

Le comité du secret statistique

 Jean Gaeremynck*

Le secret statistique est un élément important du « contrat » tacite passé entre les enquêteurs et les enquêtés. Le comité du secret statistique veille au respect des règles qui le gouvernement et donne son avis sur toute demande de dérogation. Son domaine de compétence a longtemps été restreint aux données sur les entreprises. La loi de juillet 2008 sur les archives l'a étendu à celles qui sont recueillies auprès des ménages.

La loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, fixe la référence au secret comme l'une des caractéristiques majeures des enquêtes réalisées par la statistique publique.

La protection du secret statistique est en effet une nécessité pour obtenir des informations fiables auprès des enquêtés. En contrepartie des réponses sincères et exactes qu'ils font aux questionnaires de la statistique publique, les enquêtés reçoivent du service enquêteur l'assurance que celles-ci ne leur causeront aucun préjudice. Les ménages ont quant à eux la garantie que cela ne portera pas atteinte à leur vie privée : dans la rédaction initiale de la loi de 1951, les renseignements ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé sont couverts par un secret quasi-absolu (hormis le cas de quelques dispositions spécifiques du code de procédure pénale). De leur côté, les entreprises ne subiront pas de distorsion de concurrence ou d'atteinte au secret commercial du fait de leurs réponses aux enquêtes : la loi leur assure que ces réponses ne peuvent en aucun cas être utilisées à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique. Elle précise même que les administrations détenant des renseignements collectés par voie d'enquêtes statistiques bénéficient de dérogations les dispensant de communiquer les informations que pourraient leur demander les administrations des impôts ou des douanes.

On note cependant que, en 1951, le secret en matière statistique est asymétrique et beaucoup plus sévère en matière de données personnelles que vis-à-vis de celles qui sont



Dépliant Insee sur le secret statistique

relatives aux entreprises. Pour ces dernières, une certaine circulation au sein du service statistique public, entre l'Insee et les services statistiques ministériels, reste possible et est effectivement organisée.

Des fichiers anonymisés de données individuelles

Il est cependant apparu, avec le développement de la science économique et des moyens de calcul mis à la disposition de cette dernière, que les chercheurs avaient de plus en plus besoin de disposer eux aussi d'informations individuelles pour mener à bien leurs travaux. Non pas qu'ils

eussent besoin de connaître la donnée fournie par telle ou telle personne interrogée, mais les outils mathématiques qu'ils utilisaient nécessitaient le plus souvent de procéder à une analyse à partir de données individuelles, afin de pouvoir effectuer des corrélations, des classements, des analyses de données, etc. Dans ce but, le service statistique public a entrepris de mettre à leur disposition des fichiers détail anonymisés. Cet exercice s'est avéré facilement réalisable pour les fichiers relatifs aux personnes physiques : l'anonymisation des informations individuelles était rendue possible en supprimant certaines variables qui auraient permis une identification des individus (lieu de résidence, profession détaillée, nationalité en clair, etc.). Il a ainsi été possible de répondre à la demande des chercheurs en sciences sociales, par la fourniture de fichiers individuels totalement anonymisés et respectant les règles du secret statistique.

Il en est allé tout autrement pour les fichiers portant sur les entreprises. L'anonymisation de ces derniers suppose en effet le plus souvent d'occulter certaines variables essentielles à l'analyse, telles par exemple que l'activité économique ou la taille. Les travaux que l'on peut mener sur des fichiers ainsi amputés sont souvent d'un faible intérêt. Si l'on ne voulait pas pénaliser la recherche française, ni imposer aux chercheurs de réinterroger des entreprises qui l'avaient déjà été par le service statistique public, il fallait donc entrouvrir les règles du secret statistique, de façon très contrôlée.

* Président du comité du secret statistique, membre de l'Autorité de la statistique publique

Le comité du secret statistique concernant les entreprises est créé en 1984

Cette nécessité d'ouverture s'est manifestée dès le milieu des années 1970 : un certain consensus¹ s'est fait sur l'idée qu'il convenait d'organiser une ouverture maîtrisée pour l'accès à ces fichiers en faveur de la recherche scientifique. Il s'agissait en particulier d'éviter que les entreprises ne soient assiégées de demandes de renseignements jugées légitimes et portant sur des données pour lesquelles elles avaient déjà donné une réponse par l'intermédiaire des questionnaires statistiques.

C'est ainsi qu'est né en 1984 un comité du secret statistique concernant les entreprises², chargé d'étudier les problèmes que pose l'application des règles relatives à celui-ci et de donner un avis sur les demandes de communication de données statistiques individuelles auxquelles la loi de 1951 ne fait pas obstacle. Placé auprès du Conseil national de l'information statistique (Cnis), ce comité est en un sens mal nommé, puisque sa fonction première est d'accorder des dérogations aux règles très strictes du secret statistique. Le comité du secret statistique concernant les entreprises se contente cependant d'émettre des avis. La décision d'accorder une communication d'informations confidentielles aux personnes qui en font la demande revient, après avis du comité, conjointement au ministre dont relève le service enquêteur et au ministre en charge de l'économie.

1. Matérialisé par un rapport du Bureau d'informations et de prévisions économiques (Bipe) daté de mars 1976 intitulé *Le secret statistique : possibilités d'assouplissement*

2. Articles 21 et 22 du décret n° 84-628 du 17 juillet 1984

3. Bulletin officiel de l'Administration Centrale de l'Économie, des Finances et de la Privatisation (fascicule 86-2)

4. Décision du 13 septembre 1989 du directeur général de l'Insee, publiée au bulletin officiel du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget

5. Note n° 167/950 du 13 juin 1980 du directeur général de l'Insee

6. Décret n° 95-105 du 31 janvier 1995

7. Décret n° 97-947 du 10 octobre 1997

8. Rapport n° 71 du Cnis *Le secret statistique concernant les entreprises : situation 2000 et perspectives d'évolution*

9. Décision du 25 janvier 2002

Le comité, présidé par un membre du Conseil d'État et comprenant quatre représentants de l'administration (dont un représentant du ministre de la Justice), quatre représentants des entreprises, un représentant des organisations syndicales de salariés et un représentant des utilisateurs régionaux et locaux de la statistique publique s'est réuni pour la première fois le 29 mars 1985.

Sa première tâche a été de « régulariser » les transmissions entre administrations intervenues sous le régime antérieurement en vigueur, en prenant cinquante-huit avis préalables à des décisions concertées permanentes en faveur :

– des services statistiques des ministères, pour bénéficier de transmissions de données individuelles sur les entreprises produites par d'autres services statistiques pour effectuer leurs propres travaux statistiques ;

– de certaines directions techniques de ministères qui, pour leurs besoins propres, doivent recourir à l'utilisation de données individuelles d'ordre économique ou financier.

Dans les séances qui ont suivi, le comité a également proposé diverses dispositions clarifiant ou allégeant les règles du secret statistique concernant les entreprises. Il a notamment suggéré que soit autorisée, sauf opposition explicite de l'entreprise concernée, la fourniture de quatre variables individuelles pour chaque entreprise : les effectifs, la tranche de chiffre d'affaires, la tranche de chiffre d'affaires à l'exportation, ainsi que l'existence ou non d'une activité de recherche³. Il a également adopté un avis favorable pour la mise à jour du code APE (activité principale exercée) dans Sirene (répertoire des entreprises et de leurs établissements) à partir de la source statistique des enquêtes annuelles d'entreprise (EAE)⁴. Ces dérogations à caractère général venaient compléter des mesures prises avant la création du comité sur la décision du directeur général de l'Insee⁵ en juin 1980, abaissant de quatre à trois le nombre minimal d'entreprises indispensables pour que les valeurs les concernant puissent faire

l'objet d'une publication, ouvrant la possibilité, sans autre restriction que l'avis contraire de l'entreprise concernée, de diffuser (au niveau 600 de la nomenclature officielle des activités et produits) les activités secondaires des entreprises et des établissements et maintenant au niveau de 85 % la notion de dominance d'une seule entreprise dans un agrégat statistique et faisant de ce fait obstacle à sa publication.

Les règles de fonctionnement du comité du secret statistique concernant les entreprises ont fait l'objet de plusieurs ajustements : en cas d'absence ou d'empêchement du président, le comité du secret statistique tient séance sous la présidence du représentant du garde des sceaux, ministre de la Justice⁶, sa composition a été modifiée par l'adjonction de trois représentants des assemblées constitutionnelles (Sénat, Assemblée nationale et Conseil économique et social)⁷.

La jurisprudence concernant la gestion des règles relatives au secret statistique sur les entreprises a elle-même évolué, suite aux réflexions d'un groupe de travail du Cnis⁸ au début des années 2000. Les recommandations qu'il a émises se sont traduites par des décisions du directeur général de l'Insee⁹ assouplissant certaines règles de gestion. Les quatre recommandations ayant fait l'objet de la décision sont les suivantes :

– autoriser la diffusion de données agrégées dans lesquelles une entreprise occupe une place prépondérante (moins de trois unités ou forte prédominance d'une unité) dans les deux cas suivants :

- lorsque l'entreprise concernée a donné explicitement son accord pour ce faire au service enquêteur ;
- lorsque les valeurs fournies par l'entreprise, dans sa réponse à l'enquête, sont identiques aux résultats publiés par l'entreprise du fait de directives comptables communautaires ou d'obligations concernant le secteur public, ou sont remplacés par ceux-ci.

- autoriser la mise à jour dans Sirene, en référence à la NAF (nomenclature d'activités française), non seulement du code APE, mais également de la liste des activités (principale et secondaires significatives) des entreprises, à partir de collectes statistiques telles que les EAE ou les enquêtes de branche ;
- modifier la stratification des tranches de chiffres d'affaires dont la diffusion est autorisée et libeller ces tranches en euros en tenant compte du règlement communautaire de 1993 ;
- mettre en œuvre l'avis du comité du secret statistique du 10 mai 1998 concernant l'accès restreint aux réponses à l'enquête Liaisons financières en tenant à la disposition des entreprises-têtes le demandant expressément l'organigramme de leur « groupe statistique ».

L'élargissement des compétences du comité

Il faudra pourtant attendre l'année 2004 pour que le comité du secret statistique apparaisse dans la loi de 1951 et prenne le nom qu'il porte actuellement, en abandonnant son suffixe initial « relatif aux entreprises ». À cette date, plusieurs modifications, outre son changement de nom, sont en effet apportées au comité du secret statistique¹⁰ :

- à plusieurs reprises, le comité avait dû se déclarer incompétent à propos de communications de données portant sur des organismes publics (tels, par exemple, que l'enquête annuelle sur l'emploi dans les collectivités territoriales). Celles-ci ne portent en effet manifestement pas sur la vie personnelle et familiale ; mais on ne peut non plus les qualifier de données d'ordre économique ou financier sur les entreprises. C'est la raison pour laquelle le champ de compétences du comité a été étendu aux personnes morales de droit public. Son nom a été raccourci en conséquence. Un décret ultérieur¹¹ a réorganisé le comité du secret statistique pour y créer deux sections, consacrée l'une aux entreprises, l'autres aux organismes publics ;

– si le comité avait pouvoir de donner des avis sur la communication de renseignements individuels issus d'enquêtes statistiques, il ne pouvait se prononcer sur la communication de données d'origine administrative détenues par l'Insee ou les services statistiques ministériels. Cette situation était pénalisante pour les chercheurs ; ou bien elle les poussait à réinterroger des entreprises qui avaient déjà fourni ces informations, dans le cadre d'obligations fiscales ou sociales. La modification apportée à la loi permet au comité du secret statistique d'effectuer des recommandations relatives à la transmission de telles données. La décision de transmission reste confiée au ministre de l'Économie, au ministre de la Recherche et à celui dont dépend l'administration qui les a collectées.

Afin de ne pas dénaturer le « contrat de confiance » entre les enquêtés et les services enquêteurs, la communication des données confidentielles ne peut se faire que dans des conditions très strictes. Le demandeur doit tout d'abord présenter un dossier dans lequel il explique l'intérêt de l'étude qu'il réalise et démontrer qu'il ne lui est pas possible de mener cette étude sans avoir accès à des variables individuelles sur les entreprises. Le secrétariat du comité examine ce dossier et s'assure que le demandeur n'est pas susceptible de les utiliser à des fins autres que celles qu'il a annoncées : il n'est par exemple pas possible que quelqu'un ayant un intérêt personnel ou professionnel dans un secteur d'activité ait accès aux données individuelles des entreprises de ce secteur ; de même, il est exclu que celles-ci puissent être utilisées à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique. Par ailleurs, si le demandeur poursuit une finalité de recherche scientifique, le comité vérifie que l'organisme au sein duquel cette recherche est effectuée est bien solidaire de cette demande. Lorsque son dossier est présenté devant le comité du secret statistique (celui-ci se réunit trois à quatre fois par an), le demandeur doit être personnellement présent pour le défendre. S'il recueille un avis favorable du comité, il s'engage par écrit, et à titre personnel, à

respecter scrupuleusement les règles du secret statistique, à détruire les fichiers qui lui seront communiqués au bout d'un certain délai qui lui est fixé par le comité et à transmettre à ce dernier toute publication produite à partir des données auxquelles il aura ainsi accès. Il est informé que la révélation d'une donnée couverte par le secret statistique l'expose à des peines pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

Le cas des données sur les ménages

Avec les nouveaux progrès des matériels et logiciels informatiques, et le développement des sciences humaines et sociales, la situation des chercheurs dans ces domaines devenait de plus en plus difficile. En effet, contrairement à leurs collègues qui travaillaient sur les entreprises, ils ne bénéficiaient d'aucune dérogation pour avoir accès à des informations confidentielles issues des enquêtes ou des documents administratifs relatifs aux ménages. Or les besoins de la recherche scientifique nécessitaient de plus en plus qu'un tel accès leur fût ouvert.

Cette possibilité leur a été accordée en 2008 par la loi sur les archives¹² qui a modifié les règles du secret statistique sur plusieurs points :

- la durée à partir de laquelle la communication des informations recueillies par voie d'enquête statistique est libre est ramenée de cent ans à soixante-quinze ans pour les renseignements relatifs aux faits et comportements d'ordre privé, et de trente à vingt-cinq ans pour celles qui ont trait à des renseignements d'ordre économique ou financier ;
- surtout, cette loi ouvre la possibilité de communiquer des informations relatives à la vie personnelle et familiale, après avis du comité du secret statistique, pour des travaux réalisés à

10. Ordonnance n° 2004-280 du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière d'enquêtes statistiques

11. Décret n° 2005-333 du 7 avril 2005

12. Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008

Présidents et activités du comité du secret statistique

Président	Dates	Nombre de séances	Nombre de dossiers traités
Jean Querenet Onfroy de Breville	1985 – 1989	14	103
Achille Lerche	1989 – 1993	8	60
Jacques Faure	1993 – 1998	15	146
Gilles Arnaud de la Ménardière	1998 – 2009	16	405
Jean Gaeremynck	2009 – ...	1	

des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique.

Cette dernière disposition élargit considérablement le champ de compétences du comité du secret statistique. Elle a amené une réorganisation¹³ de son fonctionnement et une modification de sa composition. Le comité du secret statistique comprend dorénavant deux sections (distinctes des précédentes) :

– la première est compétente pour les renseignements ayant trait à la vie personnelle et familiale. Elle comprend, outre le président du comité, les représentants de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, de l'Insee, du ministre de la Justice, de la direction des Archives de France, du service producteur intéressé, ainsi que le président du Conseil scientifique du comité de concertation pour les données en sciences humaines et sociales, qui sont membres des deux sections du comité. Elle inclut également spécifiquement deux membres désignés par le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), deux représentants des syndicats de salariés, un représentant des organisations patronales, un représentant de l'Union nationale des associations familiales et un représentant de l'Institut national d'études démographiques (Ined) ;

– la seconde section du comité est compétente pour les renseignements individuels d'ordre économique ou financier. Elle comprend, outre les membres communs aux deux sections, un représentant des syndicats de salariés, des représentants du Medef, de la Confédération générale

des petites et moyennes entreprises (CGPME), de l'Union professionnelle artisanale et de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), des représentants de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM), ainsi qu'un représentant des collectivités locales.

Le comité doté de ces nouvelles fonctions s'est réuni pour la première fois le 6 octobre 2009. À cette occasion, il a adopté un avis favorable pour l'accès aux listes nominatives établies par les maires à l'occasion des recensements généraux de la population jusqu'en 1975, en vue des finalités de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique, étant précisé que ce droit d'accès ne s'accompagne pas d'un droit de réutilisation, notamment en vue d'une utilisation commerciale.

Il a également continué à exercer ses compétences anciennes relatives à l'accès à des données confidentielles d'ordre économique ou financier.

Pour l'accès à des données relatives aux personnes physiques, jugées

parfois sensibles, la communication est également subordonnée à des formalités auprès de la Cnil dans la mesure où elles constituent ce que la loi « Informatique et libertés » appelle des « données à caractère personnel ». Selon leur type, cette formalité peut prendre la forme d'une simple déclaration ou d'une demande d'avis ou d'autorisation.

Une jurisprudence est également fixée pour les modalités de communication de ces données. L'Insee a fait savoir que, pour donner son accord, nécessaire après l'avis du Cnis et la décision des archives, il exigerait que les chercheurs accèdent aux données dans le cadre d'un centre d'accès sécurisé qu'il est en train de mettre en place. Cette procédure permet aux bénéficiaires de « voir » les variables confidentielles, de travailler dessus, mais elle leur interdit la possibilité de les recopier sur un support magnétique ou de les imprimer sur papier. Des règles plus souples seront appliquées pour les services statistiques ministériels, habitués à traiter des données confidentielles.

Par son action et l'évolution de ses compétences et de son mode de fonctionnement, le comité du secret statistique réalise ainsi la mission qui lui a été confiée par le législateur : protéger le secret garanti aux personnes physiques ou morales qui confient des informations aux services producteurs de la statistique publique ; et, simultanément, permettre aux chercheurs de développer leurs travaux les plus pointus grâce à un accès privilégié et contrôlé à ces données. ■

Chronologie

7 juin 1951 : loi sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ;

17 juillet 1984 : décret créant le comité du secret statistique relatif aux entreprises ;

31 janvier 1995 et 10 octobre 1997 : décrets modifiant le mode de fonctionnement du comité ;

25 janvier 2002 : assouplissement des règles sur le secret des entreprises ;

25 mars 2004 : ordonnance permettant au comité de donner son avis sur la communication de données administratives et élargissant ses compétences aux organismes publics ;

15 juillet 2008 : loi ouvrant les dérogations au secret pour les données sur les ménages ;

20 mars 2009 : décret d'organisation du comité du secret statistique ;

6 octobre 2009 : première réunion du comité du secret statistique dans sa nouvelle configuration.

13. Décret n° 2009-318 du 20 mars 2009