

# 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)