreprises), on peut conclure que le niveau des amendes n'est pas le principal facteur dissuasif. Encore que le paiement de l'amende maximum, 2 250 €, soit très probablement supérieur, pour l'entreprise, au coût représenté par la réponse à l'enquête. Mais c'est surtout la possibilité de dialoguer avec le ménage ou l'entreprise qui permet de « rattraper » des refus de réponse, dans le cas d'une enquête obligatoire. Cette phase de dialogue est cependant plus développée pour les enquêtes auprès des entreprises que pour les enquêtes auprès des ménages.

## Évolution en cours

La loi sur le numérique adoptée récemment par le Parlement prévoit que, pour les besoins d'une enquête statistique obligatoire, le service statistique public peut se faire transmettre par des entreprises les informations présentes dans les bases de données qu'elles détiennent. On peut se demander quel est l'intérêt d'un tel texte, puisque cela était déjà possible avec la



rédaction antérieure de la loi. Cette démarche procède à coup sûr de l'inflation législative, qui tend à redire dans une nouvelle loi ce qui était déjà énoncé dans des lois existantes, voire à faire voter par le Parlement des dispositions qui sont manifestement d'ordre réglementaire. Toujours est-il que la loi ne se contente pas de redire ce qui était déjà possible auparavant. Elle prévoit que, dans ce cas d'espèce (transmission d'informations présentes dans des bases de données), l'obligation sera assortie de sanctions financières beaucoup plus fortes en cas de refus. Un refus de répondre à ces enquêtes pourra être passible d'une amende administrative de 25 000 € et de 50 000 € en cas de récidive.

Un exemple de ce type d'enquête est l'accès aux données de caisse, pour servir au calcul de l'indice des prix : au lieu d'envoyer un enquêteur faire un relevé dans un grand commerce, on récupèrera les données de caisse, assorties des caractéristiques des produits achetés et de leur prix. La fourniture de telles informations deviendra cruciale pour le service statistique public, pour le calcul de l'indice des prix. C'est la raison pour laquelle, il veut prendre toutes les garanties pour que la fourniture de ces données ne soit pas interrompue et espère que le niveau des amendes sera dissuasif.

# Recommandations internationales et pratiques nationales sur l'obligation statistique



Jean-Louis BODIN

Ancien vice-président du comité de rédaction de la résolution des Nations-Unies sur les principes fondamentaux de la statistique officielle

A l'étranger comme en France, certaines enquêtes de la statistique publique sont obligatoires et d'autres ne le sont pas. Le débat porte souvent sur les moyens d'obtenir le plein consentement des unités enquêtées. Les recommandations et réglementations adoptés par les organisations internationales, gouvernementales ou non gouvernementales, permettent-elles d'expliquer les pratiques nationales ?

Avant de décrire certaines pratiques nationales, il convient de parcourir les résolutions et codes adoptés ou promulgués par les organisations internationales, intergouvernementales ou non. Seront ainsi principalement examinés les textes préparés sous l'égide de la division de Statistique des Nations-Unies, puis par Eurostat et par l'Institut International de Statistique.

## Résolutions et codes adoptés ou promulgués par des organisations internationales.

La **Résolution des Nations-Unies sur les principes fondamentaux de la statistique officielle**<sup>1</sup> ne comprend aucune recommandation portant directement sur l'obligation de répondre. Le deuxième principe rappelle que les méthodes et les procédures de collecte, de traitement, de stockage et de présentation des données statistiques doivent être déterminés par les organismes responsables de la statistique en fonction de considérations purement professionnelles, notamment de principes scientifiques et de règles déontologiques. Reste donc à déterminer, pour l'application de cette résolution, si le caractère obligatoire ou non d'une enquête fait partie de sa méthodologie, ne serait-ce qu'à travers sa représentativité et sa significativité qui contribuent à sa qualité globale. Dans les nombreuses réunions internationales qui ont suivi l'adoption de la Résolution par la Commission de Statistique des NU, la question de l'obligation de réponse a été abondamment discutée, en particulier avec les pays en transition d'Europe Centrale et Orientale, mais sans qu'il en résulte de recommandation claire. Au lendemain de la chute du Mur de Berlin, ces pays faisaient état d'une certaine perplexité devant l'idée d'une obligation imposée par la loi, compte-tenu de leur passé encore récent.

La 3<sup>ème</sup> édition (2005) du **Manuel d'Organisation de la Statistique des Nations Unies** (version française) fait allusion à plusieurs reprises à l'obligation de réponse, mais sans se prononcer

1. Cette Résolution a été adoptée en avril 1994 par la Commission de Statistique des Nations-Unies. Elle a son origine dans une Résolution adoptée en 1992 par la Commission Economique pour l'Europe des Nations-Unies à la demande des pays en transition de l'Europe Centrale et Orientale soucieux de comprendre le rôle de la statistique dans une démocratie et une économie de marché. Elle a été endossée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies en janvier 2014 (voir <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-F.pdf>).

vraiment sur sa nécessité et son utilité et avec parfois des recommandations qui peuvent sembler plus ou moins contradictoires :

*24. Les objectifs soulignés dans les paragraphes précédents sont plus faciles à énoncer qu'à atteindre, et il n'existe aucune panacée pour les atteindre. Toutes les méthodes expérimentées jusqu'ici se fondent sur un ensemble de quatre éléments essentiels : des instruments juridiques destinés à obliger les répondants à se conformer ou à les décourager de désobéir; des appels lancés à leur sens moral, afin de les encourager à coopérer; des assurances que les informations ne seront pas utilisées de façon inappropriée; et, de plus en plus dans certains pays, l'utilisation de diverses incitations.*

.....

*26. Le pouvoir conféré par la loi aux organismes statistiques de solliciter des informations n'est d'une grande utilité que si tous les secteurs de la société sont prêts à coopérer .....*

mais aussi plus loin dans ce manuel :

*360. La loi doit définir clairement pourquoi certaines catégories d'informations sont nécessaires, quelles garanties sont offertes par l'organisme statistique concernant la protection des renseignements personnels et quelles sanctions pourraient être encourues par les répondants qui ne fournissent pas des informations exactes et en temps voulu*

.....

*522. Le problème le plus important qui se pose à l'organisme statistique, lors de l'élaboration de sa politique à l'égard des répondants, tient probablement à la nécessité de gagner leur confiance en les traitant avec respect, et ce, pas seulement comme moyen d'atteindre ses objectifs statistiques. Il ne faut pas perdre de vue que même en présence de lois qui font que le public est tenu de répondre aux questions qui lui sont posées à l'occasion d'une collecte de données, sa participation aux enquêtes est essentiellement volontaire. Même lorsque le processus d'enquête n'est pas volontaire, l'organisme reste dans l'obligation de traiter les répondants avec respect, c'est-à-dire de limiter le plus possible les contraintes qu'il leur impose du point de vue du temps qu'il leur demande, de respecter leur vie privée et de préserver la confidentialité qu'il leur a promise en leur demandant de répondre à ses questions.*

L'accent est mis dans ce Manuel sur la nécessité d'apporter aux répondants une information aussi complète que possible sur la façon dont se déroulent les enquêtes et n'évoquent l'obligation de réponse que comme une possibilité laissée à la discrétion des services enquêteurs.

L'indicateur 1.4 du **Code de bonnes pratiques de la statistique européenne**<sup>2</sup> (Il appartient exclusivement aux responsables des instituts nationaux de statistique, d'Eurostat et, le cas échéant, des autres autorités statistiques de décider des méthodes, des normes et des procédures statistiques ainsi que du contenu et de la date de diffusion des publications statistiques), est analogue au deuxième principe de la Résolution des Nations Unies sur les principes fondamentaux de la statistique officielle. Mais le deuxième principe du Code (Mandat

---

2. Le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne pour les services statistiques nationaux et communautaires a fait l'objet d'une première communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil en 2005, suite à divers incidents pouvant mettre en cause la crédibilité des statisticiens européens et la confiance des utilisateurs. Il a été révisé en septembre 2011 (voir <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-32-11-955>)

pour la collecte des données) apporte quelques éclairages quant au problème de l'obligation de répondre et de la transparence des procédures d'enquêtes vis-à-vis des répondants :

*Les autorités statistiques disposent d'un mandat légal clair les habilitant à collecter des informations pour les besoins des statistiques européennes. À la demande des autorités statistiques, les administrations, les entreprises et les ménages ainsi que le public en général peuvent être contraints par la loi à permettre l'accès à des données ou à fournir des données pour l'établissement de statistiques européennes*

Ce principe a été intégralement repris par la **Charte Africaine de la Statistique** adoptée en février 2009 par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine.

Dans sa Recommandation n° R(97)18 concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques, le Conseil de l'Europe aborde la question de la contrainte légale à fournir des données individuelles. Cette recommandation énonce que seule la loi peut instituer l'obligation et que l'information de l'enquêté doit être « loyale » :

.....  
4.5. *Les données à caractère personnel ne peuvent être collectées à titre contraignant en vue d'un traitement à des fins statistiques que si le droit interne l'exige.*

.....  
5.1. *Lorsque, à des fins statistiques, des données à caractère personnel sont collectées, les personnes interrogées doivent être informées des éléments suivants : (a) le caractère obligatoire ou facultatif des réponses et le fondement juridique éventuel de la collecte*

.....  
9.1. *La collecte des données à caractère personnel doit être loyale, notamment en ce qui concerne l'information des personnes et leur liberté de répondre.*

La **Déclaration de l'Institut International de Statistique sur l'éthique professionnelle**<sup>3</sup> aborde le sujet de l'obligation éventuelle de réponse dans le paragraphe consacré à l'obtention du plein consentement<sup>4</sup> de la part des répondants. La première version de cette Déclaration, adoptée en 1985, stipule dans son principe 4.2 que :

*Les enquêtes statistiques comportant la participation active de sujets humains doivent être, autant que cela est réalisable, faites avec leur plein consentement, c'est-à-dire donné librement et en toute connaissance de cause. Même lorsque la participation des sujets est légalement obligatoire, leur acceptation doit reposer sur une information aussi complète que possible.*

.....

Il faut noter que la deuxième phrase n'a été introduite qu'après que les participants français au comité de rédaction de la Déclaration aient insisté auprès des rédacteurs pour que soit évoqué le cas des enquêtes obligatoires.

A l'occasion des travaux préparatoires à l'élaboration de cette Déclaration, le conflit entre le droit de la société à l'information et le respect de la vie privée - qui n'est pas seulement le droit à la protection absolue des données individuelles et la mise en place de mécanismes rendant strictement impossible toute divulgation de ces données non prévue par la loi, mais aussi le droit pour les individus de *ne pas être soumis à toute intrusion arbitraire dans leur vie privée*,

3. La Déclaration de l'Institut International de Statistique sur l'éthique professionnelle s'adresse à l'ensemble de la profession statistique et pas seulement aux statisticiens publics. Elle a été adoptée à Amsterdam en août 1985 à l'occasion du « congrès du centenaire » de cet Institut et a été révisée en 2010.

4. La traduction mot à mot du terme utilisé dans la version anglaise était « consentement éclairé » (informed consent)

comme il est indiqué dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme - a été évoqué par Roger Jowell<sup>5</sup> qui écrivait dans une communication présentée à la 43ème session de l'IIS à Buenos-Aires, en décembre 1981 : *le droit d'un individu au respect de sa vie privée doit toujours être mis en balance avec le droit de la société à se connaître*<sup>6</sup>. Lors de la session du centenaire de l'II (Amsterdam – août 1985), le Prof. Helmut Musham, Université Hébraïque de Jérusalem, et membre du comité de rédaction de la Déclaration de l'IIS, avait lui aussi évoqué ce conflit entre ces deux droits.

Dans la version plus récente de cette Déclaration adoptée en 2010, le thème est abordé, mais de façon beaucoup plus indirecte, dans le 12<sup>ème</sup> principe éthique :

**12. Protéger les intérêts des sujets** *Les statisticiens se doivent de protéger autant que faire se peut les sujets de leurs travaux, comme individus et comme groupes<sup>7</sup>, contre des effets potentiellement nuisibles de leur participation aux investigations menées. Cette responsabilité n'est en rien diminuée par l'accord explicite de participation donné par les sujets ou si cette participation résulte d'une obligation légale. La capacité intrusive potentielle de certaines enquêtes statistiques rend indispensable qu'elles soient entreprises avec les plus grandes précautions, qu'elles soient pleinement justifiées par des besoins réels et que les divers participants soient bien informés. Ces enquêtes doivent reposer, pour autant que cela soit réalisable, sur un consentement librement donné par des sujets dûment informés. ....*

Chacun des principes de la Déclaration devait faire l'objet de commentaires mais cela n'a pas été encore le cas.

## Pratiques nationales

Pour ce qui concerne les recensements, les réponses aux questionnaires utilisés pour ces opérations sont partout obligatoires et les refus de réponses ou les réponses sciemment fausses sont toujours passibles de sanctions (même si celles-ci sont rarement appliquées). Cela est principalement dû au fait qu'il s'agit d'abord d'une opération administrative et même parfois, comme aux Etats-Unis par exemple, d'une obligation constitutionnelle<sup>8</sup>.

**Aux Etats-Unis**, l'American Community Survey (ACS), qui a de nombreux points communs avec les enquêtes européennes sur les forces de travail, est réalisée par l'US Bureau of the Census depuis 2005. Elle se présente comme une enquête obligatoire parce qu'il s'agit d'une enquête intercensitaire annuelle ayant été mise en place suite à la décision de supprimer le questionnaire « lourd » dans les recensements (il s'agissait bien sûr d'un questionnaire obligatoire). Les études préalables menées pendant la préparation de l'enquête au début des années 2000 ont démontré qu'une enquête facultative nécessiterait un taux de sondage nettement plus important qu'avec une enquête obligatoire pour obtenir une qualité équivalente<sup>9</sup>.

Plusieurs autres enquêtes américaines menées auprès des ménages dans le domaine

5. Roger Jowell, aujourd'hui disparu, était de nationalité britannique et avait créé le National Center for Social Research qui est une institution de référence en Europe pour les enquêtes et études sociales. Il a été le principal rédacteur de la version 1985 de la Déclaration de l'IIS sur l'éthique professionnelle.

6. L'énoncé de ce conflit est repris dans le principe 1.1 de la version 1985 de la Déclaration de l'IIS sur l'éthique professionnelle intitulé Prendre en considération les intérêts contradictoires.

7. L'expression « comme individus et comme groupes » indique que ce respect de ce principe incombe à chaque statisticien personnellement et qu'il repose aussi sur la communauté statistique, qui doit donc faire le nécessaire pour établir des règles et pour sensibiliser et éduquer ses membres et augmenter la conscience des objectifs poursuivis.

8. L'article 1er de la Constitution de 1787 stipule : Les représentants et les impôts directs seront répartis entre les divers Etats qui pourront être compris dans l'Union, proportionnellement à leur population, laquelle sera déterminée en ajoutant au nombre total des personnes libres, y compris celles liées à un service pour un nombre donné d'années et à l'exclusion des Indiens non soumis à l'impôt, les trois cinquièmes de toutes les autres personnes. Le recensement sera fait dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des Etats-Unis, et tous les dix ans par la suite, de la manière qui sera prescrite par la loi.

9. Voir par exemple : <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/methodology/mandatory-voluntary-methods.html>

économique sont également obligatoires. Certaines enquêtes auprès des entreprises sont obligatoires, mais pas dans leur majorité et pas forcément dans tous les Etats. Par exemple, il n'y a pas obligation de réponse au niveau fédéral pour l'enquête sur l'emploi auprès des entreprises (CES – Current Employment Survey) ; cependant celle-ci est néanmoins obligatoire dans quatre Etats (Caroline du Nord, Caroline du Sud, Oregon et Washington). Le choix entre l'obligation de réponse ou la non-obligation est à la discrétion des différentes agences statistiques sans qu'il existe une véritable coordination au niveau du système statistique global mais, en pratique, les enquêtes obligatoires sont limitées à celles dont les deux principales agences fédérales, le Bureau of the Census et le Bureau of Labor Statistics (BLS), ont la responsabilité.

Au **Canada**, le système statistique fédéral est fortement centralisé, à l'opposé du système américain. La participation aux recensements (population et agriculture) est obligatoire. De même, il est obligatoire de répondre à l'enquête auprès des ménages sur la population active ainsi qu'à l'enquête nationale canadienne sur la santé. Les entreprises et les exploitations agricoles sont tenues de répondre aux enquêtes qui leur sont adressées. Les autres enquêtes de Statistique Canada sont à participation volontaire. Il apparaît dans ce contexte que l'incident de 2010<sup>10</sup> était contraire à la pratique canadienne des recensements : l'enquête par sondage mise en place à l'occasion du recensement de la population de 2011 à la place du questionnaire « lourd » étant assimilable aux enquêtes auprès des ménages à caractère obligatoire, il apparaissait comme contradictoire avec la pratique de déclarer facultative cette enquête. La référence aux USA (recensement « léger » + ACS) qui avait été mise en avant par le gouvernement de l'époque pour justifier cette décision n'était pas correcte puisque l'ACS américaine est obligatoire.

En **Europe**, il n'est pas facile d'avoir une vue synthétique de la situation. Le sujet ne semble pas être dans les priorités d'Eurostat. Les « revues par les pairs » effectuées régulièrement dans le cadre du Code de bonnes pratiques n'abordent pratiquement pas ce sujet.

En **Allemagne**, il y a eu un débat à la fin des années 1980 à propos du caractère obligatoire ou non du Mikrozensus, qui est une enquête lourde multi-domaines, portant à la fois sur l'emploi et les conditions de vie des ménages. La décision de faire cette enquête a été liée aux difficultés de collecter une grande masse d'informations à travers les recensements menés de façon traditionnelle. Avant de lancer cette nouvelle enquête, des tests ont été menés en interrogeant un échantillon de ménages sur une base volontaire en même temps qu'un autre échantillon l'était sur une base obligatoire. La conclusion du panel scientifique réuni à cet effet a été que, si la qualité des enquêtes volontaires n'était pas globalement inférieure à celles des enquêtes obligatoires, en revanche pour les groupes de population les plus défavorisés, les enquêtes volontaires n'avaient pas une qualité suffisante<sup>11</sup>. De ce fait, le Mikrozensus a été organisé avec obligation de réponse.

En **Italie**, a été mis en place depuis 1989 un système plus ou moins analogue au système français (arrêté ministériel fixant chaque année la liste des enquêtes obligatoires après avis du CNIS). Un *Comité d'Orientation et de Coordination de l'Information Statistique (COMSTAT)* placé sous la tutelle d'une *Commission pour la Garantie de l'Information Statistique (CGIS)* débat chaque année de la liste des enquêtes obligatoires. Il semble cependant que cette liste est moins importante qu'en France.

Au **Royaume-Uni**, l'*Autorité Statistique (UK Statistical Authority<sup>12</sup>)* a demandé à l'ONS (Office for

10. Voir l'article de Jean-Pierre Beaud (Une bien étrange controverse. L'abolition du questionnaire long et obligatoire du recensement canadien... et son retour) publié dans ce dossier.

11. Une enquête semblable a été menée à l'INSEE en 1995 et a donné des résultats similaires. L'article de Jean-Pierre Le Gléau publié dans ce dossier se réfère à cette enquête.



National Statistics) d'établir deux « chartes » destinées à préciser les rapports entre les services d'enquêtes et les répondants, l'une concernant les entreprises (Respondent Charter for Business Surveys<sup>13</sup>), l'autre concernant les ménages et les personnes physiques (Respondent Charter for surveys of households and individuals<sup>14</sup>). Dans ces chartes l'obligation de répondre est clairement établie pour la plupart des enquêtes auprès des entreprises (*Most ONS business surveys are conducted under Section 1 of the Statistics of Trade Act 1947, so your business is required by law to provide the information requested*). Les textes sont moins clairs pour les enquêtes auprès des ménages ; le Code britannique de Pratique pour la Statistique Publique promulgué en 2009 par l'Autorité Statistique indique : *Seek participation in statistical surveys through informed consent, rather than using statutory powers, wherever possible*.

Aux **Pays-Bas**, toutefois, aucune enquête auprès des ménages n'a plus de caractère obligatoire et depuis une quarantaine d'années le recensement de la population ne se fait plus par enquête auprès des individus recensés mais par exploitation de divers registres administratifs.

## En guise de conclusion

Le panorama qui vient d'être ainsi dressé montre que l'obligation de répondre à un certain nombre d'enquêtes statistiques n'est pas une spécificité française, mais qu'on la retrouve dans beaucoup de pays. Cette obligation est même assez générale quand il s'agit d'enquêtes auprès des entreprises. Les raisons de l'obligation de répondre sont en général fondées, d'une part sur le bénéfice attendu pour les utilisateurs à travers une amélioration de la qualité des résultats, et d'autre part sur le souci de réduire autant que faire se peut la charge qui pèse sur les répondants.

---

12. L'Autorité Statistique britannique a été créée le 1er avril 2008 dans le cadre de la nouvelle loi sur la statistique et les services de l'Etat-Civil. C'est un organisme indépendant responsable devant le Parlement ; elle a pour but de promouvoir et de protéger l'intégrité de la production et de la diffusion des statistiques publiques considérées comme un bien public. Elle assure pour l'essentiel trois fonctions : (1) surveiller le fonctionnement de l'ensemble du système statistique britannique et promouvoir, sauvegarder et veiller à la qualité, l'exhaustivité et les bonnes pratiques des statistiques publiques, quel qu'en soit le producteur; (2) éditer un Code de Pratique pour la Statistique et veiller à ce que les statistiques publiques respectent ce code ; (3) superviser la gouvernance de l'Office for National Statistics (ONS), qui est le plus important des services producteurs de la statistique publique.

13. Voir : [www.ons.gov.uk/surveys/informationforbusinesses/respondentcharterforbusinesssurveys](http://www.ons.gov.uk/surveys/informationforbusinesses/respondentcharterforbusinesssurveys)

14. Voir : [www.ons.gov.uk/surveys/informationforhouseholdsandindividuals/respondentcharterforsurveysofhouseholdsandindividuals](http://www.ons.gov.uk/surveys/informationforhouseholdsandindividuals/respondentcharterforsurveysofhouseholdsandindividuals)

# Une bien étrange controverse : L'abolition du questionnaire long *et obligatoire* du recensement canadien... et son retour 2010-2016



Jean-Pierre BEAUD

Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie  
Université du Québec à Montréal

## Une étrange controverse

Quelle étrange controverse, quand on y pense bien, que celle qui a agité le monde de la statistique canadienne et une bonne partie d'un pays réputé paisible en 2010 ! Un gouvernement, conservateur (mais qui, sur ce point, ne l'a pas été !), au nom de la protection des libertés, de la vie privée (mais cela on ne le saura qu'une fois la polémique ouverte), abroge le questionnaire long et obligatoire du recensement administré à un échantillon de 20% de la population (une institution depuis 1971) pour le remplacer par une enquête volontaire auprès d'un échantillon de 30%. Ce n'est pas, comme ce fut le cas dans divers pays, un mouvement social, un groupe politique luttant contre le quadrillage, le fichage, le profilage qui s'en prend à un principe sacro-saint en statistique, l'obligation de répondre. Non pas qu'il n'y ait jamais eu de refus de répondre motivés (les archives de Statistique Canada renferment des lettres de Canadiens qui déclarent ne pas vouloir répondre à la question sur la religion, par exemple, ou à l'ensemble du questionnaire). Cela, les statisticiens savent s'en accommoder. D'autant que Statistique Canada (et son ancêtre, le Bureau fédéral de la statistique) pouvait s'enorgueillir jusque là d'avoir réussi à contenir dans des limites très raisonnables les refus de répondre, motivés ou non. Avec l'Australie, semble-t-il, le Canada figurait au Panthéon statistique des pays pour ce qui est de la participation au recensement. En 2006, par exemple, le taux de réponse global pour le recensement était de 96,5%; pour le questionnaire long (et obligatoire) en soi (administré à une fraction de la population), il était de 93,5%<sup>1</sup>. Non, ce ne sont pas des anarchistes ou des libertariens, même s'il y en eu du côté conservateur (des libertariens, bien sûr), qui ont livré bataille contre l'obligation de répondre. Non, c'est un gouvernement,

1. En 2006, donc, comme lors des recensements précédents, le questionnaire long et obligatoire était envoyé à un ménage sur 5 (20%). En 2011, l'enquête nationale auprès des ménages (voir plus loin) non obligatoire était envoyée à 30% des ménages. En 2016, le questionnaire long et obligatoire a été envoyé à un ménage sur 4 (25%). Quant au questionnaire court administré à l'ensemble de la population, il est resté obligatoire tout au long de la période étudiée.

dirigé par un Premier ministre qui aurait pourtant rédigé son mémoire de maîtrise en économie en utilisant les données de Statistique Canada.

## L'obligation de répondre

Étrange controverse, donc. L'obligation de répondre est un principe presque premier en statistique publique. Pour prendre un exemple peu connu en France, une des premières mesures d'un des premiers dirigeants du bureau statistique de la ville de Buenos Aires, Alberto Martinez, à la fin des années 1880, fut d'imposer l'obligation de répondre. J'imagine que durant les congrès internationaux de statistique du 19<sup>e</sup> siècle, le principe fut, si ce n'est discuté, du moins présenté, et qu'il figura sur la liste des principes élémentaires à appliquer pour faire de la bonne statistique publique.

Alors, ce principe fut-il contesté, *spécifiquement*, avant la controverse de 2010 au Canada ? Du moins de l'intérieur du système politico-statistique. Les autres textes du numéro apporteront probablement des réponses à cette question. L'obligation en statistique publique ne se résume sans doute pas à l'obligation de répondre au questionnaire du recensement et ce qu'on peut en dire ne se résume pas à ce qui sera exposé plus loin. Au Canada, la Loi sur la statistique prévoit des sanctions en cas de refus de répondre<sup>2</sup> (voir encadré ci-dessous).

### Les sanctions selon la Loi de la statistique

#### Renseignements faux ou illégaux

**31** Est, pour chaque refus, négligence, fausse déclaration ou fraude, coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cents dollars et d'un emprisonnement maximal de trois mois, ou de l'une de ces peines, quiconque, sans excuse légitime :

- a) soit refuse ou néglige de répondre, ou donne volontairement une réponse fausse, à une question indispensable à l'obtention de renseignements recherchés dans le cadre de la présente loi ou se rapportant à ces renseignements, et qui lui est posée par une personne employée ou réputée être employée en vertu de la présente loi ;
- b) soit refuse ou néglige de fournir des renseignements ou de remplir au mieux, d'après ce qu'il sait ou croit savoir, un questionnaire ou une formule qu'il a été requis de remplir, et de les transmettre au moment et de la manière fixés en application de la présente loi, ou sciemment donne des renseignements faux ou trompeurs ou commet toute autre fraude sous le régime de la présente loi.

1970-71-72, ch. 15, art. 29.

## 2010 : un été chaud pour la statistique canadienne

Je vais donc, dans les lignes qui suivent, me concentrer sur la controverse canadienne débutant en juin 2010 et qui est maintenant théoriquement close. Le nouveau gouvernement libéral de Justin Trudeau a en effet très vite (ce fut une de ses premières mesures, prise le lendemain même de l'assermentation) refait ce que le précédent gouvernement conservateur, celui de Stephen Harper, avait défait. Le questionnaire long et obligatoire a été rétabli et a même été administré lors du recensement de 2016. Il n'a donc fallu que quelques mois pour qu'apparemment le mal soit corrigé. La controverse est presque close puisque les effets de la décision conservatrice

2. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/s-19/TexteCompleet.html>

peuvent encore se faire sentir. *Est-ce que tout est bien revenu à la normale?*

En juin 2010, donc, entre la Fête du Québec, la Saint-Jean-Baptiste, et la Fête du Canada, le 1<sup>er</sup> juillet (il y a six ans au moment où j'écris ces lignes), en catimini, disparaît ce questionnaire long et obligatoire. Au Canada, les questions du recensement doivent recevoir l'agrément du gouvernement. Cela peut sembler inquiétant pour ce qui est de l'indépendance du statistique vis-à-vis du politique. Mais on concèdera que si le recensement a aussi pour fonction d'aider le gouvernement à implanter des politiques et à en évaluer l'efficacité, il n'est pas scandaleux qu'il participe, comme le font, à un niveau d'efficacité certes moindre, des groupes divers, à la réflexion sur le *contenu* du questionnaire. Les pressions politiques qui s'exercent sur le bureau statistique sont bien réelles. Comme le disait Ivan P. Fellegi, qui a été à la tête de Statistique Canada de 1985 à 2008, il n'est pas toujours facile de se tenir à *arm's length* des pressions du pouvoir. Mais ce qui était nouveau en 2010, c'est qu'apparemment l'intervention politique a porté autant sur le contenu du questionnaire que sur sa forme. *Remplacer* un questionnaire long et obligatoire (l'éliminer si l'on veut) par une enquête longue et volontaire pouvait apparaître comme une intervention sur la forme et non sur le contenu, forme qui semblait concerner seulement le bureau statistique puisqu'il s'agissait apparemment d'un aspect technique, d'une question de méthode. Cela ne s'était jamais vu.

Très vite, la mobilisation se fit du côté de ceux, et ils furent nombreux, qui jugèrent cette mesure inacceptable, scandaleuse, préjudiciable. À peu près tout le spectre politique, en dehors des conservateurs, tout le monde universitaire ou presque, les églises, les milieux de l'industrie, du commerce, les syndicats, le monde des affaires, les journalistes, et bien des citoyens s'indignèrent, contestèrent, protestèrent. On se mit à écrire des lettres, à demander des explications. Elles arrivèrent. C'est pour protéger les Canadiens, leur liberté de choix, pour ne plus les menacer d'amendes ou d'emprisonnement que la décision a été prise. Drôle de prétexte quand même, auquel on a eu de la difficulté à accorder du crédit. On apprit qu'une Enquête nationale sur les ménages (ENM), non obligatoire, administrée à 30% de la population allait remplacer le questionnaire long obligatoire administré à un échantillon de 20%. La raison n'était donc pas banalement financière. On ne cherchait pas à réduire les coûts, du moins pas là !

## Une décision idéologique ?

Alors cette décision était-elle idéologique ? Les conservateurs canadiens contemporains (et en ce sens, ils se distinguent passablement de ceux d'hier) campent sur des positions libérales en matière économique et sur des positions très conservatrices en matière culturelle ou sociale (avortement, contrôle des armes à feu, etc.). Il y a un peu et même beaucoup de *Tea Party* dans tout cela. Mais était-ce rationnel de déclencher une controverse pour cela ? Pour contenter tous ceux qui trouvent qu'il y a toujours plus de contrôles, de questionnaires à remplir, de bureaucratie ? Deux éléments de réponse peuvent être apportés. D'abord, la vive réaction contre l'abolition a étonné les conservateurs. Ils ne s'attendaient tout bonnement pas à cela. Il est vrai que la coalition qui s'est construite était hétérogène. En gros, à peu près tout le monde est devenu durant l'été 2010 fortement positiviste. Foin des critiques constructivistes, postmodernes et autres ! On a défendu l'appareil de collecte de données statistiques. Ensuite, il était clair que ce n'est pas cela qui pouvait faire chuter le gouvernement. Le ministre Tony Clement, qui a orchestré le débat du côté des conservateurs, a cependant admis, par la suite, que la décision n'avait pas été heureuse et qu'il aurait été préférable de ne point l'imposer<sup>3</sup>. La mobilisation qui a suivi la décision a donc été si large et les arguments des adversaires

3. Pour Tony Clement, « Avec le recul, oui, j'aurais fait les choses autrement, absolument [...]. Je crois qu'on aurait pu avoir un débat plus large sur la collecte de données dans notre société [et se demander] quelle est la meilleure façon de le faire pour trouver un équilibre entre le respect de la vie privée et la fiabilité des données. Plutôt que de prendre cette seule décision, on aurait pu avoir un débat plus large. [...] Je prends le blâme. J'aurais dû poser la question il y a six ans. », *Le Devoir*, 6 novembre 2015.

apparemment si imparables, si scientifiquement incontestables (un échantillon probabiliste avec obligation de répondre est bien supérieur à un échantillon probabiliste sans obligation de répondre dont la représentativité deviendra hypothétique ; changer de stratégie brisera la chaîne historique de données, rendra incertaines les études longitudinales et aura des conséquences néfastes pendant longtemps ; certains milieux seront moins bien scrutés que d'autres ; il sera plus difficile de fournir des données fiables pour les secteurs les plus fins du pays ; en bref, des biais apparaîtront, etc.) qu'un retour au questionnaire long obligatoire semblait possible. Mais rien n'y fit. Le statisticien en chef, Munir Sheikh, démissionna et affirma d'abord que, malgré les déclarations gouvernementales, il s'était opposé dès le début à l'abolition du questionnaire long et obligatoire. Dans un communiqué en date du 21 juillet 2010 et qui fut rapidement retiré du site de Statistique Canada, il déclara : « I want to take this opportunity to comment on a technical statistical issue which has become the subject of media discussion. This relates to the question of whether a voluntary survey can become a substitute for a mandatory census. It can not. Under the circumstances, I have tendered my resignation to the Prime Minister. »<sup>4</sup>

## L'obligation, un principe technique qui va de soi ou une convention politique contestable ?

Alors, tout est-il contenu dans cette déclaration de Munir Sheikh ? La question de l'obligation de répondre se résume-t-elle à son aspect technique ? C'est ce qu'ont espéré les opposants parce que sur ce terrain (technique) leur supériorité était incontestable. Pour reprendre la distinction, chère à Alain Desrosières, entre quantification et mesure, était-ce bien une question de mesure plutôt que de convention<sup>5</sup> ? Les conservateurs, eux, ont nettement opté pour la question de convention (sans être pour autant desrosiériens !). Pour eux, l'obligation de répondre est d'abord un principe de gouvernance qui relève d'une conception des relations humaines peu respectueuse des libertés individuelles. La convention qui le soutient peut être changée. D'ailleurs, mais là l'interprétation n'est plus nécessairement celle des conservateurs, ladite convention a-t-elle bien un fondement historique ? Les opposants à l'abolition l'ont comparée à celles qui existeraient pour le vote (obligatoire dans certains pays, comme la Belgique) ou le passeport (obligatoire pour franchir certaines frontières). Toutefois, pour le vote au moins, il est sans doute possible de trouver des débats démocratiques y conduisant. Mais pour l'obligation de répondre ? Est-ce une décision bureaucratique qui « allait de soi » ? Avait-elle été discutée par les statisticiens ? Fut-elle simplement imposée par l'appareil d'État ? A-t-elle donc un soubassement démocratique ? Bien sûr, la vérité derrière chaque position importait finalement peu au moment du débat. Seule comptait en fin de compte la force des arguments. Et à ce jeu, les conservateurs l'ont finalement emporté puisqu'ils possédaient l'argument ultime : il est trop tard pour changer quoi que ce soit.

## Qu'est-ce que cela a donné ?

Le recensement de 2011 s'est donc déroulé tel que prévu par les conservateurs avec un questionnaire court et *toujours* obligatoire de 10 questions et une enquête longue de 65 questions, l'enquête nationale auprès des ménages (ENM), administrée à un « échantillon » représentant 30 % de la population (environ 4,5 millions de ménages) sans obligation de répondre (Statistique Canada *sollicite* la participation). Le taux de réponse au Recensement, c'est-à-dire au seul questionnaire court, a été de 98,1 %, ce qui est très élevé, alors que le taux de réponse à l'ENM a été légèrement inférieur à 70 %, ce qui peut paraître très bas, puisqu'on est loin du « score »

4. La déclaration de M. Sheikh est disponible sur : <http://challengingthecommonplace.blogspot.ca/2010/07/former-chief-statisticians-resignation.html> (page consultée le 14 juillet 2016). « J'aimerais profiter de l'occasion pour faire un commentaire sur un aspect technique d'ordre statistique qui est devenu un sujet de discussion dans les médias. Cela est relatif à la question : une enquête volontaire peut-elle remplacer un recensement obligatoire ? Elle ne le peut pas. Dans ces circonstances, j'ai remis ma démission au Premier ministre », *Le Devoir*, 22 juillet 2010.
5. Voir à ce sujet, Alain Desrosières, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014, p. 38 et suivantes.

de 2006, et en même temps très élevé, puisque Statistique Canada avait annoncé 50%. Que penser de tout cela ? L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a procédé en 2014 « à une large consultation auprès des ministères et organismes gouvernementaux du Québec [...] afin de dresser un portrait précis des problèmes rencontrés, tant à l'égard de la qualité des données disponibles que des outils statistiques déployés ». Pour l'ISQ, « l'ENM est une bonne enquête socioéconomique, mais elle ne répond pas aux objectifs fixés, soit de fournir des données fiables pour certaines sous-populations et pour des unités géographiques fines ». Il conclut que « l'ENM s'est avérée plus coûteuse à administrer et à traiter que le questionnaire détaillé et obligatoire du Recensement de 2006, et [que] les résultats obtenus sont de moindre qualité »<sup>6</sup>. Malgré les efforts réels de Statistique Canada pour obtenir un taux de participation élevé à l'ENM, pour obvier aux effets de taux variables et dans certains cas trop faibles pour la participation selon les subdivisions les plus fines, l'ENM ne s'est pas révélée être un bon substitut du questionnaire long habituel. Quant aux effets positifs escomptés et qui relèvent de la protection des libertés individuelles, ils ont le défaut d'être largement intangibles.

## Le recensement de 2016

Le retour au questionnaire long et obligatoire a été salué par l'ensemble de la communauté scientifique. Pour le nouveau ministre libéral de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, Navdeep Bains, de qui relève Statistique Canada, « la décision des conservateurs était basée sur « l'idéologie », alors que celle de rétablir le questionnaire long se fonde sur des « données probantes » ». Mais quelles pouvaient bien être ces données probantes? Fort probablement pensait-il au taux de participation et aux effets heureux générés par l'obligation. Pour le reste, il est encore trop tôt pour porter un jugement puisque les résultats ne commenceront à être diffusés qu'à compter de février 2017. Ce que l'on sait à l'heure où j'écris, c'est que, selon Statistique Canada, le recensement de 2016 est le meilleur recensement jamais produit au Canada. Il n'est pas sans intérêt de reproduire ici une bonne partie du communiqué du 29 août 2016.

### Le satisfecit de Statistique Canada

« Le taux global de réponse de collecte au Recensement de la population de 2016 a été de 98,4 pour cent. Ce taux est plus élevé que celui obtenu lors des recensements de 2011 et de 2006.

La réponse des Canadiens au formulaire détaillé du Recensement de 2016 a été vraiment exceptionnelle. Pour 2016, le taux de réponse au questionnaire détaillé se situe à 97,8 pour cent, ce qui représente le meilleur taux jamais enregistré. Un tel taux de réponse permettra à Statistique Canada de fournir des renseignements de grande qualité pour pratiquement toutes les collectivités.

Le Recensement de 2016 se démarque également sur deux autres plans : l'autodéclaration et la réponse par Internet. Près de 9 ménages canadiens sur 10 ont rempli le questionnaire abrégé ou détaillé sans l'aide du personnel de Statistique Canada. Le taux de 88,8 pour cent donne lieu en 2016 au plus efficace des recensements traditionnels effectués dans le monde.

Les taux de réponse aux questions individuelles sont également élevés et très uniformes dans tout le questionnaire, ce qui améliore d'autant plus la qualité des données.

6. Institut de la statistique du Québec, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011 : ses portées et limites. Bilan de la consultation de l'Institut de la statistique du Québec auprès des ministères et organismes gouvernementaux du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, Institut de la statistique du Québec, 2015, p. 9.

7. <http://journalmetro.com/actualites/national/869074/retour-du-formulaire-long-du-recensement/>

Pour ce qui est des réponses par Internet, les Canadiens ont livré une performance olympique, soit un taux de réponse en ligne de 68,3 pour cent. Ils ont ainsi dépassé l'objectif ambitieux de 65 pour cent et ont du coup établi un autre record mondial. Les taux élevés d'autodéclaration et de réponse par Internet contribuent à l'efficacité de la collecte des données et à la qualité exceptionnelle de celles-ci. »<sup>8</sup>

## Une expérience scientifique ?

Il est rare qu'en sciences sociales, il soit possible de procéder à de véritables expérimentations comme dans les sciences dures. On peut en effet difficilement modifier la valeur d'une variable *pour de vrai*, dans la mesure où cela est soit très coûteux, soit préjudiciable à des individus ou des groupes. Les tests que font les bureaux de statistique auprès d'échantillons (pour une nouvelle question, une nouvelle formulation, voire un nouveau mode d'administration) en préparation des enquêtes et recensements sont plutôt des quasi-expérimentations puisque le contexte reste malgré tout celui d'un test. Pour une fois, en 2006, en 2011 et en 2016, il a été possible de mettre à l'épreuve une hypothèse, *en vrai* ! Qu'advient-il lorsque l'on passe d'un questionnaire obligatoire à un questionnaire non obligatoire puis qu'on revient à un questionnaire obligatoire ? Et que seule cette variable est modifiée. Certes, le temps s'est écoulé, dix années, mais dans la mesure où les scores (de participation à l'exercice du recensement) avaient peu changé dans le passé (Statistique Canada avait développé une habile technologie de rappels), on peut négliger la variable « temps ». On objectera que de façon générale les citoyens sont de plus en plus réticents à répondre à des questions (c'est surtout vrai des sondages), mais cela a également conduit les bureaux statistiques à être plus insistants, plus ingénieux, etc. L'un dans l'autre, cela aurait permis de maintenir les bons scores de participation. Négligeons donc le passage du temps. Que nous apprend l'expérience ?


- Que pour avoir un nombre donné de participants à une enquête volontaire, il faut y mettre le prix : il faut disposer d'un échantillon plus large (30% au lieu de 20%, par exemple); il faut donc dégager davantage de ressources.
- Que le coût au plan de la qualité des données est réel : plus on descend à un niveau géographique fin, plus il est difficile d'obtenir des informations fiables.
- Qu'un questionnaire obligatoire, enfin, est, bien sûr, de nature à produire une participation nettement plus forte.

## Conclusion

Pour terminer, on peut se demander ce qui se passe dans la tête de ceux qui ne répondent pas à une enquête volontaire et qui répondent, par contre, quand elle est obligatoire. Est-ce la peur de la sanction dans le cas de l'obligation qui les pousse à participer ? Quant à la sanction, quelle en est précisément la réalité dans le cas canadien ? Au moment de la crise de 2010, on a appris que jamais un citoyen canadien n'était allé en prison du fait de son refus de participer<sup>9</sup>. Alors ? En 2016, au moment du recensement, la question des éventuelles sanctions (amendes, prison) est revenue. Allez-vous appliquer ces sanctions aux récalcitrants ? Que peuvent répondre aujourd'hui les autorités statistiques, après toutes les péripéties vécues depuis 2010, si ce n'est : « on fera tout notre possible pour les convaincre gentiment » ?

8. [http://www.statcan.gc.ca/fra/aperçu/smr09/smr09\\_069?tw=E-TYC-RR-02](http://www.statcan.gc.ca/fra/aperçu/smr09/smr09_069?tw=E-TYC-RR-02)

9. « Lors du Recensement de 2011, Statistique Canada a transféré 54 cas au service des poursuites pénales du Canada, qui a porté 48 accusations. Statistique Canada dit préférer s'entendre à l'amiable avec les réfractaires et tout faire pour leur donner une dernière chance de remplir leur formulaire avant de remettre le cas dans les mains de la justice »  
<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2016/05/02/001-recensement-questionnaire-2016-obligation-loi.shtml>



*Est-ce que tout est bien revenu à la normale ?* Le taux de réponse dévoilé le 29 août 2016 semble l'indiquer, mais la question de la pertinence aujourd'hui d'un exercice lourd et coûteux comme le recensement traditionnel reste malgré tout posée. Si la constitution canadienne impose bien un recensement de la population canadienne dans le but de déterminer le nombre de députés à la Chambre des communes<sup>10</sup>, les tendances actuelles dans le monde de la statistique publique vont plutôt dans le sens d'un abandon ou d'une transformation du bon vieil exercice d'un recensement à dates fixes impliquant questionnaires, agents, sanctions éventuelles, etc. En ce sens, le retour du questionnaire long obligatoire ne serait peut-être qu'un épiphénomène, une façon de remettre à plus tard l'inévitable discussion *publique* sur l'avenir du recensement au Canada.

---

10. **Législation constitutionnelle relative au recensement**

En vertu de l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (auparavant l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*), un recensement décennal doit être mené en 1871 et tous les dix ans par la suite.

En vertu de l'article 91, paragraphe 6, de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la tenue du recensement incombe exclusivement à l'administration fédérale.

En vertu de l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tel que modifié en vertu de l'*Acte de la députation de 1974*, le nombre de députés à la Chambre des communes est déterminé à partir des données du recensement décennal.

<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/ref/overview-aperçu/pop2-fra.cfm#a2d>



# Mesurer la Collaboration économique franco-allemande : quelles archives et quelles statistiques pour quelle histoire ?



Charlotte POULY

Doctorante en histoire économique et sociale<sup>1</sup>

Connaître l'activité économique en France pendant la Seconde Guerre mondiale est difficile : la statistique industrielle créée par le régime de Vichy est embryonnaire, l'économie est davantage « orientée » que « dirigée » par l'État. Mesurer la part de cette activité qui est destinée à l'Allemagne puissance occupante est complexe : une partie du commerce échappe à la puissance publique, les chiffres des entreprises sont affectés par leurs intérêts du moment, ou, lorsqu'ils sont donnés après la Libération, par l'image que les auteurs souhaitent retenir rétrospectivement. Le cas de la SNCF illustre ces difficultés qui permettent de réfléchir au rôle des archives chiffrées dans le travail des historiens.

« *Les faits sont les faits, les données ne sont pas données<sup>2</sup>* »

Analyser la Collaboration économique franco-allemande pendant la Seconde Guerre mondiale, dans le contexte politique du régime de Vichy et militaire de l'occupation allemande en France (1940-1944), impose à l'historien sa mesure. A priori, rien de plus simple étant donné les archives historiques désormais disponibles : archives de Vichy et d'épuration après guerre (Archives nationales-AN, Service historique de la défense-SHD, Centre des archives contemporaines-CAC, Archives départementales-AD), archives de l'économie et des Finances (Centre des archives économiques et financières-CAEF), dommages de guerre (CAEF et AD), mais aussi les sources allemandes (*Bundesarchiv* BArch, *Militärarchiv*-MA) et, plus tardives et rares en France qu'en Allemagne<sup>3</sup>, les archives internes aux entreprises qui pondèrent de fait l'histoire politique nationale de cette période par une meilleure connaissance de l'activité économique non étatique. L'évaluation semble d'autant plus aisée qu'une intense quantification fut menée à l'époque puis dans l'immédiat après guerre par les acteurs eux mêmes. Or, malgré l'omniprésence des statistiques dans les documents d'époque et la profusion des travaux historiques depuis les années 1990-2000<sup>4</sup>, l'exercice relève bien plus que du simple casse tête mathématique. Trois variables posent problème : les données empiriques, leurs traitements et leurs utilisations. En effet, les données statistiques dans les sources historiques sont fréquemment discordantes

1. Laboratoire Institutions et dynamiques historiques de l'économie et de la société (IDHE.S) de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; Institut franco-allemand de sciences historiques et sociales (IFRA/SHS). Titre de la thèse : « Des hommes et des rails. Les échelles de la Collaboration économique ferroviaire franco-allemande à travers la SNCF (1939-1945) », sous la direction du Professeur Michel Margairaz (Institut d'histoire économique et sociale IHES Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

2. A. Desrosières, *in Pénombre*, vol. 9, n°12, 2013, p. 7.

3. W. Plumpe, « Les entreprises sous le nazisme : bilan intermédiaire », *in Histoire, économie et sociétés*, 2005, p. 453-472.

4. Nous pouvons à ce titre citer l'ensemble des travaux et ouvrages du groupement de recherche (GDR 2539) sur « Les entreprises françaises sous l'Occupation » (2002-2009).

car la statistique de 1940-1944, élaborée dans un contexte de guerre aux multiples enjeux, n'est pas vraiment normée ni centralisée. Globalement à cette époque, l'information est une donnée stratégique de guerre et un outil de propagande politique. Plus particulièrement, les données économiques telles que les statistiques sont un des enjeux des négociations entre Vichy et le III<sup>e</sup> Reich, dans le cadre de la *Collaboration d'État*<sup>5</sup> (Collaboration politico-économique entre le III<sup>e</sup> Reich et l'État français de Vichy), mais aussi des négociations entre entreprises françaises et allemandes dans les cas de *Collaboration directe* (Collaboration économique entre entreprises). Ces données empiriques, construites et parfois grossièrement manipulées par les utilisateurs de l'époque, ne sont donc pas neutres. En outre, elles montrent les limites de l'outil statistique, pourtant nécessaire aux États qui tentent de diriger et de planifier l'économie, mais elles illustrent également le paradoxe suivant : « Alors que militairement la France n'est plus en guerre, économiquement, elle l'est chaque jour davantage<sup>6</sup> ». Ces problèmes rendent plus sensible le biais induit par les référentiels et les mesures utilisés par les historiens. En effet, l'histoire quantitative implique une reconstruction historique par le choix de données, d'indicateurs et de mesures<sup>7</sup> et dans l'absolu « on peut lui faire dire ce qu'on veut<sup>8</sup> ». Le troisième aléa est donc interprétatif et il est d'autant plus important que l'historiographie française<sup>9</sup> de la Collaboration économique franco-allemande recèle encore quelques enjeux historiques, mémoriels, politiques et économiques. De fait, il est primordial de « voir ce qu'il y a au delà, de ne pas accepter les formulations toutes faites, soit celle de la statistique officielle soit même celle du discours militant qui reprend souvent telles quelles des formulations imposées<sup>10</sup> ». En somme, il convient d'analyser et de déconstruire cette triple construction statistique (empirique, méthodologique et interprétative) afin de mieux contourner les biais qu'elle engendre. La guerre du chiffre passée présente nous interroge : quelles archives et quelles statistiques pour quelle histoire ? Nous décrirons brièvement l'outil statistique embryonnaire de l'époque, avant d'explicitier les biais empiriques qu'il induit s'agissant de la mesure des livraisons économiques de marchandises françaises à l'Allemagne. Enfin, nous interrogerons la subjectivité historique, inhérente à la mesure et à l'interprétation, à travers le cas de la double Collaboration ferroviaire franco-allemande, SNCF-Reichsbahn (RB) pour les wagons d'une part, et SNCF-Wehrmacht pour les transports militaires et économiques d'autre part.

## Quelle statistique pour quelle économie ? Des outils limités (1930-1945)

La statistique, moyen de « connaissance de l'activité économique<sup>11</sup> », peut en être un bon indicateur : les structures étant souvent liées à leurs outils. En France et en Allemagne, la « statistique officielle centralisée » est ancienne, mais l'historien A. Tooze observe qu'aucun modèle dominant n'émerge dans le premier XX<sup>e</sup> siècle. Il y a là un paradoxe avec la rhétorique d'économie planifiée, visible dès l'entre-deux-guerres avec l'essor d'une pensée planiste suite à la crise de 1929, et plus encore en 1940-1945 avec les discours de propagande nazie relatifs à l'économie dirigée de « guerre totale ». L'aparté n'est pas inutile pour comprendre l'absence de codification statistique et l'échec relatif de l'interventionnisme d'État<sup>12</sup> dans les deux pays. L'essor du Bureau statistique du Reich, influencé par les modèles mathématiques de Harvard,

- 
5. Concept du politologue américain Stanley Hoffmann (1968), appliqué dans l'ouvrage de R. Paxton, *La France de Vichy 1940-1944*, Paris, Seuil, 1997. 1<sup>ère</sup> traduction française en 1973.
  6. Yves Bouthillier, ministre de l'Économie nationale et des Finances, 3 janvier 1942, in O. Dard, F. Marcot, J-C Daumas (dir.), *L'occupation, l'État français et les entreprises*, Paris, ADHE, 2000, p. 411.
  7. C. Zalc, C. Lemerrier, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2008 ; F. Saly-Giocanti, *Utiliser les statistiques en histoire*, Paris, A. Colin, 2005.
  8. A. Desrosières, *op. cit.*, p. 17.
  9. *L'Historikerstreit* dépassée, la distanciation est plus grande outre-Rhin, mais paradoxalement il y a plus d'études de commande.
  10. A. Desrosières, *op. cit.*, p. 3.
  11. A. Tooze, « La connaissance de l'activité économique. Réflexions sur l'histoire de la statistique économique en France et en Allemagne, 1914-1950 », in B. Zimmerman, C. Didry, P. Wagner (dir.), *Le travail et la Nation. Histoire croisée de la France et de l'Allemagne*, Paris, MSH, 1999.
  12. L'économie « dirigée » allemande, l'autonomie du patronat, l'évaluation des plans et la figure de Speer, ont fait l'objet de réinterprétations plus nuancées. Voir les travaux de W. Plumpe, J. Bähr, I. Kershaw et A. Tooze entre autres

éclipse les bureaux des *Länder* sous Weimar, avec la création du ministère des Affaires économiques. Une « technocratie statistique » émerge pour le réarmement sous le régime nazi : le bureau compte 1 900 agents en 1932, puis 6 000 en 1939. La statistique industrielle (*Industrieberichterstattung*) se développe dès 1934, mais son activité centralisatrice décroît dès 1937 avec la chute du Président de la Reichsbank et ministre de l'Économie du Reich, Hjalmar Schacht. En 1939, des industriels allemands convainquent Hermann Göring, responsable du « Plan de quatre ans » destiné à orienter l'économie du III<sup>e</sup> Reich vers le réarmement militaire et l'autarcie, de fonder le *Statistischer Zentralausschuss* pour regrouper les enquêtes qui étaient de nouveau décentralisées. Au contraire, la Statistique générale de France (SGF), rattachée au ministère de l'Économie nationale en 1936, est en sous effectif (180 agents en 1940<sup>13</sup>), plus orientée vers la démographie et le travail que sur l'industrie. En 1940, l'outil allemand semble plus développé, mais il reste « confus » comme en témoigne l'échec du recensement de 1939 qui aurait fourni un « outil de planification idéal » selon Albert Speer, ministre allemand des Armements et de la Production de guerre de 1942 à 1944. D'après A. Tooze, l'exception de l'époque est plus le « retard » français que « l'avancée » allemande. L'occupation militaire du nord de la France dès 1940 puis du sud dès novembre 1942 par la Wehrmacht, donne à Vichy les moyens, outils et méthodes d'une statistique et d'une organisation industrielle plus « moderne », sur modèle allemand. En 1941, la SGF, l'Institut de conjoncture et d'autres services, fusionnent dans le Service national des statistiques (SNS) rattaché aux Finances. Le Gouvernement de Vichy, pour gérer les matières premières dans un contexte de pénurie et les commandes allemandes en France nécessaires à l'effort de guerre nazi, mais aussi pour éviter les relations commerciales directes entre industriels des deux pays, se dote d'outils de contrôle et de centralisation<sup>14</sup>, évinçant le SNS. À la Production industrielle (PI) sont ainsi créés sous Jean Bichelonne, l'Office central de répartition des produits industriels (OCRPI) et les Comités d'organisation (CO). Outils centralisateurs de conseils et de statistiques<sup>15</sup> et enjeux de la Collaboration économique, les CO posent les bases d'une statistique industrielle qui reste néanmoins très « embryonnaire ». Les données chiffrées récoltées sont lacunaires et les Allemands, comme certains membres de l'OCRPI, doutent de leur fiabilité. De plus, il n'y a pas de concordance dans les référentiels car ils sont différents de part et d'autre du Rhin. Dans le Reich, la statistique est un outil de propagande si l'on songe au « miracle de l'armement » via la « rhétorique statistique »<sup>16</sup>. Malgré des tentatives de contrôle, d'étatisation et d'homogénéisation, nationales et franco allemandes, les limites de l'outil convergent avec l'échec relatif de l'économie dirigée, au profit d'« une économie de paix en temps de guerre<sup>17</sup> », d'un « système d'économie mixte », « orienté » plus que « dirigé » par les États. Cette statistique brouillonne et son utilisation politique posent problèmes car les données dans les sources<sup>18</sup> sont lacunaires, biaisées et discordantes, techniquement vraies mais parfois réellement fausses.

13. B. Touchelay, *L'INSEE des origines à 1961 : évolution et relation avec la réalité économique, politique et sociale*, thèse de doctorat, Université Paris 12, 1993, 1<sup>ère</sup> partie, p. 38-132.

14. M. Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une reconversion, 1932-1952*, Paris, CHEFF, 1991, p. 591-629.

15. A. Lacroix-Riz, *Industriels et banquiers sous l'Occupation*, Paris, A. Colin, 2007, p. 112 ; M. Margairaz, *ibid.* ; B. Touchelay, *op. cit.*

16. A. Tooze, *Le salaire de la destruction*, Paris, Les Belles Lettres, 2012.

17. Citation du chef de la statistique de Speer, *ibid.*, p. 422.

18. Nous ne traiterons que du cas français. Pour les données empiriques allemandes : A. Tooze, *Statistics and the German State, 1900-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

## Quelles archives pour quelles données ? Des biais empiriques pour 1940-1945

### *Les sources étatiques*

Théoriquement, dans la France de Vichy, les commandes et livraisons de marchandises françaises pour le Reich (dans le cadre des Collaborations, rémunérées sous contrat, sans bon de réquisition) sont normées, contrôlées et planifiées via les ministères français et allemands, l'OCRPI, le *Militärbefehlshaber in Frankreich* (MBF) et « le système ZAST » (*Zentralauftragsstelle*) entre autres. La planification et le dirigisme impliquant de nombreuses statistiques, nous devrions avoir des données étatiques françaises fiables, mais ce n'est pas le cas car « Vichy est incapable de recenser »<sup>19</sup> l'ensemble des échanges économiques franco allemands. Cette évaluation est pourtant nécessaire à sa politique de Collaboration d'État puisque le Gouvernement de Vichy utilise les commandes allemandes en France pour négocier avec l'occupant des contreparties politiques. Or, des commandes directes aux entreprises (de l'acheteur allemand au vendeur français) ne passent pas, ou peu, par les services administratifs de l'État. À la PI, J. Bichelonne indique lui même en mars 1941 que ses bureaux ne comptabilisent qu'1/10<sup>e</sup> des commandes réelles que les Allemands ont passées à l'industrie française. La délégation de Jacques Barnaud, censée centraliser l'ensemble des questions économiques franco allemandes, tente elle aussi la mesure du phénomène, mais le travail n'est toujours pas achevé en mai 1942<sup>20</sup>. La même année, un rapport de la Banque de France stipule que l' « économie d'armistice » (économie franco-allemande effective depuis la signature de l'armistice à Rethondes le 22 juin 1940) se caractérise par la multiplication de « tractations directes, irrégulières et occultes »<sup>21</sup>. C'est effectivement le cas pour le secteur ferroviaire de 1940 à 1944, d'autant plus que la SNCF n'est pas intégrée dans l'appareil dirigiste de Vichy symbolisé entre autres par les CO. Alors que l'étatisme est souple dans le Reich, normé dès 1942 avec A. Speer où « l'autoresponsabilité du patronat l'emporte sur l'interventionnisme brouillon des militaires et des bureaucrates<sup>22</sup> », il fait figure de nœud gordien dans les rapports entre les industriels français et le Gouvernement de Vichy puisque les premiers tentent régulièrement de freiner l'ingérence de la puissance étatique, qui tente à son tour d'entraver les échanges directs entre les entreprises françaises et allemandes. De fait, les archives étatiques françaises et la statistique officielle qu'elles donnent à lire, sont lacunaires pour mesurer la part réelle des commandes allemandes en France puisqu'une partie de ce commerce binational échappe à la statistique publique. C'est le cas pour les échanges directs entre entreprises, mais aussi pour le marché noir. Par définition illicite et difficile à évaluer, ce marché concernerait pourtant 14 % des contributions françaises à l'Allemagne<sup>23</sup>. Si nous prenons le cas du trafiquant Joseph Joinovici, son commerce illégal est évalué à plusieurs milliards de Francs de l'époque<sup>24</sup>. Ces carences de la statistique vichyssoise peuvent induire une sous-évaluation du phénomène, de même que les biais induits par la nomenclature officielle. Ainsi, pour estimer la part exacte des commandes allemandes dans l'ensemble de la production française de l'époque, la seule mesure des exportations vers le Reich n'est pas suffisante. En effet, il y a aussi des commandes dites « indirectes » lorsque des matières premières contingentées françaises sont utilisées en France dans des usines françaises répondant à des commandes allemandes. Il y aurait ainsi 50 % de commandes directes, mais sur les 50 % restantes, 1/2 seraient indirectes<sup>25</sup>. On estime, par exemple, que la part réelle de la production métallurgique du Nord exportée vers l'Allemagne varie entre 70 et 90 %, alors que les données empiriques non corrigées par l'historien donnent à peine 50 %<sup>26</sup>. Si la nomenclature

19. A. Lacroix-Riz, *op. cit.*, p. 125.

20. A. Lacroix-Riz, *ibid.*, p. 84-122 et 125 ; M. Margairaz, *op. cit.*

21. O. Dard, F. Marcot, J.-C. Daumas (dir.), *op. cit.*, p. 411.

22. P. Ayçoberry, *La société allemande sous le III<sup>e</sup> Reich 1933-1945*, Paris, Seuil, 1998, p. 296.

23. O. Dard, F. Marcot, J.-C. Daumas (dir.), *op. cit.*, p. 41-49.

24. R. De Rochebrune, J.-C. Hazéra, *Les patrons sous l'Occupation*, Paris, O. Jacob, 2013, p. 186-250.

25. O. Dard, F. Marcot, J.-C. Daumas (dir.), *op. cit.*, p. 411.

26. A. Beltran, R. Franck, H. Rousso (dir.), *La vie des entreprises sous l'Occupation*, Paris, Belin, 1994, p. 22.

officielle peut nous amener à sous-estimer le phénomène, elle peut aussi, au contraire, nous pousser à le surévaluer. Par exemple, un accord franco-allemand intervient en 1941 sur la bauxite<sup>27</sup> au sujet de 200 000 t. alors que la livraison réelle à l'Allemagne ne porterait que sur 28 700 t. On estime ainsi que le taux d'exécution global, selon la statistique allemande de la ZAST, passe de 53,3 % (1940-1942) à 70,8 % (1943)<sup>28</sup>, sachant que ce pourcentage varie selon les territoires, entreprises et produits. C'est pourquoi il faudrait systématiquement différencier les commandes et contrats théoriques des livraisons effectives, mais les sources étatiques ne nous permettent pas toujours de le faire.

### *Les archives internes des entreprises*

Pour contourner les lacunes des sources étatiques et les biais de la statistique officielle du régime de Vichy, il faudrait les archives internes aux firmes, qui elles seules disposaient d'informations satisfaisantes les concernant, mais ces documents sont souvent inaccessibles du fait de « réticences patronales »<sup>29</sup>, perdus voire détruits. Même lorsqu'elles sont largement disponibles, comme c'est le cas pour la SNCF et la RB<sup>30</sup>, l'historien peine à recouper toutes les données car la nomenclature statistique utilisée dépend des échelles de gestion de chaque institution. Or, c'est là aussi source de biais. Par exemple, pour les wagons, nécessaires au transport de marchandises, les données varient selon qu'elles concernent l'ensemble du parc français (chiffres techniques SNCF) ou uniquement la zone nord occupée (chiffres de Vichy), les seuls wagons SNCF ou également ceux de la RB en France et de la direction des chemins de fer de Bruxelles (chiffres allemands). C'est un problème pour l'historien car le calcul n'est pas toujours explicite dans la source. Il en est de même pour la quantification du STO (Service du travail obligatoire) où les statistiques relatives à l'utilisation des ouvriers varient selon les producteurs et les nomenclatures<sup>31</sup>. De plus, comme la statistique est un outil de négociation entre les États<sup>32</sup> et les entreprises, il importe de toujours replacer les données chiffrées dans leur contexte particulier de production et de diffusion, sous peine d'en faire une lecture erronée. Par exemple, pour les Allemands, d'après les données transmises par les autorités françaises, il y a 186 300 wagons SNCF en avril 1942 et 39 775 wagons RB en mai, en France<sup>33</sup>. Or pour Vichy, il y a 228 728 wagons SNCF en avril et seulement 31 659 wagons RB en mai<sup>34</sup>. *A priori*, le décompte donné au Reich par la France sous-évalue volontairement le parc SNCF et surévalue le parc RB pour tempérer les livraisons SNCF de matériel ferroviaire à l'Allemagne puisque le stock RB dépend du stock SNCF : plus il y a de wagons SNCF disponibles, plus l'occupant en réclame pour son propre compte et moins il libère des wagons de la Reichsbahn. De fait, si la statistique d'entreprise est précieuse pour l'historien dans la mesure où elle nuance les données macro des États, elle n'en demeure pas moins fragile : les chiffres ne reflètent ainsi pas toujours la réalité matérielle des choses. Néanmoins, les programmes de transport par chemin de fer peuvent être un bon outil pour mesurer de manière fiable les livraisons de marchandises et de matières premières françaises à l'Allemagne puisque la quasi-totalité des livraisons passe par le rail, seul moyen de circulation économique à grande échelle. Ces programmes de transport<sup>35</sup> sont coproduits mensuellement par le MBF et la SNCF pour les circulations sur le territoire français, d'après les programmes « West » du RVM (ministère des Transports du Reich) qui prennent en compte l'ensemble des transports dans les pays d'Europe de l'ouest occupée. Ces documents statistiques sont une excellente source pour mesurer les circulations, mais aussi le taux d'exécution réel des plans. Par exemple, pour la bauxite française de la zone sud,

27. *Ibid.*, p. 122.

28. A. Radtke-Delacor, « Produire pour le Reich. Les commandes allemandes à l'industrie française (1940-1944) », in *Vingtième Siècle*, n° 70, avril-juin 2001, p. 99-116.

29. H. Joly (dir.), *Faire l'histoire des entreprises sous l'Occupation*, Paris, CHTS, 2004, p. 105.

30. SNCF (SARDO-Le Mans), Reichsbahn (BArch-Berlin).

31. AN, F22.

32. Exemples et évaluation des commandes dans M. Margairaz, *op. cit.*

33. BArch, R5/20619, Lettre de la HVD Paris à la RB, 15 juillet 1942.

34. AN, AJ41/2117, Situation du parc wagon en France, mai 1940-septembre 1943.

35. Programmes en France (AN, AJ/40 et AJ/41) et en Allemagne (MA, RW18 et RW/35).

transportée par la SNCF par l'intermédiaire du transporteur Schenker<sup>36</sup>, 47 000 t. sont planifiées mais seulement 30 000 t. sont effectivement livrées outre-Rhin du 5 au 31 janvier 1941<sup>37</sup>.

### *Les archives de l'épuration et de l'immédiat après-guerre*

Les sources françaises d'après-guerre relatives à l'épuration, aux dommages de guerre ou encore à la confiscation des profits illicites posent également des problèmes quantitatifs, mais aussi qualitatifs notamment lorsqu'elles brouillent la frontière entre « réquisition » et collaboration contractuelle. Dans le contexte d'épuration, les accusés minimisent les commandes et leurs bénéficiaires : « Le profit, indispensable pour une entreprise dans le cadre du système capitaliste, est jugé illicite », « indigne par rapport aux sacrifices de la population »<sup>38</sup>. Par exemple au CNIE (Commission nationale interprofessionnelle d'épuration), dans son mémoire de défense daté de 1946, la firme Ugine « Société des Produits Azotés » déclare que 14,76 % de son chiffre d'affaire est allemand, tous produits confondus. Or, si l'entreprise était classée *S Betrieb* pendant l'occupation c'est qu'elle produisait au moins à 70 % pour le Reich, puisque le label « S », qui protège certaines entreprises des réquisitions de main d'œuvre, n'était offert qu'à cette condition. Dans le même document *pro domo*, Ugine indique qu'une de ses filiales, Durfferit Sofumi, comprend 7 % de part allemande alors que les Allemands y détenaient 49 % du Capital, par diverses opérations financières<sup>39</sup>. Ces tractations irrégulières représentent un aléa pour évaluer la pénétration des capitaux allemands en France. En fait, il y a peu de documents d'entreprises et de livrets comptables saisis à l'époque<sup>40</sup> et les calculs sont souvent « à la louche », les entreprises pouvant refuser de transmettre leurs archives, comme c'est le cas pour la SNCF<sup>41</sup>. Le Comité de confiscation des profits illicites utilise une mesure par calcul d'enrichissement à partir des déclarations d'impôts de 1946<sup>42</sup>. Cette mesure semble douteuse. Ce service signale d'ailleurs dès 1945, les limites des données d'archives : « Suivant les époques auxquelles elles ont été effectuées, les ressortissants pouvaient croire qu'il était de leur intérêt, soit de les majorer au détriment de la part réservée au secteur français, soit au contraire d'en minimiser l'importance [...] certaines professions se trouvent taxées à un pourcentage donné par les autorités d'occupation et ceux qui atteignent ce pourcentage pouvaient espérer que leur entreprise serait à l'abri de contrôles trop stricts [...] et éventuellement exemptée de prélèvement de main-d'œuvre. D'où l'intérêt, semblait-il, de consigner dans ces enquêtes des chiffres ennemis aussi élevés que possible. Le contraire est aussi vrai et il conduit à minimiser l'importance de l'activité pour l'ennemi<sup>43</sup> ». Quant aux dommages de guerre, la Cour des comptes indique dans un rapport de 1948 qu'elle est incapable de calculer les indemnités versées pour les réquisitions déclarées et que certains industriels ont eu un double paiement : par le Trésor français (dans le cadre des réparations), par les Allemands (livraisons rémunérées, maquillées en réquisitions) ou par un autre client (réquisition déclarée mais non effective)<sup>44</sup>. De plus, le montant des « pertes » peut être ici volontairement gonflé pour maximiser le dédommagement. Les sources plus qualitatives, les procès-verbaux (PV) par exemple, ne suffisent pas toujours à combler les lacunes. Un membre du Crédit Lyonnais indique que « pour des raisons fiscales, bien des questions discutées au conseil n'étaient pas relevées au procès-verbal de la séance<sup>45</sup> ». La pratique est confirmée par le conservateur en charge des fonds d'archive : « On connaît toutefois l'aspect extrêmement formel de ces documents, leur style retenu destiné à un lectorat large, leur silence [...] ce qui est édicté n'est pas forcément ce qui est<sup>46</sup> ». En effet, dans le cas

36. MA, RW19/2196, Note OKH du 21 avril 1941.

37. MA, RW18/13, Lettre de H. Koppenberg au MBF, 14 décembre 1940, lettre de l'ETRA Paris à la WVD Paris, 13 janvier 1941 et lettre de Schenker à la WVD Paris, 14 février 1941. AN, AJ41/22, Programme de transport allemand, du 5 au 31 janvier 1941.

38. B. Touchelay, « Les profits illicites de l'Occupation », in *Mesure et démesure des profits de guerre dans le premier XX<sup>e</sup> siècle*, 23-25 mars 2011, Nantes [en ligne].

39. Opérations financières : A. Lacroix-Riz, *op. cit.* p. 294-295 ; Produits chimiques : p. 156-170.

40. H. Joly (dir.), *op. cit.*, p. 141-187.

41. Elle refuse dans un premier temps de transmettre les dossiers au juge d'instruction puis, sur intervention du Ministre, la perquisition a bien lieu mais peu de documents sont retrouvés et/ou scellés. AN, Z6/NL/616, extrait 15099.

42. B. Touchelay, « Les profits illicites. », *art. cit.*

43. *Ibid.*

44. R. De Rochebrune, J-C Hazéra, *op. cit.*, p. 113

45. A. Lacroix-Riz, *op. cit.*, p. 565.

46. H. Joly (dir.), *op. cit.*, p. 37.

ferroviaire, la SNCF corrige les contrats qu'elle a cosigné avec la Reichsbahn, mais aussi ses PV dès 1943 : le terme « location » est ainsi raturé au profit « d'utilisation », et « livrés par la SNCF » remplacé par « mise à disposition de la DB ». De l'aveu des acteurs eux-mêmes il s'agit, dans le contexte incertain de 1943-1944, de mettre en avant le caractère « unilatéral » des contrats SNCF-RB et SNCF-Wehrmacht<sup>47</sup> : « réquisition », « prélèvement » et non plus « transports et locations contractuels » dans le cadre de la Collaboration ferroviaire franco-allemande.

## La Collaboration ferroviaire : quelle statistique pour quelle histoire ?

Dans une continuité discursive Paul Durand<sup>48</sup>, juriste et ancien cadre SNCF, propose un premier bilan statistique en 1968 grâce aux archives du Comité d'histoire de la Seconde Guerre mondiale, de Résistance-fer<sup>49</sup> et de la SNCF. Il écrit : « Aux injonctions nazies, la SNCF personne morale, entendit dès l'abord et pour toute la durée de la contrainte, n'obéir qu'au minimum<sup>50</sup> ». Interprétation courante à l'époque (la thèse du « bouclier » Pétain<sup>51</sup> est alors la norme historiographique), ce dernier nie la Collaboration au profit de la seule histoire mémoire de la résistance cheminote. De fait, la statistique qu'il construit<sup>52</sup> ne distingue volontairement pas le trafic français du trafic allemand en France, s'appuie sur des indicateurs techniques ferroviaires VK (voyageurs kilomètres) et TK (tonnage kilométrique) et n'exploite pas les données quantitatives relatives aux wagons, alors que la commission de 1947 offrait un premier bilan. Ces données de la « commission consultative des dommages et des réparations » sont néanmoins reprises par Georges Ribeill<sup>53</sup>, ingénieur, sociologue et historien membre de Rails et Histoire/AHICF (Association pour l'histoire des chemins de fer). Il écrit : « Quelle a été en fin de compte dans le trafic global de la SNCF la part assurée pour le compte de l'occupant ? [...] ni les archives de la SNCF ni celles de la tutelle vichyssoise [indiquant deux cotes d'archive SNCF et une du CAC] ne permettent de répondre de manière synthétique [...] Finalement, nous n'en savons pas davantage que les résultats établis et publiés par la commission<sup>54</sup> », qui indique un trafic allemand minoritaire allant de 25,9 % à 38,6 % du trafic global. L'auteur s'appuie aussi sur les « Résultats statistiques de la SNCF 1938-1944 » en TK et VK, non datés mais a posteriori, sur les « Résultats comptables de 1938 à 1950 après rectifications prescrites par le Contrôle financier, doc. MG 25.2.64 » et sur « Un grand service public, la SNCF. Historique. Perspectives et Projets » d'avril 1944 des Documents français. En compilant toutes ces données de seconde main, l'ingénieur de formation tranche, sans questionner les indicateurs ferroviaires qui lui sont familiers: 31,3 % du trafic total (tonnes brutes kilométriques) et 32,8 % du trafic total marchandise (wagons chargés) en France étaient pour compte allemand. Enfin, il souligne les « multiples efforts de la SNCF pour résister à la terrible pression allemande [...] Sans ces efforts, il est loisible d'imaginer un accaparement de l'outil ferroviaire français encore plus important qu'il ne le fut<sup>55</sup> ». Nous pouvons questionner les données utilisées, « officielles » pour faire écho à Alain Desrosières, et le référentiel technique choisi. En effet, l'indicateur TK, utilisé aussi par l'historien allemand A. Gottwaldt<sup>56</sup> reprenant les chiffres d'un ouvrage de 1975, est justifié pour l'histoire technique du trafic car on peut effectivement additionner différents produits transportés à des distances diverses. Essentielle aujourd'hui pour quantifier le trafic et la rentabilité, cette mesure dépend du poids des marchandises et du parcours qu'elle pondère, mais ne prend pas en compte l'unité matérielle première qu'est le wagon, véritable enjeu de

47. SARDO, 26LM/28, Note de J. Berthelot à Goulet, 6 janvier 1943 et note SNCF, 8 janvier 1943.

48. P. Durand, *La SNCF pendant la guerre, sa résistance à l'Occupant*, Paris, PUF, 1968.

49. Fond 72A) aux AN aujourd'hui.

50. P. Durand, *op. cit.*, p. 1

51. R. Aron, *Histoire de Vichy 1940-1944*, Paris, Fayard, 1954, invalidé par R. Paxton, *op. cit.*

52. P. Durand, *op. cit.*, p. 653-656.

53. G. Ribeill, « Trafic sous contraintes et performances exceptionnelles des Chemins de fer français : un bilan ambigu », in J. Barzman, H. Joly et M-N Polino (dir.), *Transports dans la France en guerre*, Rouen, PU Rouen et du Havre, 2007, p. 153-174.

54. *Ibid.*, p. 170-171.

55. *Ibid.*, p. 173.

56. A. Gottwaldt, « Les cheminots allemands en France pendant l'Occupation », in M-N Polino (ed.), *Une entreprise publique dans la guerre, la SNCF 1939-1945*, Paris, PUF, 2001, p. 175-194.

l'époque. Le problème était moins le tonnage et le parcours, malgré l'enjeu charbonnier, que les wagons disponibles et leur répartition puisque les programmes de transport dépendaient matériellement des stocks wagons SNCF-RB<sup>57</sup>. L'intérêt historique de cet indicateur réside donc plus dans l'évaluation du montant des prestations (qui se faisait déjà à l'époque d'après ces mesures techniques), que dans la compréhension (comment et pourquoi ?) puis dans l'évaluation (combien ?) des transports allemands assurés par la SNCF. D'ailleurs à l'époque, la SGF utilisait la série mensuelle « wagons chargés » comme indicateur de la conjoncture industrielle<sup>58</sup>. De fait, techniquement discutable, mais historiquement valable la « catégorie indigène »<sup>59</sup> qu'est le wagon permet une mesure historique raisonnée, plus fiable et moins militante, par le regard critique et le retour aux données empiriques qu'elle impose.

Ainsi, M. Margairaz<sup>60</sup>, en croisant les chiffres de C. Bachelier<sup>61</sup> avec les sources du Comité économique interministériel, mesurant en wagons, conclut : « Les transports pour compte allemand oscille entre deux tiers et neuf dixièmes du total », de 1941 à 1944, les transports français représentant entre 10 et 33 % du total. En croisant plusieurs sources françaises<sup>62</sup> et avec des séries en wagons, notre évaluation est synthétiquement (sans métadonnées) la suivante : en moyenne sur toute la période, les wagons RB en France représentent 14 % du parc français alors que les locations contractuelles SNCF RB représentent 1/4 du parc SNCF. Les transports militaires allemands représentent 14 % des chargements en 1940 et 33 % entre août 1943 et mai 1944. Près de la moitié des chargements interzones concernent les transports contractuels de programme allemand (transports économiques dénommés AWI). Donnons un exemple concret de source allemande : à l'été 1942, la moyenne hebdomadaire indique un total de 260 952 wagons en France dont 238 757 réellement disponibles (199 055 SNCF et 39 692 RB). La répartition montre que les transports allemands, Wehrmacht et de programme AWI, mobilisent 206 025 wagons par semaine. Il n'y a donc pas assez de wagons SNCF pour assurer les transports allemands en France, d'où les wagons RB sur le territoire français dès la fin de l'année 1940. La SNCF, qui reste maîtresse de la répartition de son parc, et les autorités allemandes attribuent environ 30 000 wagons aux transports français, soit 7 % du total<sup>63</sup>. Schématiquement : sur 100 wagons SNCF, 1/4 sont loués à la RB, 1/4 sont pour les transports militaires, 1/2 sont pour les transports économiques AWI. Les transports français (voyageurs, « commerce libre », P.V etc.) sont donc possibles grâce aux wagons RB. Les transports pour compte français oscillant entre 7 et 14 % du total, entre 86 et 93 % des transports par et en wagons en France, sont pour compte allemand. Nos résultats se rapprochent donc des études historiques non militantes menées respectivement par C. Bachelier et M. Margairaz. À la Libération de la France, la SNCF a déjà perçu 90 % des 30 milliards de Francs 1999, et 1/3 des 374 millions de Francs 1999 qu'elle a facturé à la Wehrmacht pour la réalisation de ses transports et à la RB<sup>64</sup> pour le matériel roulant loué, dans le cadre d'une Collaboration ferroviaire franco allemande, contractuelle moyennant paiements, de 1940 à 1944.

57. BArch, R5/20619, Lettre de Münzer au RVM, 30 juin 1942, lettre de la HVD Paris au RVM, 15 juillet 1942.

58. Je remercie René Padiou (INSEE) pour cette information, confirmée par CAEF, 1A/401, Bulletin mensuelle de la SGF, « moyennes journalières du nombre de wagons chargés » par mois et année « non compris les transports militaires depuis 1939 », mai 1943, p. 135.

59. C. Zalc, C. Lemerrier, *op. cit.*, p. 42-43.

60. M. Margairaz, « La SNCF, l'État français, l'occupant et les livraisons de matériel : la Collaboration ferroviaire d'État en perspective », in M-N Polino, *op. cit.*, p. 71-82.

61. C. Bachelier, *La SNCF sous l'Occupation allemande 1940-1944*, Paris, IHTP-CNRS, H. Rousso dir., 1996.

62. AN, AJ41, AJ40, 72AJ, F37, F60 et SARDO. Tableaux sur les wagons et transports et correspondance (chiffres isolés).

63. BArch, R5/20619, Tableau hebdomadaire sur les wagons et leur répartition, juin-août 1942.

64. Tableaux comptables « indigènes » dans les séries SARDO, 26LM et 505LM, AN, F14 et 72AJ.



## Pour conclure

En somme, radiographier les outils statistiques disponibles au temps du national socialisme en Allemagne et du régime de Vichy en France, et mesurer leur rendement nous permet de nuancer les discours propagandistes de l'époque. Si les États souhaitent effectivement diriger et centraliser l'économie, leur efficacité demeure limitée du fait de la défaillance de leurs outils statistiques. Une certaine marge de manœuvre était ainsi laissée aux firmes qui elles seules disposaient d'informations satisfaisantes. De fait, les sources étatiques et la statistique officielle du régime de Vichy ne sont pas suffisamment fiables pour l'historien qui souhaite mesurer la part réelle des commandes allemandes en France. En effet, les risques de sous-évaluation et/ou de surévaluation sont trop nombreux avec ces seules archives. Certes, les données internes aux firmes permettent une meilleure connaissance de l'activité économique réelle puisqu'elles tempèrent la rhétorique chiffrée de la puissance publique, mais du fait des concurrences et négociations entre firmes françaises et allemandes, elles n'en demeurent pas moins fragiles. Les archives de l'épuration et de l'immédiat après-guerre, qui contiennent elles aussi de nombreuses statistiques lorsqu'elles concernent les affaires de Collaboration économique, ne sont guère plus fiables du fait du contexte judiciaire dans lequel elles ont été produites. Davantage au fait des limites de ces données empiriques, l'historien est alors mieux armé pour les appréhender. Outre les biais liés aux sources, l'exemple de la SNCF montre que la mesure historique *a posteriori* n'est pas nécessairement plus fiable que la quantification tronquée de l'époque puisque l'historien, par la sélection des données qu'il traite, par ses choix implicites de méthode de calcul et de référentiels, mais également parfois par militantisme institutionnel oriente sa « pesée globale » en fonction de l'histoire qu'il choisit d'écrire. *In fine* face aux chiffres et à la statistique de et sur la Collaboration économique franco-allemande, nous ne pouvons que citer Marc Bloch : il faut bien reconnaître « l'éternelle relativité de la mesure » et « faire de la certitude et de l'universalisme une question de degré »<sup>65</sup>. Mais aujourd'hui, contrairement à l'époque, si pour cette histoire il faut mesurer, c'est davantage pour accepter les faits qui sont les faits que pour révéler des données qui, non sans raison, ne sont pas toujours données.

---

65. M. Bloch, *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*, Paris, A. Colin, 2007, p. 45.

# La loi « Pour une République numérique » Quel impact sur la statistique ?



Jean-François ROYER

SFds, groupe Statistique et enjeux publics

Après plus de six mois de délibération parlementaire, la loi « Pour une République numérique » a trouvé sa rédaction définitive<sup>1</sup>. Cette loi qui compte plus de cent articles concerne tous les citoyens « connectés ». Statistique et Société reviendra sur les nouveautés juridiques qu'elle introduit en ce qui concerne les données personnelles et la protection des citoyens dans la société numérique. Sans attendre, nous commentons ici les dispositions qui concernent le plus directement la statistique et la recherche.

La loi « Pour une République numérique » comporte trois parties<sup>2</sup>. La première traite de la circulation des données et du savoir : il y est question de données publiques et de recherche. C'est de cette partie qu'il est question dans le présent article. La deuxième partie de la loi traite de la protection des citoyens dans la société numérique : c'est là qu'il est question des droits et des garanties concernant les réseaux, les applications et les données. On y reviendra dans un numéro ultérieur de notre revue. La troisième partie traite de l'accessibilité au numérique et aborde les questions plus techniques touchant en particulier à l'accès à Internet.

Plusieurs articles de la première partie<sup>3</sup> concernent directement la statistique, tout en s'inscrivant dans une visée plus large.

## Élargir l'accès aux données publiques

L'esprit général du texte est de faciliter l'accès aux données publiques. Ainsi, l'article 4 établit le principe de la publication en ligne de tous les documents produits par les administrations (sous quelques réserves). La création de la notion de « données de référence » (article 9) renforce cette orientation :

*Sont des données de référence les informations publiques [...] qui satisfont aux conditions suivantes :*  
« 1° Elles constituent une référence commune pour nommer ou identifier des produits, des services, des territoires ou des personnes ;  
« 2° Elles sont réutilisées fréquemment par des personnes publiques ou privées autres que l'administration qui les détient ;

1. En effet, la commission mixte paritaire composée de représentants des deux Assemblées s'est accordée sur un texte le 29 juin 2016. Ce texte a été adopté par l'Assemblée Nationale le 20 juillet 2016. L'adoption conforme par le Sénat est intervenue le 28 septembre 2016.

2. Appelées "Titres" dans le texte de loi

3. La numérotation des articles cités se réfère à la version de la loi disponible lors de la rédaction de cet article (cf. Référence). Les articles de la loi seront re-numérotés avant qu'elle soit promulguée.

« 3° Leur réutilisation nécessite qu'elles soient mises à disposition avec un niveau élevé de qualité.

En précisant que « La mise à disposition des données de référence en vue de faciliter leur réutilisation constitue une mission de service public relevant de l'État. », la loi augmente les devoirs des administrations vis-à-vis des référentiels les plus utilisés.

Dans le même esprit, l'accès au répertoire des entreprises et des établissements de l'Insee, le fichier « Sirène », sera rendu gratuit<sup>4</sup> du fait de l'article 7<sup>bis</sup>, alors que ces données faisaient jusqu'à présent l'objet d'une redevance plus ou moins élevée, selon qu'elles étaient acquises pour un usage final ou une rediffusion.

## Faciliter la recherche scientifique et sa diffusion

Trois dispositions du Titre I concernent directement la recherche scientifique.

La mise à disposition des articles scientifiques issus de recherches financées sur des fonds publics est facilitée par l'article 17. Cet article s'oppose directement aux droits des éditeurs de revues scientifiques, puisqu'il donne à l'auteur d'un article le droit de le mettre à disposition gratuitement au bout de six ou douze mois<sup>5</sup>, « même après avoir accordé des droits exclusifs à un éditeur ». Dans le même esprit, l'article 18<sup>bis</sup> permet l'exploration et la « fouille » de textes et de données incluses ou associées aux écrits scientifiques. Dérogatoires au droit de la propriété intellectuelle, ces dispositions ont été vivement contestées par les défenseurs de ce droit<sup>6</sup>.

La communication aux chercheurs, pour des travaux d'intérêt public, de bases de données couvertes par un secret est traitée par l'article 18<sup>bis</sup>AB. Cet article permet de donner au « Comité du secret statistique » du Conseil National de l'Information statistique (Cnis) un rôle dans l'instruction de telles demandes de communication, quelle que soit l'administration concernée. Il pourrait s'appliquer aux fichiers de la Sécurité Sociale, et laisse sans doute prévoir des possibilités d'extension de modalités d'accès telles que celle que propose le Centre d'accès sécurisé aux données du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (Genes). Ces possibilités compléteront donc celles qui existaient déjà pour l'accès à des documents couverts par le secret statistique (article 6 de la loi de 1951), par le secret fiscal (article L135D du livre des procédures fiscales) ou par le secret sur les données de santé (article 54 de la loi Informatique et libertés, modifié par la « loi Santé » de 2016<sup>7</sup>)

L'utilisation du « numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques<sup>8</sup> », le NIR, plus connu comme « le numéro de sécurité sociale », était jusqu'à présent encadrée très strictement par la loi. L'article 18 ouvre des possibilités nouvelles aux chercheurs et aux administrations qui désirent se servir du NIR pour des finalités de recherche scientifique ou de statistique publique. Il ouvre la possibilité d'utiliser un NIR crypté de façon irréversible. Ces traitements nécessiteront pour les chercheurs une autorisation de la Cnil, procédure lourde mais plus accessible que le décret en Conseil d'État qui était jusqu'alors nécessaire. Une disposition voisine avait déjà été incluse dans la loi du 26 janvier 2016 au profit des chercheurs dans le domaine de la santé.

4. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, selon l'annonce faite le 12/1/16 par la Secrétaire d'Etat chargée du Numérique Axelle Lemaire

5. Six mois dans le domaine des sciences, des techniques et de la médecine, douze mois dans celui des sciences humaines et sociales

6. Voir par exemple le dossier "Le droit d'auteur bousculé par le numérique" paru dans la revue Le Débat n°188 Janvier-Février 2016

7. Voir à ce propos l'interview d'André Loth parue dans Statistique et Société n°2016-1

8. Géré par l'Insee

## De nouveaux droits pour la statistique publique

A ses débuts, la statistique publique d'après-guerre exploitait essentiellement ses propres productions : enquêtes, recensements. Très vite, l'utilisation de fichiers administratifs est apparue comme une alternative intéressante, malgré ses limitations, et dès les années 1970 la statistique publique s'est appuyée sur des sources du fisc ou d'autres administrations (notamment agricoles). Ce mouvement, qui n'a fait que s'amplifier depuis, nécessitait une assise juridique : la loi statistique de 1951 a été modifiée en 1986 pour rendre légales les transmissions de fichiers d'une administration vers un service statistique, et pour permettre l'établissement de statistiques à partir de ces bases de données.

Mais jusqu'à présent, rien de semblable n'avait été mis en place pour les bases de données détenues par des « personnes morales de droit privé », c'est-à-dire essentiellement par des entreprises. Certes la statistique publique pouvait, et peut toujours, obliger ces dernières à répondre à des questionnaires<sup>9</sup> ; mais elle n'avait pas la faculté de requérir leurs bases de données<sup>10</sup>.

C'est désormais possible : l'article 12 de la loi numérique ouvre au service statistique public la possibilité de se faire transmettre des informations figurant dans des bases de données détenues par des personnes morales de droit privé. Cette possibilité ne peut être mise en œuvre que dans des conditions strictes, et après concertation avec les personnes morales sollicitées. Ces dernières, en cas de refus de transmission des données, seront passibles d'amendes assez lourdes<sup>11</sup>, susceptibles d'être rendues publiques.

A l'heure du BigData, la statistique publique souhaite manifestement pouvoir profiter du formidable développement des bases de données privées. Par exemple, les données de caisse des supermarchés pourraient constituer une source d'information très riche pour établir des informations statistiques publiques sur les prix et la consommation. Encore faut-il assurer la fiabilité et la pérennité des agrégats construits à l'aide de ce genre de données. La loi numérique pose la base légale indispensable à ce genre de développement.

### Référence

Texte adopté par l'Assemblée Nationale le 20 juillet 2016, tel qu'adopté en commission mixte paritaire le 30 juin 2016 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0802.asp>

9. Voir le dossier sur l'obligation statistique dans le présent numéro

10. Ce point de vue peut être contesté : pour certains, le dispositif juridique antérieur permettait déjà de requérir une base de données d'entreprise dans le cadre d'une enquête relevant de la loi de 1951.

11. « Le montant de la première amende encourue à ce titre ne peut dépasser 25 000 €. En cas de récidive dans un délai de trois ans, le montant de l'amende peut être porté à 50 000 € au plus »