

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. »²

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^o 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 1996³.

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

4 Courrier des statistiques n°128 Septembre-décembre 2008

L'efficacité de ce dispositif peut être illustrée par les commentaires suivants⁴ :

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.