

Eléments d'histoire de
LA DEONTOLOGIE DES ENQUETES

Jacques ANTOINE
IIS. Professeur honoraire au CNAM

Journées d'histoire de la statistique. JHS
Paris ; ENSAE.15 et 16 février 2006

SOMMAIRE

1. Introduction. Pourquoi ?
2. Les enjeux : professionnels/ techniques
3. Les solutions : trois périodes depuis 1945
4. Conclusion : situation actuelle et perspectives

1. INTRODUCTION

La faisabilité des enquêtes auprès du public – rappelons que si les enquêteurs sont payés pour leur travail d'interview, les personnes interrogées ne sont pas, en règle générale, rémunérées – repose sur le consentement à répondre à des questions Et tout de suite également, la qualité des informations recueillies repose sur la sincérité des réponses. Consentement et sincérité supposent l'existence d'un climat de confiance. Les personnes interrogées doivent au minimum être assurées que leurs réponses n'entraîneront aucune conséquence dommageable pour elles.

Mais deux droits de l'homme sont ici en conflit : d'une part le respect qui est dû à la vie privée de chacun, d'autre part le droit de l'information, la transparence de la vie sociale. Aussi est-il nécessaire que les sociétés démocratiques prévoient des règles du jeu, des dispositifs de régulation de ces deux droits. Ces dispositifs comportent, dans les pays tels que la France d'une part des lois et des règlements, d'autre part des codes de bonnes pratiques. Il s'y ajoute des techniques de cryptage des informations pour rendre celles-ci anonymes, ainsi que des procédés permettant de ne pas faire, directement ou indirectement, apparaître des résultats individuels dans les tableaux statistiques; nous n'en parlerons pas dans ce qui suit.

2. LES ENJEUX

Quelles professions sont concernées par ces règles du jeu ? Ce sont toutes celles qui ont à collecter et à gérer des informations individuelles auprès de la population.

Dans le secteur public, on pense à l'INSEE et aux autres services statistiques avec leurs recensements, leurs enquêtes et leurs sondages. Mais aussi à l'établissement de la statistique comme sous-produit de l'action administrative ; par exemple l'état-civil fournissant des données à la démographie. Dans le secteur privé, ce sont principalement les instituts de sondages qui sont concernés, ainsi que des centres de recherche. Il faut enfin citer des

professions en rapport direct avec le public : le monde de la santé et de la recherche médicale ; une partie de la publicité et de la communication sociale, la plupart des médias ; les entreprises de vente directe, et notamment de vente par correspondance.

Quelles enquêtes entrent dans le champ de la déontologie ? A peu près toutes les enquêtes du secteur public, qu'il s'agisse des recensements et des grands fichiers, des enquêtes socio-économiques (sur l'emploi, le logement,...) ou de la recherche sociale. Les sondages du secteur privé sont également concernés, principalement pour les études de marketing, avec les panels de consommateurs et de distributeurs, les dispositifs de mesure de l'audience des médias ; enfin les sondages d'opinion publique, comprenant notamment les sondages électoraux.

Sur **quels problèmes** doivent porter les règles du jeu ? La liste qui suit n'est pas une liste qui serait « officielle » quelque part. Etablie par ESOMAR par consultation de ses membres, elle indique des thèmes sur lesquels existent des réglementations, au moins dans certains pays.(1)

(1)Communication de Juergen SCHWOERER, Directeur Général d'ESOMAR à la Conférence annuelle de l'ARF, 1997

- comment prendre contact avec les personnes à interroger ?
- sur quoi informer les personnes à interroger
- comment collecter des informations sensibles
- comment communiquer des informations personnelles à des tiers
- gérer les droits des personnes sur les informations les concernant
- informer les autorités concernées
- s'il y a lieu, transférer des données à travers les frontières

3. LES SOLUTIONS

Avant 1945, la question de la protection des données individuelles paraît sans objet. A part les recensements de population ou agricoles, il y a peu d'enquêtes sur le terrain. Et il n'y a pas de débat public sur la question de la protection des données individuelles.

Une première période, de 1945 aux années 60 est celle de la mise en place de quelques textes de base. Une seconde, plus conflictuelle, marque un tournant dans les années 70. Depuis les années 80, une troisième période est celle de la maturité des questions de déontologie ; mais la masse des informations concernées ne cesse d'augmenter, notamment en termes de banques de données. Et des évolutions techniques sont encore à attendre

3.1. La première période a connu principalement la publication du premier code de déontologie ESOMAR des instituts de sondages privés : et le vote, à l'initiative de l'INSEE, de la loi de 1951.

Le code ESOMAR résulte d'une initiative privée, prise dans le cadre plus large de la naissance d'une profession au niveau européen, celle des études de marchés et des enquêtes d'opinion, avec un congrès fondateur à Amsterdam pendant l'été 1948 ; La motivation de base de ce code est d'assurer, par la formulation de règles du jeu s'imposant aux instituts de sondage et à leurs clients, la faisabilité des sondages et enquêtes non obligatoires auprès du public.

Dès la première mouture de ce texte, on affirme la nécessité d'assurer la protection de trois catégories de parties prenantes : les répondants, les clients finançant les enquêtes, et les instituts. Aux premiers, on ne garantit pas l'anonymat, mais le confidentialité de leurs réponses. Les financeurs ont la propriété commerciale de l'enquête, mais de cette propriété sont exclues la liste, les adresses et les réponses individuelles des répondants ; ceci pour éviter que telle ou telle enquête soit poursuivie par des démarches commerciales auprès des personnes interrogées. Quant aux instituts, c'est leur savoir-faire qui doit être protégé, par des règles de concurrence loyale.

La loi du 7 juin 1951 porte sur « l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique ». Elle dispose que certaines enquêtes – tant auprès des entreprises que des particuliers – sont obligatoires ; mais qu'en contrepartie de l'obligation de répondre, les réponses sont couvertes par le secret statistique. A ce secret sont tenues toutes les personnes qui, à un titre ou à un autre, ont à connaître des informations individuelles de l'enquête. C'est un comité spécial – le COCOES, Comité de coordination des enquêtes statistiques, devenu plus tard le CNIS, Conseil national de l'information statistique – qui chaque année définit le programme des enquêtes obligatoires.

L'initiative de cette loi est venue de l'INSEE, qui venait d'être créé en 1946. Il s'agissait de donner des bases juridiques à l'activité de la statistique publique. A l'époque, il n'y a pas eu de polémique autour de cette loi. Elle est toujours en vigueur et réellement appliquée ; elle a fait l'objet de plusieurs compléments et mises à jour depuis 1951.

3.2. La deuxième période, que l'on peut appeler **le tournant des années 70** est marquée par un contexte beaucoup moins serein, celui de la montée de l'informatique, mais aussi des sondages d'opinion depuis l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel en 1965, et un rôle important de l'Etat dans la vie économique et sociale, dans le contexte des « trente glorieuses »

Elle a vu l'élaboration et le vote de deux lois importantes pour la suite en matière de déontologie des enquêtes : la loi sur les sondages, et la loi sur l'informatique et les libertés. L'une comme l'autre ont fait l'objet de débats publics importants ; on peut même parler de controverse à leur propos.

La loi sur les sondages, du 19 juillet 1977 est limitée aux sondages « en rapport avec les élections ». L'objectif plus ou moins avoué de la loi est la protection du citoyen, dans une grande ambiguïté : comme on ne connaît pas les effets de la publication des sondages électoraux sur les citoyens, et plus particulièrement sur leurs intentions de vote – les meilleures études, y compris américaines sur la question disent que l'effet peut aller dans un sens ou dans l'autre, et qu'il n'est pas mesurable – la précaution conduit à interdire au moins la publication - et pourquoi pas la réalisation - des sondages pendant les périodes électorales. Les protagonistes de la loi étaient surtout des parlementaires et des intellectuels parmi les plus traditionnels : on peut citer Maurice Druon avec plusieurs articles dans *Le Monde*, le sénateur Edouard Bonnefous et même Christian Barbé, président d'un Centre d'information civique. Les opposants à une forte limitation des sondages électoraux étaient évidemment les instituts de sondage, la plupart des médias, des intellectuels de Sciences Po, des publicitaires tels Marcel Bleustein-Blanchet, président de Publicis.

Le débat public sur la question de la limitation des sondages électoraux a duré plus de dix ans. On peut l'illustrer par une anecdote relative à l'élection présidentielle de 1974. Le deuxième tour, qui se jouait entre François Mitterrand et Valéry Giscard d'Estaing, était annoncé

comme très serré par les sondages. Un dernier sondage de l'IFOP était prévu pour être publié le samedi 18 mai dans France-Soir. Dans la journée du vendredi 17 mai, Alain Poher, Président de la République par intérim, suite au décès du Président Georges Pompidou, demande à Henri Amouroux, directeur de France-Soir, de ne pas publier les résultats de ce sondage. Après une journée de palabres et de tractations, Henri Amouroux accède à la demande du Président et décide de ne pas publier le sondage. Pour l'histoire, on peut ajouter que les résultats resteront inconnus de tous, y compris de France-Soir et même de l'IFOP. Dès la décision connue de ne pas publier, l'institut a en effet décidé de détruire le fichier du sondage, qui n'a donc pas été exploité. Cet épisode illustre l'intensité qu'a connu dans les années 70 le débat public sur la question des sondages politiques.

La disposition la plus connue de la loi de 1977 sur les sondages est l'interdiction de publier des résultats de sondages pré-électorales pendant sept jours avant celui du scrutin. Mais la loi prévoit aussi un dispositif de contrôle technique de la validité scientifique du sondage : il importe en effet que le citoyen ne soit pas trompé, soit par des chiffres plus ou moins manipulés, soit par des erreurs ou l'incompétence des auteurs de chiffres. Enfin, la loi traite de quelques modalités de publication des résultats de sondages : ceux-ci doivent être accompagnés de la publication d'une courte notice technique dont la loi précise le contenu minimum obligatoire.

Le principal moyen d'application de la loi est la création d'une « Commission des sondages » dont les avis les plus sévères doivent obligatoirement être publiés par le support médiatique ayant publié les résultats du sondage incriminé.

La loi sur l'informatique et les libertés, du 6 janvier 1978 a comme champ « les données nominatives faisant l'objet d'un traitement automatisé », en pratique traitement informatisé. Comme dans tous les dispositifs de déontologie des enquêtes et de la statistique, les principes à la base de cette loi sont une alliance entre la protection de la vie privée et la transparence des outils et des procédures, ici les structures et les modes de traitement des fichiers contenant des informations individuelles. Le volet « protection de la vie privée » comporte également des références au droit à l'oubli, au secret et à la confidentialité.

Comme moyen d'application de la loi est créée une « Commission Nationale Informatique et Libertés », en abrégé CNIL. Les modalités d'application de la loi comportent en effet ; pour les enquêtes et traitements du secteur public, la nécessité d'une autorisation préalable de la CNIL, et pour ceux du secteur privé une simple déclaration préalable ; on voit ici à quel point, à l'époque de la loi, ce sont les dérives possibles de la statistique publique qui étaient beaucoup plus redoutées que celles du secteur privé.

Selon la nature des données, collecter et traiter des données « sensibles » est en principe interdit, sauf dérogation délivrée par la CNIL, cependant que les données « ordinaires » doivent seulement faire l'objet d'une déclaration de conformité aux normes simplifiées de la CNIL. D'après la loi, les données « sensibles » sont celles qui, « directement ou indirectement font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou les appartenances syndicales ou les mœurs des personnes ». On voit que la liste des données sensibles est assez longue, et peu précise : qu'est-ce que par exemple les opinions philosophiques ?

Pour illustrer le contexte de l'opinion publique française au moment de la préparation de cette loi, on peut rappeler qu'en 1974 l'INSEE préparait un projet, malencontreusement appelé SAFARI, relatif à l'automatisation (c'est-à-dire à l'informatisation) d'un répertoire des individus. Cette opération, qui ne comportait que peu de risques pour les personnes, a été montée en épingle comme une manifestation du pouvoir du « big brother » étatique par les médias, le journal Le Monde allant jusqu'à titrer sur « la chasse aux Français ».

Dans un tel contexte, on comprend que les protagonistes de la loi aient été nombreux dans l'opinion, avec les parlementaires et la plupart des médias. On comprend que les opposants aient été moins nombreux et limités à quelques professions spécialisées : celles de l'informatique et de la statistique publique. Dès le départ, les relations n'ont pas été très bonnes entre la CNIL et l'INSEE, qui se voyait suspecté alors qu'il estimait n'avoir rien à se reprocher.

Quant aux instituts de sondage privés, il y a eu ignorance réciproque entre leur syndicat professionnel SYNTEC et la CNIL, et ceci pendant plusieurs années. Le président de SYNTEC avait pourtant été auditionné pendant la préparation de la loi sur des questions telles que l'activité des sociétés de vente par correspondance ou celle des banques gérant des cartes de crédit. Mais il n'était venu à l'idée de personne que faire un sondage, cela implique de créer un fichier. C'est un litige entre un enquêteur et son institut employeur qui conduisit la CNIL et le SYNTEC à se retrouver pour voir comment la loi devait s'appliquer aux instituts de sondage. Il s'ensuivit une période de négociations assez longue et difficile, portant notamment sur les conditions de protection des données individuelles des sondages ; la CNIL considérant que les pratiques usuelles des instituts n'instituaient pas une protection suffisante, et que, au moins pour les informations « sensibles », l'enquêteur devait recueillir l'accord « exprès » des personnes interrogées ? Ce qui veut dire, pour la CNIL, accord signé par écrit. Mais ce qui fait alors difficulté pour faire comprendre aux personnes interrogées que les données individuelles disparaîtront dans les chiffres de la statistique des réponses. Après longue discussion, une solution de compromis a été élaborée, de façon à ne pas compromettre l'activité des instituts.

3.3 La troisième période, depuis les années 80, se situe dans un contexte plus serein et dépassionné. Les relations entre la CNIL, l'INSEE et les instituts de sondage, très centrales dans le système français des sondages et enquêtes, sont sans doute arrivées à une phase de maturité. Cependant des problèmes demeurent. Et le progrès, qualitatif et quantitatif, des NTIC, conduit au développement de mégabases de données, ainsi qu'à de nouveaux modes de recueil et de traitement des informations, notamment via Internet. Il s'ensuit que les lois et règlements relatifs à la déontologie des enquêtes doivent faire l'objet au minimum de certains ajustements. C'est ce qui se passe dans cette troisième période.

Les ajustements du secteur public ont porté principalement sur l'harmonisation européenne. Une directive d'octobre 1995 sur la protection des données individuelles dans la statistique, a donné lieu en France à une révision en 2004 de notre loi sur l'informatique et les libertés. La directive européenne s'étant fortement inspiré de la loi française de 1978, la révision 2004 n'a pas bouleversé les pratiques françaises.

En 1996, Eurostat a reçu un nouveau statut et de nouveaux pouvoirs.

Enfin, en 1997, le Conseil de l'Europe a émis une « Recommandation »

Sur le fond, les ajustements du secteur public dans le domaine de la protection des données ont porté principalement sur :

- la définition et la mise en œuvre du principe de finalité : une finalité statistique pouvant notamment justifier de nouvelles exploitations de fichiers initialement conçus pour d'autres objectifs
- les fusions de fichiers et les appariements sécurisés, selon des méthodes approuvées par la CNIL et susceptibles d'augmenter la productivité des dépenses pour la statistique
- la prise en considération de la possibilité d'officialiser certains codes de déontologie professionnels

La loi sur les sondages a fait l'objet en 2002 d'un ajustement qui a porté principalement sur la durée de la période d'interdiction de publication des sondages électoraux, qui a été ramenée de 7 jours à 24 heures.

En outre, une plus grande transparence est recherchée en rendant consultables les notices techniques fournies par les instituts à la Commission des sondages.

Dans le **secteur privé** se développe également une harmonisation des règles : depuis 1976, les codes de déontologie de la **Chambre de Commerce Internationale** et ceux d'**ESOMAR** sont les mêmes, et publiés ensemble. Par ailleurs ESOMAR poursuit son rôle de guide, de conseil et parfois d'arbitre sur les bonnes pratiques professionnelles en matière d'études et d'enquêtes d'opinion et de marketing ; notamment en publiant et mettant à jour périodiquement des codes et directives spécialisés (voir la liste en bibliographie); et en ayant créé une commission disciplinaire à côté et en prolongement de sa commission de déontologie, laquelle continue à être chargée des « professional standards »

Par ailleurs sont apparus d'**autres codes professionnels** à l'initiative de certaines corporations. Ainsi l'Association des Administrateurs de l'INSEE, dite **AIS** a publié en avril 1984 un **code de déontologie statistique**, dans une démarche de défense et illustration d'une profession et d'une institution (l'INSEE) qui avaient pris de l'importance et faisaient l'objet de critiques nombreuses et fréquentes. L'AIS avait pu travailler son texte avec la participation amicale d'un groupe de fonctionnaires extérieurs à l'INSEE, dit « groupe méthodes » chargé de réfléchir sur l'action de l'Etat. Après la publication d'avril 1984, l'AIS a pu faire partager ses propositions par des publics professionnels voisins. Et a organisé en mai 1986 une table ronde publique et ses retombées médiatiques.

A la même époque, il faut également citer la publication par l'Institut International de Statistique (IIS) d'une « **déclaration de l'I.I.S. sur l'éthique professionnelle** », lors d'un congrès à Amsterdam en 1985. Dès les années 70 s'étaient manifestées des initiatives diverses à l'occasion des congrès successifs. Vers 1980 l'Association des Statisticiens Américains (ASA) publiait un « code provisoire ». En 1981, l'IIS prenait une décision sur le principe d'une charte internationale ; qui finalement aboutissait au texte de 1985 publié à Amsterdam

On peut encore citer d'**autres initiatives professionnelles**, avec une tendance à ne pas se limiter au cadre de la France et à viser au moins des références internationales : un texte de l'Association des épidémiologistes de langue française (ADELF), de 1997-98 ; plusieurs textes de la publicité, sous l'égide du BVP (Bureau de Vérification de la Publicité) ; comme du Marketing Direct et de la VPC... Cette petite liste n'est ni exhaustive, ni à jour.

Certes, ces différents documents ne sont pas homogènes. Beaucoup vont au-delà de la déontologie relative aux enquêtes et sondages. Certaines sont consacrées aux problèmes spécifiques d'une profession ou d'un groupe de professions. Mais toutes sont motivées par les attitudes et les pratiques qu'exigent les relations avec le public, qu'il s'agisse de démarche d'enquête et de recherche, ou de prestations de services. On peut affirmer que ce genre de littérature va dans le sens du développement de la démocratie, car elle est fondamentalement fondée sur l'affirmation du respect des droits de l'homme.

4. CONCLUSION. Situation actuelle et perspectives

Les acteurs.

Concernant le grand public, trois tendances sont à noter :

- poursuite de la tendance à la valorisation de l'individu, de la personne
- le poids croissant de l'opinion publique dans la gestion de la société
- une baisse des taux de réponse aux enquêtes

Du côté des élus, le Recensement rénové de la population (RRP) crée de nouvelles relations avec l'INSEE, plutôt favorables aux deux parties

Les entreprises, en tant que clients des instituts de sondage, expriment une demande d'études qui ne faiblit pas. Elles font jouer la concurrence et font pression sur les prix des prestations

Les instituts se battent dans un marché très concurrentiel. Ils ont également à intégrer les innovations technologiques des NTIC et notamment à eux-mêmes innover sur Internet

Les journalistes et les médias, devraient faire un plus grand effort de professionnalisme dans leur fonction de rapporteurs et d'analystes des enquêtes et études statistiques

Les outils des enquêtes, des sondages et du traitement statistique vont continuer à améliorer leurs performances, notamment dans les directions suivantes :

- automatisation des enquêtes par téléphone, les questionnaires étant délivrés par des voix pré-enregistrées ; cette pratique suppose un accord exprès des personnes interrogées
- vers des échantillons aléatoires anonymisés ; ce sera assez facile dans les villes de plus de 10 000 habitants, plus difficile dans les plus petites communes
- extension des procédures statistiques de fusions de fichiers, avec « appariements sécurisés »
- vers des enquêteurs plus responsables, assermentés au secret statistique
- mais aussi des enquêtes sans enquêteurs : access panels, CATI automatisé (cf plus haut), Internet

Des questions de fond subsistent, et devraient pouvoir évoluer :

- la reconnaissance de codes professionnels par la CNIL
- les modalités du « consentement exprès » des personnes interrogées
- la reconnaissance et la prise en compte de la finalité statistique de certaines opérations fondées sur des données individuelles

On peut enfin penser que l'évolution des gouvernances vers plus de transparence des affaires publiques et davantage de pratiques de démocratie participative pourrait contribuer à diminuer les craintes du public quant à la gestion et au secret des données individuelles