

L'utilisation des sources administratives à des fins statistiques d'entreprise

Manuel de bonnes pratiques



COMMISSION
EUROPÉENNE



THÈME 4
Industrie,
commerce
et services

4

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999

ISBN 98-828-8025-7

© Communautés européennes, 1999

Printed in Luxembourg

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

TABLE DES MATIERES

◆ Séminaire d'Eurostat à l'attention des pays de l'Espace Economique Européen

Résumé des principaux points de discussion.....	7
---	---

◆ Utilisations des sources administratives

Introduction	21
--------------------	----

Partie I - Synthèse de sujets spécifiques

Le cadre juridique	27
Quelques textes législatifs communautaires relatifs à l'exploitation de sources administratives à des fins de statistiques sur les entreprises	31
Procédures administratives	35
La mise en correspondance des fichiers administratifs et statistiques dans les répertoires	37
Sources administratives et statistiques/Une combinaison à valeur	41

Partie II - Expériences nationales d'utilisation de sources administratives

Belgique/België	47
Denmark	53
Deutschland	59
Elláda	65
España	69
France.....	75
Ireland.....	85
Italia	91
Luxembourg	101
Nederland	107
Österreich	117
Portugal.....	123
Suomi/Finland	129
Sverige	135
United Kingdom	145
Iceland	155
Norway	163

Séminaire d'Eurostat à l'attention des pays de l'Espace économique européen

ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica

ROME
3 - 4 Décembre 1998

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Présidé par M. de Geuser, chef de l'unité D1 d'Eurostat, le séminaire réunit des représentants des dix-sept pays de l'Espace économique européen (EEE) et des fonctionnaires des unités D1, D2 et E2 d'Eurostat. L'organisation pratique du séminaire est assurée par la société Eurogramme, en association avec l'institut national de statistique italien (ISTAT).

Le séminaire offre aux pays de l'EEE l'occasion de se rassembler et de rencontrer Eurostat afin d'échanger des informations sur la situation actuelle, sur le plan national et européen, en ce qui concerne l'utilisation des sources administratives aux fins de la statistique des entreprises.

Ce séminaire s'inscrit dans le cadre d'un projet de grande envergure associant l'ensemble des services d'Eurostat sous la responsabilité de l'unité D1. Les travaux relatifs à ce projet ont débuté réellement après le séminaire sur l'utilisation des sources administratives à des fins statistiques qui s'est déroulé à Luxembourg les 15 et 16 janvier 1997, sous les auspices d'Eurostat. Ce dernier séminaire a permis de mettre en évidence le rôle majeur que peuvent jouer les sources administratives, tant sur le plan national qu'européen, s'agissant de concilier l'accroissement des demandes statistiques et l'allègement de la charge de déclaration statistique pesant sur les ménages, les entreprises et d'autres opérateurs.

Le principal document examiné au cours de ce séminaire est la "version 0" du manuel de bonnes pratiques d'Eurostat sur l'utilisation des sources

administratives aux fins de la statistique des entreprises.

Le projet de manuel se compose de deux parties. La seconde partie, la plus longue, expose la situation en 1998 de chacun des quinze États membres de l'UE, ainsi que de la Norvège et l'Islande. La première partie du projet de manuel présente une synthèse de certains thèmes intéressant tous les pays. Ces thèmes se rapportent au cadre juridique régissant l'accès aux sources administratives, aux procédures administratives requises pour garantir la fourniture satisfaisante de données administratives aux instituts nationaux de statistique (INS), aux techniques d'association et d'intégration des enregistrements dans les répertoires administratifs et statistiques et aux approches visant à apporter une valeur ajoutée aux sources administratives et statistiques.

Le séminaire comprend quatre sessions consécutives correspondant aux thèmes spécifiques abordés dans la première partie du manuel de bonnes pratiques. Chaque session est présidée par un représentant d'Eurostat. Au cours de la session, le représentant d'un INS joue le rôle d'intervenant et après la discussion générale, le représentant d'un autre INS rapporte les principaux points à examiner aux participants de la session plénière suivante. Lors de leur mission, l'intervenant et le rapporteur s'attardent particulièrement sur la situation de leur pays.

Voici un résumé des discussions qui ont lieu lors des sessions spéciales :

SESSION A - CADRE JURIDIQUE

Président: M. Leppo, Eurostat, Unité D1

Intervenant: Mme van Krimpen, Centraal Bureau voor Statistiek (CBS - NL)

Rapporteur: Mme Poschl, Statistisches Bundesamt (StBA - D)

M. Leppo souligne qu'il sera utile de garder à l'esprit, tout au long de la discussion, le plan en trois étapes (fondation, consolidation et évolution) proposé dans le chapitre relatif au "Cadre juridique" de la première partie du manuel. Il attire également l'attention sur le chapitre de la première partie consacré au droit communautaire et sur les rubriques pertinentes de chacun des rapports nationaux publiés dans la seconde partie.

Mme van Krimpen déclare que les nouvelles compétences prévues par la loi statistique de 1996 dans le cadre de l'accès aux sources administratives constituent un progrès capital pour le CBS. Il reste toutefois des questions à régler avant que le CBS ne puisse connaître une situation juridique aussi favorable que celle des pays scandinaves. Étant donné que la loi de 1996 n'abroge pas les autres instruments législatifs régissant les sources administratives, la fourniture concrète de données administratives fait toujours l'objet de négociations et entraîne parfois la modification de ces instruments.

La loi de 1996 contient également diverses dispositions qui en pratique ne vont pas toujours dans la même direction. D'une part, la loi retient certains éléments de l'arrêté royal d'origine (1899) qui faisait obligation au CBS de répondre non seulement aux besoins des responsables politiques officiels, mais aussi à ceux des milieux universitaires et du grand public. D'autre part, elle spécifie que les données administratives doivent être utilisées uniquement à des fins statistiques et elle actualise les dispositions de la loi de 1936 sur les obligations de déclaration et la confidentialité relative aux informations émanant des entreprises. La loi de 1996 impose aussi au CBS de collecter les informations de manière à réduire la charge de déclaration pesant sur les entreprises et les institutions sont parfois obligées de connaître les données individuelles contenues dans les répertoires officiels.

Mme van Krimpen fait observer que la situation juridique actuelle du CBS en matière de sources

administratives est similaire à celle de son homologue communautaire. Selon elle, le droit communautaire doit viser à fournir une base solide et cohérente permettant aux statisticiens officiels des pays d'accéder et d'utiliser efficacement les sources administratives. Cette évolution est également recommandée en raison des activités en cours dans le cadre de l'initiative SLIM (Simplification de la législation relative au marché intérieur) de la Commission et en particulier de la task-force BEST (Simplification de l'environnement des entreprises). La nouvelle proposition de traité sur l'Union contient un article sur les besoins de statistiques communautaires et leurs critères. Cet article sera certainement utile aux statisticiens dans le cadre de leurs négociations avec les gardiens des sources administratives. Cependant, un suivi législatif, éventuellement sous la forme d'un règlement, fournirait un soutien encore plus grand. Mme van Krimpen estime par ailleurs que ce règlement devrait prévoir plus spécifiquement l'introduction de numéros d'identification communs pour les entreprises afin d'exploiter de façon optimale les nouvelles technologies de l'information.

Lors de la discussion, plusieurs participants s'accordent pour dire que si la législation statistique existante traite généralement, d'une manière ou d'une autre, de l'accès aux sources administratives, elle n'intervient guère dans l'usage qui peut être fait des données administratives reçues par les INS. Selon les participants, ce problème doit être réglé absolument parce que les gardiens des sources administratives sont parfois peu disposés à autoriser que leurs données soient utilisées à des fins autres que celles explicitement prévues. Il faut également reconnaître que le grand public se préoccupe de la possibilité d'utiliser des données sur des individus identifiables pour l'appariement de données d'exploitants individuels dans différents répertoires administratifs et statistiques. De même, il convient de ne pas alourdir la charge de déclaration statistique pour fournir aux utilisateurs les informations dont ils ont besoin.

Certains participants estiment qu'il convient de préciser l'accès aux sources administratives. Dans certains pays, ces sources recouvrent des bases de données ou répertoires entiers alors que dans d'autres, les statisticiens s'intéressent uniquement à certains groupes de variables de ces répertoires ou bases de données. Les utilisations statistiques des données administratives sont nombreuses et les récents progrès informatiques et analytiques les multiplient

encore. Ceci permet d'aboutir au point suivant: toute législation adoptée en la matière doit être produite plus rapidement que par le passé et adaptée selon le contexte, qui est en perpétuelle évolution.

La proposition de recommandation communautaire sur un code de déontologie à respecter par les INS lors du traitement des données relatives aux individus, aux ménages, aux entreprises et à d'autres opérateurs économiques recueille un certain soutien. Les modèles qui peuvent être utilisés à cet effet sont la politique de Statistique Canada sur l'appariement des données et le code de pratique des statistiques officielles britanniques, tous deux publiés.

Les avis sont partagés concernant l'octroi d'un soutien juridique communautaire à l'introduction générale de numéros d'identification communs pour les entreprises. Certains s'inquiètent du fait qu'une évolution vers un système de numéros d'identification concernant à la fois les entreprises et les individus déclencherait inévitablement une réaction des autorités chargées de la protection des données, ce qui créerait des difficultés pour les statisticiens. L'expérience des pays qui ont conservé deux types de numéros d'identification distincts montre que les problèmes sont gérables. D'autres participants venant de pays dans lesquels coexistent plusieurs systèmes de numéros d'identification pour les entreprises sont vivement intéressés par les possibilités d'intégration plus poussée de ces systèmes.

Les participants sont également d'avis qu'il n'est pas nécessairement négatif qu'une loi statistique se limite à autoriser un INS à accéder aux sources administratives plutôt que de contraindre les gardiens des sources à permettre l'accès. La loi peut avoir retenu cette solution parce qu'il est prouvé qu'elle est la plus efficace dans un contexte historique, culturel et institutionnel particulier.

Les participants s'accordent tous pour dire que si un

cadre juridique adéquat est important au début, à long terme, il importe que les statisticiens officiels développent des relations de travail satisfaisantes avec les gardiens des sources administratives qu'ils souhaitent utiliser. De plus, il est jugé très souhaitable que ces relations se nouent le plus tôt possible dans le processus de développement des sources. Un vif intérêt est suscité par les expériences positives rapportées par des pays dans lesquels les statisticiens, parfois soutenus par la loi, peuvent contribuer aux propositions de modification des systèmes d'information administrative existants ou aux propositions d'introduction de nouveaux systèmes.

Dans son rapport adressé à la deuxième session plénière, Mme Poschl passe en revue les remarques faites lors de la discussion et commente leur pertinence par rapport à la situation allemande. Elle fait observer que tous les pays représentés au séminaire disposent de l'un ou l'autre cadre juridique pour le traitement des sources administratives et que le renforcement de ce cadre constitue un problème récent ou actuel dans certains pays. Mme Poschl souligne que la nécessité d'alléger la charge de déclaration statistique constitue une priorité politique majeure dans son pays et que le StBA a encore beaucoup de travail dans ce domaine. Par conséquent, elle attend d'en savoir plus de l'expérience du CBS lors de l'application de sa nouvelle loi statistique, qui vise à la fois à réduire la charge de déclaration statistique imposée aux entreprises néerlandaises et à améliorer l'accès aux sources administratives.

Mme Poschl indique qu'un autre problème à l'ordre du jour en Allemagne est le maintien de la confiance du public dans le fait que les données identifiables sur une base individuelle qui sont contenues dans les sources officielles ne seront pas utilisées de manière illégale. Elle prend donc bonne note de la proposition consistant à formuler une recommandation communautaire sur un code de déontologie relatif à la manipulation des données.

SESSION B - APPARIEMENT DES FICHIERS
ADMINISTRATIFS ET STATISTIQUES DANS LES RÉPERTOIRES

Président: M. Raulin, Eurostat, Unité D2

Intervenant: M. Garofalo, assisté de M. Rapiti, ISTAT

Rapporteur: M. Perry, Office for National Statistics, (ONS - UK)

Dans son introduction, M. Raulin fait remarquer qu'il est possible de trouver une solution formelle au "problème d'appariement" concernant les unités individuelles d'une population exhaustive en utilisant un système d'identificateurs uniques. Cependant, il ne faut jamais oublier, lors de l'appariement de données de sources administratives à des fins statistiques, que ces sources ont été créées dans un autre but. Le processus d'appariement devrait par conséquent respecter les principes de cohérence et de convergence pour que les unités associées débouchent sur des relations significatives.

M. Garofalo indique qu'il préférerait intituler la session "Intégration des fichiers administratifs et statistiques dans les répertoires": cela refléterait mieux le travail accompli par l'ISTAT en vue d'élaborer le nouveau système de répertoires statistiques d'entreprises ASIA. Outre l'appariement, l'intégration implique la cohérence des nomenclatures d'activités des unités, ainsi que des définitions des variables qui leur sont associées et qui sont extraites des sept principaux répertoires sources pour ASIA. Cette cohérence est l'une des trois conditions de la réussite du processus d'intégration. Les autres conditions sont la connaissance de l'univers des éventuelles données de répertoires concernées et la formulation de règles de codage, d'association et de conversion pour transformer les unités administratives en unités statistiques. Il convient également d'établir une distinction entre l'appariement des unités visant à déterminer les unités statistiques, c'est-à-dire la "délimitation" et l'appariement des attributs des unités.

La présence d'un numéro de code fiscal dans environ 95% des données des répertoires sources est un avantage pour l'ISTAT. Les fichiers relatifs aux personnes physiques et aux personnes morales ont généralement une structure bien définie. Ainsi, un code de municipalité est habituellement inclus dans les deux types de fichiers. L'ISTAT a rencontré quatre types d'erreurs dans les fichiers qu'il a tenté d'intégrer: (1) le surenregistrement, (2) le sous-enregistrement, (3) les erreurs d'attribution dans l'espace ou dans le temps

et (4) les informations manquantes. L'intégration a permis de régler les problèmes (1) et (4), mais pas (2) et (3).

Le processus d'appariement qui s'inscrit dans le cadre de l'intégration suit l'approche formelle proposée au départ par Fellegi et Sunter dans leur article de référence "A Theory for Record Linkage" (Journal of the American Statistical Association, 1969). L'idée de base consiste tout d'abord à identifier les liens définis, les liens possibles et les "non-liens" définis, puis à appliquer une règle de sélection afin de réduire le nombre de liens possibles. En d'autres termes, une hypothèse est formulée concernant l'existence du plus grand nombre possible de liens définis. L'ISTAT connaît des progiciels permettant d'apparier des fichiers ou des éléments de fichiers qui ont été développés et mis en œuvre avec succès en Amérique du Nord. Ces progiciels comprennent "AutoMatch" de Mach Ware Technologies Inc., le système généralisé de couplage des enregistrements élaboré par Statistique Canada et AutoStan pour la normalisation des noms et adresses.

L'ISTAT constate que les fichiers auxquels sont appliquées les techniques automatiques doivent souvent subir un ajustement "en amont": par exemple, les noms et adresses peuvent se référer indifféremment à des personnes morales ou à des sites industriels. De plus, même si les fichiers administratifs passent par les processus d'appariement et d'intégration, ils conservent un caractère très administratif. L'ajustement "en aval" est alors nécessaire pour créer des unités présentant une continuité dans le temps et possédant les caractéristiques des unités statistiques. Les fichiers des grandes entreprises nécessitent toujours plus de travail que ceux des PME.

M. Rapiti illustre les méthodes appliquées par l'ISTAT pour évaluer et ajuster la qualité des sources administratives utilisées à des fins statistiques. Parmi ces méthodes figure l'appariement des attributs des unités dans les répertoires administratifs et statistiques. Il cite l'exemple des déclarations mensuelles des employeurs aux bureaux locaux de l'INPS (sécurité sociale). L'ISTAT utilise déjà des données INPS pour le système de répertoires ASIA et souhaite désormais recourir aux déclarations mensuelles pour produire des statistiques conjoncturelles et annuelles de l'emploi et du coût de la main-d'œuvre.

Les travaux préliminaires de l'ISTAT ont révélé que les données mensuelles présentaient trois problèmes de qualité majeurs, à savoir la classification erronée de l'activité économique, une délimitation des unités et des définitions de variables non conformes aux concepts statistiques. Les deux premiers problèmes peuvent être réglés à l'aide de codes fiscaux permettant de trouver les informations correspondantes dans la version actuelle d'ASIA et d'écraser les données INPS. Le troisième problème (les définitions) est plus complexe et selon M. Rapiti, ce type de difficulté n'a pas été suffisamment pris en compte, que ce soit dans le projet de manuel ou lors du précédent séminaire de Luxembourg. Ainsi, dans les données INPS, les déclarations mensuelles peuvent inclure tous les travailleurs occupés pendant au moins un jour par mois. En revanche, les enquêtes sur les entreprises de l'ISTAT se réfèrent à la situation de l'emploi à la fin du mois ou à une moyenne mensuelle ou annuelle de l'emploi. Par conséquent, les données INPS risquent de surestimer les "véritables" chiffres de l'emploi étudiés par l'ISTAT.

M. Rapiti indique que le problème des définitions des données INPS est toujours à l'étude, mais que l'ISTAT a décidé de tester l'approche recommandée dans le document d'Eurostat intitulé "La qualité dans les statistiques des entreprises", qui consiste à spécifier et établir un modèle afin de produire un rapport sur la qualité. Ce modèle utilise à la fois les données INPS et les données des enquêtes mensuelles sur les entreprises de l'ISTAT pour 5 000 sociétés en 1995 et ce, afin d'estimer le biais éventuel entre les données INPS et les "véritables" données mensuelles. M. Rapiti présente quelques résultats préliminaires et déclare que même si le travail n'est pas terminé, une évaluation de la qualité basée sur une modélisation est tout à fait réalisable.

Au cours de la discussion, les participants citent d'autres exemples de modes d'appariement d'unités et d'attributs d'unités dans d'autres pays. Il est reconnu qu'il serait particulièrement avantageux que les INS soient chargés de définir, de classer et d'attribuer des numéros d'identification uniques à toutes les unités pour les entreprises qui sont utilisées dans l'administration publique. Cette situation réduirait sensiblement les problèmes d'appariement et il en irait de même pour le problème de définition si les INS participaient aussi activement au développement et à la mise en œuvre du plan comptable général (lorsqu'il existe). Les participants admettent néanmoins qu'une telle situation ne pourrait se produire qu'en élevant les questions statistiques à un niveau de débat politique

élevé. Certains participants insistent fortement pour que les INS assument seuls la responsabilité publique de la classification des unités: selon eux, c'est la condition minimale pour progresser en la matière. Dans ce cadre, il est suggéré de se baser sur les répertoires statistiques d'entreprises établis par les INS.

Les participants notent combien l'ISTAT insiste sur l'évaluation de la qualité des sources administratives. Il est à noter que la qualité revêt probablement une importance plus grande si les données administratives sont utilisées comme sources primaires pour les statistiques plutôt que comme variables auxiliaires ou de stratification. La qualité constitue un problème particulièrement épineux dans le cas des données sur les ménages et d'autres données socio-économiques et les participants s'accordent pour dire qu'il reste encore beaucoup de travail à fournir. L'approche de modélisation semble très prometteuse et il est proposé de concentrer de nouvelles recherches sur la question.

Les participants approuvent les conclusions de l'ISTAT sur les progiciels. En particulier, les algorithmes requis pour les grandes entreprises diffèrent de ceux qui sont requis pour les PME, où les règles de décision simples (basées par exemple sur la propriété commune des unités) fonctionnent bien en pratique. L'attention est toutefois attirée sur l'utilisation de répertoires statistiques d'entreprises dans le cadre des études démographiques des entreprises, pour lesquelles la continuité des unités est cruciale. Le problème d'appariement est alors accentué car il doit être opéré au sein des sources et entre celles-ci, ce qui requiert des règles plus complexes.

Dans son rapport, M. Perry se réfère également à la situation du Royaume-Uni, où de nombreuses administrations emploient actuellement leurs propres numéros d'identification pour les entreprises. L'ONS coopère avec d'autres services des administrations pour étudier les possibilités d'introduction d'un système de numéros d'identification communs pour les entreprises. Selon M. Perry, il est peu probable que les sources administratives remplacent les activités statistiques dans le processus de définition des unités statistiques et d'autres informations pour les grandes entreprises. L'appariement et d'autres activités concernant ces unités nécessiteront certainement toujours un "ciblage" par voie de visites et d'autres contacts directs. Les enquêtes de confirmation devraient-elles aussi se poursuivre, même si elles sont onéreuses et si elles doivent se limiter à un nombre minimum d'unités.

SESSION C - PROCEDURES ADMINISTRATIVES

Président: Mme Benassi, Eurostat, Unité E2

Intervenant: M. Utvik, INS Norvège

Rapporteur: M. Martinez, Instituto Nacional de Estadística (INE - E)

Mme Benassi ouvre la session en se référant à la "procédure type" proposée dans le chapitre relatif à ce sujet de la première partie du projet de manuel. On y explique ce qui semble constituer les points de référence à respecter par les INS lors de la négociation d'accords avec d'autres organismes publics à propos de la fourniture de données provenant de sources administratives. Mme Benassi propose que cette session se penche tout spécialement sur la disposition recommandée dans la procédure de type concernant le paiement à effectuer. Elle fait observer que dans la pratique, le "paiement" ne se borne pas toujours à une transaction financière. Il peut aussi recouvrir le transfert d'informations et de compétences des INS aux gardiens des sources administratives. Cette coopération technique peut être strictement limitée de par sa nature ou, comme c'est le cas dans certains pays, déboucher sur une coordination complète des besoins administratifs et statistiques.

M. Utvik présente le rôle de l'INS norvégien (SN) dans le système de répertoires publics utilisé dans son pays. La position de SN dans l'administration publique est définie par la loi statistique de 1989, en vertu de laquelle des décrets d'application complémentaire ont été adoptés en 1990 afin de définir plus précisément les pouvoirs de SN. Globalement, SN a le droit d'utiliser les systèmes d'information administrative pour produire les statistiques officielles, mais aussi de participer à la formulation de propositions relatives à l'introduction ou à l'adaptation de ces systèmes. La loi de 1989 tient compte des nouvelles dispositions concernant l'accès aux sources administratives qui résultent de la création, en 1988, d'un centre national des répertoires destiné à unifier le système de répertoires des services publics.

M. Utvik explique que depuis 1995, le système est axé autour du répertoire central de coordination des entités légales (ER). L'ER est un répertoire principal contenant quelques informations-clés sur toutes les unités et sous-unités légales ("établissements"). Chaque unité et sous-unité possède un numéro d'organisation unique qui est reproduit dans tous les répertoires

contribuant à l'ER, y compris le propre répertoire statistique d'entreprises de SN (BOF). Le centre des répertoires détermine les unités légales, mais SN est responsable des sous-unités. SN attribue également à toutes les unités des codes d'activité économique de secteur institutionnel, informations disponibles dans l'ER dans le domaine public. De plus, SN complète un autre champ ER pour le total des travailleurs, mais comme c'est le cas pour les détails sur la formation de capital, l'accès est réservé aux autorités.

A la suite de la loi de 1989, SN a commencé à dresser l'inventaire de tous les systèmes officiels de traitement des données administratives entrant dans ses compétences. Il existe aujourd'hui des entrées pour plus de 250 systèmes de ce type. Conformément à la loi et aux décrets de 1990, SN a conclu des accords avec tous les pouvoirs publics, à l'exception de certains services chargés des soins de santé. Ni la loi ni les décrets ne sont explicites en matière de paiement, mais depuis un précédent impliquant les services de cartographie au cours duquel le ministère des Finances est intervenu au nom de SN, toutes les informations sont fournies gratuitement à SN.

M. Utvik indique que les relations entretenues par SN avec d'autres services publics sont généralement bonnes et que la qualité des données administratives fournies est assez satisfaisante dans l'ensemble. SN ne cherche pas à exercer ouvertement ses pouvoirs juridiques, mais insiste plutôt sur son expérience en matière de techniques de gestion des répertoires et sur les possibilités d'apporter une valeur ajoutée et d'améliorer la qualité en comparant le contenu de différents répertoires (dans les limites fixées par les obligations en matière de confidentialité). Selon M. Utvik, cette approche est particulièrement recommandée dans le contexte actuel de restrictions budgétaires et de délais serrés qui s'imposent à de nombreux services publics. SN veille particulièrement à définir les besoins de nouvelles variables de manière à répondre aussi, dans la mesure du possible, aux besoins d'autres administrations.

M. Utvik souligne la nécessité pour les statisticiens de développer plus tôt des systèmes d'information administrative parce que l'établissement d'une coopération solide prend du temps. SN cherche à être représenté au sein de tous les groupes de travail concernés par les systèmes d'information de manière à pouvoir adapter les modifications des normes et des autres

conditions avant leur application et non après. En pratique, quelques propositions sont notifiées un peu tard à l'INS norvégien, mais le temps perdu peut généralement être rattrapé. Si les accords formels entre services sont rédigés dans un format type par un bureau central de SN, l'activité concrète de suivi des accords relève de la responsabilité des directions chargées des questions statistiques, ce qui s'avère très utile. De même, SN a fait appel à ses propres experts-comptables pour s'assurer que les besoins statistiques apparaissent dans la future législation comptable et le plan comptable général y est afférent.

Au cours de la discussion, plusieurs participants se fondent sur leur expérience nationale pour commenter le juste équilibre entre la contrainte juridique et la coopération à l'amiable. De l'avis général, il est évidemment utile d'avoir en réserve des pouvoirs juridiques, même si leur effet est limité dans la pratique, en particulier dans les systèmes statistiques comportant des éléments de décentralisation. Par ailleurs, l'entretien des bonnes relations entre les statisticiens officiels et les gardiens des sources administratives peut certainement être bénéfique pour les deux parties.

Cependant, certains participants considèrent qu'un INS agit avec le plus d'efficacité vis-à-vis des autres services publics lorsqu'il est chargé de déterminer les

classifications au sein de l'administration et qu'il participe à la fixation des normes relatives à la forme et au contenu des comptes, comme c'est le cas en Norvège. Il est également reconnu que ces activités exigent des ressources accrues de la part des INS. Les litiges avec les entreprises à propos des classifications ne sont pas rares et l'expérience de certains pays permet de dire que l'INS devrait parfois étayer ses décisions au moyen d'enquêtes.

Dans son rapport adressé à la session plénière, M. Martinez fait remarquer que la loi statistique espagnole date de 1989, tout comme la loi norvégienne. Le système statistique espagnol se caractérise néanmoins par une décentralisation tant institutionnelle que territoriale. Au sein de ce système, l'INE est chargé spécifiquement de promouvoir l'utilisation des sources administratives à des fins statistiques. Il peut également demander la transmission gratuite des données administratives. La promulgation des règlements sur les statistiques structurelles et conjoncturelles sur les entreprises a contribué à progresser dans cette direction. Ainsi, l'INE a récemment négocié avec succès la fourniture de données micro-économiques émanant des autorités fiscales nationales et soumises à des clauses de confidentialité fiscale. M. Martinez ajoute que l'INE a garanti que ces données seraient également couvertes par les dispositions de la loi statistique relatives à la confidentialité.

SESSION D - APPORT DE VALEUR AJOUTÉE GRÂCE AUX
SOURCES ADMINISTRATIVES ET STATISTIQUES

Président. M. Struijs, Eurostat, nouvelle Unité D1

Intervenant. M. Grandjean, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE - F)

Rapporteur. M. Egmose, Danmarks Statistik (DS - DK)

M. Struijs ouvre la session en énumérant les modes d'utilisation des sources administratives à des fins statistiques et en passant en revue les critères d'évaluation de ces sources. Les principaux éléments de ces deux rubriques sont annexés au présent rapport. Les participants considèrent ces informations comme une synthèse très utile des possibilités actuelles. M. Grandjean présente ensuite le cas pratique de la France. Il est suivi par M. Egmose qui décrit la situation au Danemark.

M. Grandjean déclare que les principales sources administratives des statistiques d'entreprises françaises incluent la TVA, les déclarations fiscales annuelles d'impôt des entreprises (BIC - bénéfice industriel et commercial) et les déclarations annuelles des données sociales par les employeurs (DADS). L'INSEE utilise les sources administratives depuis de nombreuses années. Ainsi, les déclarations BIC sont utilisées depuis 1947 et la mise en relation systématique de ces déclarations avec les informations des enquêtes annuelles réalisées par l'INSEE auprès des entreprises a débuté à la fin des années 1970. L'utilisation des statistiques établies grâce aux sources administratives s'est également diversifiée lorsque l'INSEE a acquis de nouvelles responsabilités, notamment dans le domaine de la comptabilité nationale.

M. Grandjean attire l'attention sur la participation active et cruciale de l'INSEE aux activités de l'administration publique. Cette participation de l'INSEE se manifeste essentiellement par une contribution à la formulation du plan comptable général (PCG), la responsabilité des classifications statistiques, qui constituent désormais un langage commun à tous les services, et le contrôle du système d'identification des entreprises SIRENE utilisé par toute l'administration. Les possibilités d'utilisation statistique des sources administratives se sont développées en conséquence.

La disponibilité des déclarations BIC signifie que l'INSEE peut adapter le contenu des questionnaires

des enquêtes sur les entreprises pour certains secteurs et limiter les informations demandées au strict nécessaire. Ceci représente une réduction considérable de la charge de déclaration statistique, surtout pour les PME. Les déclarations sur le BIC présentent d'autres avantages: une couverture nettement améliorée de l'ensemble des entreprises et l'énumération complète des informations sur les variables, tant financières qu'opérationnelles, relatives aux entreprises individuelles. De plus, la mise en œuvre des nouvelles technologies a déjà amélioré l'actualité des informations BIC de quelque douze mois et de nouveaux progrès sont attendus à l'avenir, en particulier du fait de l'extension des méthodes d'échange de données informatisées (EDI).

M. Grandjean fait remarquer que l'utilisation du système BIC présente toutefois encore certains inconvénients. Malgré la base SIRENE, les autorités fiscales continuent d'appliquer leurs propres codes d'entreprises et il n'existe pas de système unique en la matière. En outre, les unités utilisées dans les répertoires fiscaux et les autres répertoires administratifs se fondent habituellement sur des unités légales et il arrive que des entreprises les créent pour obtenir des avantages spécifiques, tels qu'un traitement fiscal favorable. Les chiffres contenus dans les déclarations sont ceux qui sont transmis par les entreprises. Les autorités fiscales peuvent ensuite se baser sur d'autres résultats, dont l'INSEE ne dispose pas. Une autre question fondamentale est abordée: les entreprises ont tendance à déclarer des chiffres assez différents aux percepteurs et aux statisticiens. Néanmoins, dans l'ensemble, l'INSEE estime que les avantages liés à l'utilisation des déclarations BIC compensent les éventuelles insuffisances de qualité de cette source.

M. Egmose décrit la manière dont le système des statistiques d'entreprises basé sur les répertoires de Danmarks Statistik combine les informations des sources statistiques et administratives dans le cadre de la production des statistiques structurelles sur les entreprises. L'élément fondamental est un nouveau système d'information basé sur les comptes qui associe les résultats de l'enquête menée par Danmarks Statistik et les données comptables disponibles dans les répertoires tenus par d'autres administrations. L'enquête couvre toutes les entreprises occupant 50 personnes et plus et un échantillon d'entreprises occupant entre

5 et 49 personnes. Le questionnaire de l'enquête vise à recueillir des informations sur plus de 100 rubriques de la comptabilité des entreprises. Les informations concernant les entreprises qui entrent en ligne de compte mais n'apparaissent pas dans l'enquête (quelque 65% de la population totale) proviennent des déclarations annuelles adressées par presque toutes les entreprises aux administrations douanières et fiscales. Ces deux ensembles de données sont ensuite combinés et permettent, grâce à une extrapolation, d'estimer les valeurs pour toutes les entreprises, en utilisant des univers fondés sur l'emploi et extraits du système statistique basé sur les répertoires. En outre, les informations sur les variables démographiques pour les entreprises proviennent directement du répertoire central d'entreprises de Danmarks Statistik. Ce répertoire est lui-même dérivé de diverses sources administratives, dont une nouvelle fois les administrations douanières et fiscales.

M. Egmose déclare qu'il est courant à Danmarks Statistik d'utiliser un répertoire pour extrapoler des valeurs concernant toute une population à partir des résultats d'un sondage. C'est la principale façon d'apporter une valeur ajoutée au contenu des différents répertoires des systèmes statistiques et administratifs danois. À l'instar de la France, un rôle-clé dans la mise en relation des répertoires est assuré par les systèmes de numéros d'identification communs généralement utilisés pour les individus et les entreprises. Cependant, Danmarks Statistik n'utilise pas de système de bases de données intégrées pour produire les statistiques d'entreprises. Le contenu des répertoires est rapproché pour les besoins de la production statistique, mais les répertoires eux-mêmes restent distincts physiquement et juridiquement.

Au cours de la discussion, d'autres pays évoquent leur expérience, à savoir l'utilisation statistique plus intensive des sources existantes, telles que la TVA, et l'ouverture de nouvelles sources, telles que les fichiers de sécurité sociale et les comptes des entreprises. Certains participants émettent des réserves concernant l'application de méthodes qui supposent implicitement qu'il n'existe pas de différence significative entre les caractéristiques des grandes

entreprises et celles des PME. Ils sont préoccupés par les éventuels effets préjudiciables de la modification des obligations contenues dans les quatrième et septième directives du Conseil sur les comptes annuels.

Il est également à noter que l'apport d'une valeur ajoutée comporte une dimension internationale, mais aussi nationale. Tant que les INS baseront leurs statistiques d'entreprise sur les unités des sources administratives sans établir de liens précis avec les unités statistiques, les espoirs de procéder à des comparaisons sérieuses au niveau européen resteront compromis. Les chercheurs sont appelés à quantifier les effets de l'utilisation d'unités non statistiques pour la production de variables-clés des statistiques d'entreprise, par exemple celles qui concernent les facteurs de production, et à étudier des méthodes permettant d'adapter la qualité de ces variables selon les normes imposées par le Système statistique européen.

Dans son rapport adressé à la session plénière, M. Egmose note que l'objectif de la maîtrise de la charge de déclaration statistique est quasi universel et que les sources administratives jouent un rôle majeur à cette fin. Par ailleurs, il est évident que de nombreux pays dépassent aujourd'hui ce problème - dont l'urgence est reconnue - pour explorer les possibilités d'utiliser les sources administratives afin de produire des statistiques plus solides, voire de nouveaux types de statistiques. La recherche sur la qualité de ces statistiques tombe donc à point nommé. M. Egmose fait observer que les pays ayant actuellement pour projet d'apporter une valeur ajoutée ont adopté des approches diverses en matière de technologie de l'information. Une approche consiste à construire un système de bases de données complet dans lequel toutes les sources et procédures de production des statistiques d'entreprises sont totalement intégrées. Une autre approche réside dans l'utilisation d'un réseau de bases de données distinctes mais reliées entre elles au sein duquel les fiches possèdent des numéros d'identification communs ou mutuellement compatibles. Le choix de l'approche dépend évidemment de ce qui est adéquat et faisable dans un contexte national particulier.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Il ressort des présentations et autres interventions faites par les représentants nationaux que tous les pays utilisent, du moins dans une certaine mesure, les sources administratives à des fins statistiques, d La source la plus souvent utilisée est la TVA, qui sert généralement à établir des répertoires statistiques d'entreprises, mais les déclarations fiscales annuelles des entreprises et les répertoires d'entreprises sont également importants dans divers pays. L'énorme potentiel statistique des données possédées par les administrations de sécurité sociale revêt un intérêt croissant pour bon nombre d'INS.

La pression quasi généralisée visant à réduire les charges de déclaration statistique pesant sur les entreprises a poussé les INS à utiliser davantage les sources administratives, surtout lorsqu'il s'agit d'évaluer l'activité des petites et moyennes entreprises (PME). Les récents progrès des capacités informatiques et analytiques ont également permis d'accélérer la mise à disposition des informations administratives et de faciliter le traitement des quantités (souvent considérables) de données concernées. Certains INS gèrent ou élaborent des systèmes à grande échelle grâce auxquels les sources administratives et statistiques se renforcent mutuellement et parfois se combinent pour produire de nouveaux types de statistiques. L'existence de numéros d'identification communs dans les différents répertoires est jugée très utile dans ce cadre.

Les participants sont tous d'accord sur le fait que les statisticiens officiels doivent toujours chercher à collaborer le plus étroitement possible avec les responsables des sources administratives de maximiser le potentiel des sources à des fins statistiques. S'il est certainement avantageux pour un INS de posséder des compétences juridiques explicites pour accéder aux sources administratives, l'efficacité de ces pouvoirs sur le terrain dépend souvent de la qualité de la coopération entre les services. Par ailleurs, les participants reconnaissent qu'il faudra procéder à de nouveaux travaux pour évaluer et adapter la qualité des statistiques d'entreprises produites à partir de sources basées sur

des unités et attributs d'unités de nature plus administrative que statistique.

Tous se félicitent de la possibilité offerte par le séminaire d'échanger les points de vue et de partager les expériences. À la lumière de l'évolution récente très rapide dans le domaine des sources administratives, les participants souhaitent que le manuel de bonnes pratiques soit maintenu à jour et qu'Eurostat et les INS restent en contact.

A la suite à la présentation et de la discussion des rapports des sessions spéciales, les participants envisagent des actions qui pourraient être utilement mises en œuvre après le séminaire. Ces actions se répartissent en trois points:

- (1) Il faudrait envisager de rédiger un code de déontologie relatif à la gestion des données provenant de sources administratives, lequel serait appliqué aux niveaux tant national qu'européen. Ce code aurait vraisemblablement le plus de poids s'il faisait l'objet d'une recommandation de la Commission.
- (2) Les chercheurs devraient étudier des méthodes permettant d'évaluer et, le cas échéant, d'adapter la qualité des sources administratives utilisées à des fins statistiques. Une attention particulière devrait être accordée aux effets de l'utilisation de différents types d'unités. La prise en compte des attributs des unités devrait aussi être incluse.
- (3) La "version 0" du manuel de bonnes pratiques devrait être modifiée dans les plus brefs délais afin d'inclure les observations déjà présentées par les pays. De nouvelles versions du manuel devraient être produites en temps voulu en vue de prendre en compte les derniers développements et l'évolution de la situation. En outre, Eurostat devrait collaborer avec les pays afin de constituer un "groupe virtuel" qui pourrait échanger les informations via Internet.

ANNEXE DU RAPPORT DU SÉMINAIRE DE ROME

Note: Les informations qui suivent sont présentées par M. Struijs lors de son introduction de la session D.

(1) Utilisations des sources administratives

- substitution d'une enquête (ou partie d'enquête)
- nouvelles statistiques
- base de sondage
- base permettant d'extrapoler les résultats d'une enquête
- source de variables de stratification
- utilisation de variables auxiliaires (imputation)
- amélioration de la couverture
- validation des données de l'enquête (au niveau microéconomique ou agrégé)
- mise en relation de domaines
- subdivisions régionales ou autres
- meilleure actualité
- mise à jour des informations sur les contacts
- autres

(2) Évaluation des sources administratives

- pertinence du contenu
 - objets/unités
 - couverture
 - variables
 - qualité des données
 - actualité
 - accès
 - formel
 - pratique
 - coûts
 - paiements et autres frais d'utilisation
 - coût d'exploitation
 - effet négatif potentiel sur la qualité des statistiques
 - avantages
 - économies
 - réduction de la charge de déclaration
 - possibilité d'amélioration de la qualité des statistiques
 - autres considérations
 - stabilité de la source
 - investissements requis (ex.: analyser la qualité de la source)
 - continuité des séries chronologiques
 - solutions de rechange éventuelles
 - autres considérations
-

**MANUEL
DE
BONNES PRATIQUES**

- VERSION 1 -

INTRODUCTION

Le but de ce manuel consiste à faire connaître les pratiques adoptées ou en cours d'élaboration dans divers pays pour exploiter efficacement les sources administratives à des fins de statistiques sur les entreprises. Eurostat estime que cet exercice sera utile à tous les pays de l'Espace économique européen qui cherchent comment répondre au mieux aux demandes de statistiques d'entreprises du système statistique européen.

On a déjà essayé, à plusieurs reprises, de définir les sources administratives et les sources statistiques et de les délimiter ainsi les unes des autres. Certains pays associent les sources statistiques aux activités menées dans le cadre du programme statistique public ou situent la frontière entre activités statistiques et activités économiques en se fondant sur l'organisme public réglementant leur façon respective de se documenter. En tout état de cause, aucune définition succincte des unes ou des autres ne semble pouvoir satisfaire toutes les circonstances spécifiques à chaque pays.

Le statisticien canadien Brackstone écrivait il y a plus de dix ans «Dans le contexte de l'utilisation statistique, il est sans doute plus important de comprendre les caractéristiques qui distinguent les données administratives de celles provenant de sources statistiques que de disposer d'une définition indiscutable».

Brackstone suggérait que les caractéristiques en question étaient les suivantes:

- I. L'agent fournissant les données à l'organisme statistique et l'unité à laquelle les données se réfèrent ne sont pas les mêmes (à la différence de la plupart des enquêtes statistiques);
- II. Les données ont été collectées au départ à des fins clairement non statistiques pouvant affecter le traitement de l'unité source;
- III. Le but est de couvrir totalement (à cent pour cent) la population cible;
- IV. Le contrôle des méthodes de collecte et de traitement des données administratives incombe à l'organisme administratif.

Brackstone précisait que «chacune de ces caractéristiques affecte la nature des fichiers adminis-

tratifs et a une incidence sur la façon dont ceux-ci sont utilisés au sein du système statistique». [1]

Cette approche, certes intéressante, ne répond cependant pas à la question de savoir ce qui constitue un organisme administratif. Or ce point est particulièrement important dans le contexte européen actuel où les frontières entre l'administration publique et d'autres unités institutionnelles de l'économie tendent à s'estomper. Certains pays européens font d'ailleurs appel à des sources situées de part et d'autre des frontières.

Dans le contexte qui nous occupe ici, la meilleure définition possible, au sens large, des sources administratives est celle de sources contenant des informations qui n'ont pas été collectées à l'origine à des fins statistiques. Il s'agirait, compte tenu des sources couramment utilisées dans divers pays de l'EEE:

1. Des données de la taxe à la valeur ajoutée
2. Des données de l'impôt sur le revenu des personnes physiques
3. Des données de l'impôt sur les sociétés (y compris les entités juridiques indépendantes de leurs propriétaires)
4. Des données de la sécurité sociale
5. Des fichiers d'immatriculation et d'administration des entreprises
6. Des comptes publiés des entreprises
7. Des fichiers tenus par les banques centrales
8. Des fichiers (non TVA) tenus par les Douanes et Accises
9. Des fichiers de consommation non domestique tenus par les services publics
10. Des fichiers tenus par les autorités compétentes en matière de réglementation des services publics et des services financiers par exemple
11. Des fichiers tenus par les associations patronales, syndicales, sectorielles et professionnelles

12. Des fichiers tenus par d'autres organismes sectoriels privés, comme les organismes d'évaluation.

On peut définir avec plus de précision les objectifs des statistiques d'entreprises que les sources administratives peuvent desservir. Ils sont liés aux demandes d'information statistique de la Commission sur les entreprises de l'Industrie et du Bâtiment (nomenclature NACE Rév. 1, Sections D, E et F). Toutes les entreprises sont ici visées indépendamment de leur taille mais les petites et moyennes entreprises (PME) sont particulièrement intéressantes à cet égard. Les informations demandées sur les sociétés de toutes tailles comprennent les unités et les variables spécifiées par les Règlements du Conseil relatifs aux répertoires d'entreprises, aux statistiques structurelles sur les entreprises et aux statistiques conjoncturelles. Au fil des années, l'intérêt d'exploiter les sources administratives à des fins de statistiques d'entreprises a fortement fluctué.

Personne n'ignore que les sources administratives ont traditionnellement été à l'origine des systèmes statistiques publics de tous les pays européens. Les départements ministériels ont souvent créé des offices statistiques pour interclasser et analyser les informations collectées dans le cadre de leurs responsabilités. Dans certains pays, les activités de ces services statistiques ministériels ont parfois été transférées et centralisées dans des Instituts nationaux de statistique (INS). Dans d'autres pays, les services ministériels ont conservé (ou même revendiqué) leur existence séparée et travaillé avec les INS à différents niveaux de partenariat et de co-ordination.

De nombreux services statistiques publics ont commencé dans les années 40 à faire un usage de plus en plus intensif des méthodes mathématiques d'enquêtes par sondage pour collecter des statistiques, notamment sur les entreprises. À la même époque, les administrations publiques se lançaient dans des techniques de gestion de la demande pour piloter leurs économies nationales dans le nouveau cadre de la comptabilité nationale. Les décideurs économiques ont donc ressenti le besoin de statistiques d'entreprises périodiques, fiables et théoriquement appropriées aux comptes de production du nouveau cadre.

À la longue, de nombreux pays se sont principalement tournés vers les résultats des enquêtes statistiques pour satisfaire ces besoins, appréciant la possibilité d'élaborer des enquêtes en fonction des objectifs visés et leur bon rapport coût-efficacité. En outre, les pays disposant de solides recensements de production pouvaient en utiliser les données structurelles globales comme points repères des résultats des enquêtes.

Toutefois, même dans les pays ayant atteint un haut niveau méthodologique d'enquêtes sur les entreprises, les sources administratives continuaient à figurer peu ou prou dans le système de statistiques d'entreprises. Les activités d'élaboration et de maintien des répertoires statistiques d'entreprises, renforcées par le Règlement du Conseil y afférent, dépendent certes du type général d'informations que les seules sources administratives peuvent fournir. La taxe à la valeur ajoutée représente une source administrative largement exploitée à des fins de statistiques d'entreprises par tous les pays de l'Espace économique européen. Il en va de même des déclarations annuelles de revenus présentées par les entreprises aux autorités fiscales. Ces déclarations sont particulièrement utiles si l'on peut également les exploiter pour calculer des variables structurelles, ce qui est évidemment le cas des pays qui disposent d'un Plan comptable général. Certains pays se sont aussi penchés sur la possibilité de tirer profit du grand potentiel d'une troisième source, celle des fichiers de la sécurité sociale.

Dernièrement, nombreux sont les pays qui étudient de plus près la possibilité d'exploiter davantage les sources administratives à des fins statistiques. Le séminaire organisé à cet égard par Eurostat à Luxembourg les 15 et 16 juin 1997 a attiré un grand public. Certains des exposés les plus intéressants, publiés ensuite dans les actes officiels, concernaient les applications des statistiques d'entreprises. [2] Les raisons de ce regain d'intérêt apparaissent clairement à la lecture des exposés publiés et peuvent être résumées comme suit:

- On demande simultanément aux INS de répondre à des demandes plus exigeantes de statistiques sur les entreprises - dont celles du système statistique européen -, de contenir leurs coûts de collecte et de réduire la charge que les enquêtes statistiques infligent aux entreprises.
- Les petites et moyennes entreprises (PME) représentent une part de plus en plus importante du PNB et de l'emploi; or, les enquêtes les concernant ne sont souvent ni faciles à réaliser ni efficaces, ces PME n'étant pas toujours des sources d'estimation fiable des variables visées.
- L'évolution continue des technologies de l'information permet de bien mieux manier tout l'éventail des données caractéristiques des sources administratives et ouvre de nouvelles voies d'appariement des différentes bases de données statistiques et administratives.

Il a également été reconnu qu'une plus grande utilisation des sources administratives n'est pas la solution idéale aux problèmes évoqués ci-dessus et que ces sources mêmes posent des problèmes particuliers auxquels on ne peut répondre de façon totalement satisfaisante. On peut citer au pied levé les problèmes de couverture différente, de manque de ponctualité, de définitions inadéquates, de classifications erronées des activités et de faible qualité des données. On s'efforce cependant, de façon concertée et parfois imaginative, d'atténuer ou d'adapter ces problèmes, comme le précisent les rapports nationaux de la Seconde partie de ce manuel.

Les rapports nationaux indiquent aussi que l'on n'assiste pas, dans la plupart des pays, à un important retrait des enquêtes statistiques au bénéfice des sources administratives. On aurait plutôt tendance à trouver de nouvelles façons d'utiliser les sources administratives pour compléter ou étayer les résultats des enquêtes statistiques. Dans certains pays, les sources administratives et statistiques s'enrichissent mutuellement de leurs interactions, qui plus est lorsque des guichets uniques s'efforcent de rationaliser les procédures administratives imposées aux entreprises.

L'existence de matricules d'identification des entreprises, pouvant être utilisés ou appariés tant dans le contexte statistique que dans l'administratif, est évidemment utile à cet égard et permet de mieux gérer les puissants systèmes statistiques fondés sur les répertoires dont disposent certains pays.

Les chapitres suivants de la première partie du manuel traitent divers sujets généraux relatifs aux pratiques nationales en matière de sources administratives. Le

chapitre 2 concerne le contexte juridique pouvant encadrer le développement progressif des sources administratives à l'échelon national. L'annexe de ce chapitre présente les principales lois relatives au système statistique européen. Le chapitre 3 expose les points devant être pris en compte lors de la conception de procédures administratives visant à transférer des données administratives à des fins statistiques. Le chapitre 4 aborde les méthodes utilisées pour appairer des données de systèmes administratifs et statistiques, que les pays concernés disposent ou non d'identifiants d'entreprises communs. Le chapitre 5 décrit des techniques d'utilisation de données statistiques et administratives permettant de valoriser mutuellement les deux ensembles.

Références

- [1] G. J. Brackstone: "*Statistical Issues of Administrative Data: Issues and Challenges* (Problèmes statistiques des données administratives: problèmes et défis), dans "*Statistical Uses of Administrative Data - An International Symposium*" (Utilisations statistiques des données administratives - Un symposium international), organisé par Statistics Canada du 23 au 25 novembre 1987. (Actes publiés par Statistics Canada, Ottawa, décembre 1988).
- [2] "*Compte-rendu du séminaire sur l'utilisation des sources administratives à des fins statistiques, Luxembourg, 15 et 16 janvier 1997*" (Eur-Op, Luxembourg, 1997).

PARTIE I :
SYNTHESE DE SUJETS SPECIFIQUES

LE CADRE JURIDIQUE

Les instituts nationaux de statistique (INS) doivent évidemment se procurer le matériel brut de leurs sources de données auprès de tierces personnes, qu'il s'agisse de déclarants individuels à des enquêtes statistiques ou de détenteurs de fichiers administratifs. Conformément à leurs missions respectives, les INS peuvent aussi souhaiter traiter et analyser les données de certaines façons et transmettre les résultats de ces activités aux intéressés d'autres administrations ou d'un public plus large. Un cadre juridique d'une certaine nature régleme donc inévitablement à l'échelon national l'activité des INS. Ce cadre, dans ce qui se rapporte à l'utilisation des sources administratives à des fins de statistiques d'entreprises, fait l'objet du présent chapitre. Les pays qui font partie du système statistique européen adoptent en outre l'acquis communautaire de la législation européenne. Les lois communautaires les plus importantes à cet égard font l'objet de l'annexe à ce chapitre. Il convient de noter dès à présent que ces cadres, aux deux niveaux, vont au-delà de la seule législation sur les statistiques. D'autres lois relatives à la présentation ou à la teneur des comptes des entreprises ainsi qu'à la protection et au secret des données sont aussi importantes, même si les statistiques ne représentent qu'un de leurs domaines d'application.

La légitimité de tous les INS de l'Espace économique européen se fonde soit sur une loi statistique de base soit sur un accord formel déterminant leur place et leur rôle dans les rouages de l'administration publique centrale. Un grand nombre de ces instruments juridiques ou formels contiennent à leur tour des dispositions relatives à l'obtention et à l'utilisation de données administratives à des fins statistiques. Tel est notamment le cas des actuelles lois statistiques révisées et des nouvelles lois statistiques promulguées ou proposées dans les dix dernières années. Il est également vrai que certains INS ont mieux réussi que d'autres à orienter le cadre juridique de leur pays dans le sens d'un usage statistique efficace des sources administratives.

On pourrait arguer de divers facteurs historiques, politiques et culturels pour expliquer cette situation mais là n'est pas le but du présent exercice. En outre, l'environnement juridique supranational du système statistique européen constitue, comme le souligne l'annexe de ce chapitre, une circonstance nouvelle dont l'importance pourrait aller en croissant dans les prochaines années pour tous les INS concernés. Il

pourrait s'avérer au contraire plus enrichissant de considérer la situation sous l'angle d'un processus susceptible de faire progressivement évoluer le cadre juridique national pour parvenir finalement à la plus complète utilisation statistique possible des sources administratives.

Pour les besoins de cet exposé, on pourrait grossièrement classer ces étapes comme suit: «fondation», «consolidation» et «évolution». Chaque étape débouche sur la suivante au fur et à mesure que l'environnement juridique s'adapte à de plus complexes applications statistiques des sources administratives. Ce processus obéit à une certaine logique qui n'est toutefois pas inévitable. Les résultats de chaque étape varient aussi en fonction des circonstances temporelles et spatiales dominantes. En outre, la durée totale du processus n'est pas déterminée. Certains INS ont déjà franchi toutes ou presque toutes les étapes tandis que d'autres progressent au fur et à mesure de leurs possibilités. Cependant, compte tenu de l'expérience cumulée jusqu'à présent, il est recommandé de lancer ce processus au plus vite.

La première étape du processus, que nous avons baptisée étape de fondation, comprend la reconnaissance formelle de l'appartenance de l'INS à l'administration publique, l'identification des tâches de l'INS et l'adoption de ses statuts. À ce niveau, les éléments d'une importance particulière vis-à-vis des sources administratives sont les suivants:

- Les pouvoirs attribués à l'INS comprennent très souvent des droits généraux d'accès et d'utilisation de sources administratives détenues par d'autres organismes. Il s'agit d'une condition nécessaire, quoique souvent non suffisante, pour garantir tout progrès.
- L'INS doit être un département ministériel de haut niveau à part entière ou une branche autonome d'un autre département investi de l'autorité suffisante pour appuyer l'INS dans toute négociation interservice relative à l'accès et à l'utilisation des sources administratives.
- La mission de l'INS et le statut de ses hauts fonctionnaires et de son personnel doivent s'encadrer dans un contexte d'indépendance

professionnelle et d'impartialité. Ce point est particulièrement important pour les INS qui sont associés, du point de vue administratif, au ministère des Finances ou à celui de l'intérieur, également intéressés par exemple par la collecte des impôts ou des droits dont les entreprises sont redevables.

- La confiance en l'intégrité professionnelle des INS est habituellement étayée par la législation sur le secret statistique interdisant l'utilisation à des fins non statistiques de données obtenues d'individus ou d'entreprises identifiables. Au départ, une grande partie de cette législation visait les répondants à des enquêtes statistiques mais le fait de l'avoir étendue à toutes les sources de données, y compris les sources administratives, a déjà permis d'éviter des problèmes liés à la législation sur le secret des données.
- Les dispositions statutaires de pratiquement tous les INS prévoient l'existence d'un organe directeur et d'un conseil ou comité consultatif. Il peut être bon qu'un tel organe décide ou contrôle la mise en œuvre du programme statistique en incluant au rang de ses critères la disponibilité des sources administratives. Un organe de ce type est aussi habilité à arbitrer tout conflit pouvant surgir entre les INS et les détenteurs des sources administratives.

Les points précédents sont assez clairs lorsqu'il s'agit d'INS qui fournissent un service statistique centralisé dans le contexte de l'administration d'un État unitaire. Cependant, les services statistiques de certains États membres de l'UE peuvent être plus ou moins fonctionnellement (et même parfois territorialement) décentralisés ou travailler dans des pays régis par des systèmes fédéraux ou profédéraux.

En ce qui concerne l'utilisation des sources administratives, il est important dans les deux cas de savoir jusqu'à quel point les législations applicables aux différents niveaux ou parties des systèmes peuvent être harmonisées. Une solution consiste à conférer aux INS (ou à un point central du service statistique) la faculté juridique d'appliquer les instruments de coordination statistique, notamment les classifications statistiques et la méthodologie standard, à d'autres parties de l'administration publique. Une autre solution, certes appropriée aux deux cas envisagés mais plus particulièrement aux anciens ou nouveaux systèmes fédéraux, passe par la spécification de la répartition des tâches entre les offices statistiques des différentes parties du système.

Ces offices partagent ensuite la responsabilité conjointe d'identifier et de développer des sources administratives pouvant être exploitées à divers niveaux du système.

Ce processus est soutenu par des structures de comités parfois également définies par la législation. Il est fondamental de savoir comment garantir la circulation des données entre les différentes parties du système sans entrave juridique.

Actuellement, tous les INS ont évidemment mis en place les éléments de l'étape de fondation les mieux appropriés à leur situation particulière. Dans la seconde étape, *l'étape de consolidation*, les INS s'efforcent d'utiliser le cadre juridique pour consolider véritablement la place des sources administratives dans les ressources dont ils disposent pour produire les statistiques. Les éléments de cette étape de consolidation ont été bien mieux assimilés dans ce sens par certains INS que par d'autres. À la base, certains INS utilisent ou cherchent à utiliser leurs pouvoirs généraux pour obtenir des informations d'un nombre restreint de sources administratives particulières, visant souvent une source en fonction du but poursuivi. Les données ne circulent que dans un sens, de la source administrative vers les INS, leur teneur et nature restant donc inchangées. Tel est le cas de l'utilisation de la TVA ou d'autres sources fiscales pour tenir un répertoire statistique des entreprises voué à des fins statistiques.

Par contre, certains INS participent avec des organismes publics ou semi-publics à l'exploitation de systèmes d'informations complexes et dynamiques comportant d'importantes interactions des données statistiques et administratives. Les données peuvent circuler dans plusieurs directions et entre organismes de différents niveaux, modifiant au fur et à mesure leur teneur et nature. Les INS peuvent par exemple utiliser un répertoire statistique d'entreprises dans le cadre d'un réseau de registres publics, définir ou redéfinir des unités et leur assigner des classifications statistiques qui seront utilisées par tout le réseau. L'existence de tels réseaux et les fonctions spéciales assignées dans le réseau au répertoire statistique d'entreprises doivent généralement être autorisées par la loi.

Quelle que soit l'ampleur de l'utilisation projetée des sources administratives, certains problèmes juridiques doivent être résolus avant de pouvoir progresser de façon satisfaisante. Le fait que les INS soient légalement habilités à demander des informations administratives à leurs détenteurs s'avère rarement suffisant dans la pratique pour parvenir aux résultats escomptés. Ce commentaire est particulièrement vrai

pour les INS dont les pouvoirs juridiques sont énoncés en termes assez généraux mais il s'applique aussi à leurs homologues de pays où une autorisation légale spécifique est requise pour toute activité de nature statistique. Certains problèmes juridiques sont assez clairs et peuvent ne concerner que les INS. D'autres, plus complexes, impliquent nécessairement des tiers. Tous les problèmes se traduisent par une action d'une certaine nature.

Dans le plus simple des cas, l'énoncé de la législation relative à la statistique peut ne pas être suffisamment clair ou complet. Les INS peuvent par exemple avoir le droit de demander l'information et l'organisme administratif concerné ne pas être dans l'obligation de la fournir. Cette asymétrie peut être délibérée et découler de la culture officielle dominante à un moment et dans un lieu donnés. Il peut aussi s'agir simplement d'une lacune que les INS pourront certainement combler en présentant une nouvelle formulation judicieuse à la prochaine occasion législative appropriée. Ici aussi, il se peut que la législation statistique ne décrive pas bien la forme, le contenu et l'application concrète réservée à l'information administrative demandée. On peut résoudre ce problème en liant au plus près les données administratives aux fins statistiques spécifiques visées et en incorporant à la législation statistique autorisant ces fins des descriptions détaillées des points requis. Cette procédure a récemment été appliquée lorsque des registres, archives et microdonnées administratifs ont été considérés comme informations juridiquement nécessaires dans le cadre d'un recensement de la production industrielle et des services. Une autre façon de parvenir au même résultat a également été appliquée: elle consiste à donner pouvoirs aux INS de souscrire des accords de fourniture avec les détenteurs de données administratives dans des cas concrets. Le chapitre suivant traite plus amplement ce genre d'accords. Dans ces deux cas de figure, il est également recommandé d'être aussi clair que possible au niveau des conditions, de paiement par exemple, pour que la fourniture de données soit acceptable.

Les relations entre la législation statistique applicable aux INS et d'autres lois nationales pouvant affecter la disponibilité des sources administratives représentent un problème plus complexe. En bref, il peut y avoir conflit entre la législation statistique relative à l'exploitation de sources administratives à des fins statistiques et la législation administrative empêchant l'utilisation de sources administratives à d'autres fins que les usages administratifs initialement prévus. Des INS qui se sont heurtés à cette difficulté dans les dernières années ont travaillé en étroite relation avec les détenteurs des sources administratives concer-

nées pour modifier la législation administrative en conséquence. Des modifications concomitantes ont aussi été apportées à la législation statistique pour faciliter et améliorer les conditions de transmission des données. Ces résultats ne sont bien sûr par immédiats et peuvent ne pas être négociables pour certaines sortes de données administratives. Dans quelques pays, les autorités fiscales refusent par exemple de divulguer les fichiers de l'impôt sur le revenu des personnes physiques si ce n'est pour des applications statistiques de leurs propres services.

L'impact de la législation relative à la protection des données mérite d'être souligné. Il convient de distinguer à cet égard la législation relative à la protection des données concernant des particuliers, entreprises ou autres entités identifiables des lois concernant la protection de la vie privée.

Le premier type de législation se réfère essentiellement aux pratiques autorisées de gestion des données et aux circonstances dans lesquelles ces données peuvent ou non être transmises à des tiers. Le deuxième type de législation vise principalement à contraindre les «contrôleurs des données», y inclus les INS, à consulter les «sujets des données» sur la nature, le traitement et les fins escomptées de toute donnée les concernant, et à supprimer ou modifier les données au gré des sujets.

Dans le premier cas, celui de la «protection des données», on peut généralement atténuer le possible impact de la législation relative à l'exploitation de données administratives à des fins statistiques. En effet, la législation réserve normalement un statut spécifique aux applications statistiques ou prévoit des procédures de demande de dérogations aux autorités responsables de la protection des données. Certains facteurs se sont avérés utiles à cet égard, comme l'existence d'une législation éprouvée sur le secret statistique et la publication de codes de pratiques relatifs à la transmission de données à des tiers, envisageant même l'appariement de bases de données. Le second cas, celui de la «protection de la vie privée», est moins malléable; en principe, seule est autorisée la transmission de données administratives agrégées et anonymisées. Dans la pratique, l'impact dépend évidemment du degré d'évolution de la jurisprudence.

Le cas des personnes travaillant à leur compte, dans le cadre notamment «d'entreprises individuelles», est particulièrement sensible lorsque des données de type personnel (le nom par exemple) figurent en clair dans des données relatives à l'entreprise. Ce cas pose un problème de divulgation à tous les INS, en particulier dans les pays gérant des systèmes publics de

matricules des personnes physiques et des entreprises que l'on peut facilement apparier. Une solution consiste à coordonner la législation, y inclus la législation statistique, de telle sorte que les deux matricules puissent être utilisés de bonne foi à des fins statistiques. Une autre solution, moins formelle, peut être appliquée dans la pratique s'il existe de bonnes relations basées sur la confiance mutuelle entre les autorités statistiques et les organismes de protection des données. Elle consiste à dissocier, au cas par cas, les caractéristiques opérationnelles «juridiques» des propriétaires des entreprises des caractéristiques personnelles «naturelles». L'expérience de certains pays montre que les organismes de protection de données ont tendance à examiner de plus près les demandes d'exploitation statistique de données administratives relatives à des personnes physiques que celles qui concernent des personnes morales.

Nous avons appelé «*étape d'évolution*» la dernière étape du processus d'adaptation du cadre juridique évoqué dans ce chapitre. Elle se distingue des étapes précédentes en ce que les INS l'ayant atteinte peuvent modifier légalement la forme et le contenu des sources administratives et rendre ces dernières plus utiles à la statistique. Leurs actions peuvent se limiter à la formulation de propositions visant à redéfinir, étendre ou modifier quelques champs de la structure des fichiers d'une source administrative existante. Toutefois, les INS peuvent aussi souhaiter participer davantage et à plus long terme et développer ou réviser des systèmes

complets d'informations administratives pour en maximiser les aspects statistiques.

Tous les pays de l'EEE ne disposent pas encore des dispositions législatives propres à cette étape mais certaines lois statistiques fondamentales récemment amendées ou remaniées les envisagent. Dans certains cas, les INS ont le droit d'être consultés sur toute proposition relative à la forme des futurs systèmes administratifs d'informations et les organes administratifs concernés ont le devoir d'accepter toute opinion et recommandation raisonnable que les INS peuvent formuler. Dans d'autres cas, les INS contrôlent effectivement toute l'activité de développement des systèmes administratifs d'information et peuvent décider de la façon d'adapter ces systèmes pour en faire le socle des statistiques publiques. Pour garantir une mise en œuvre efficace du système de contrôle, il est également prévu que les INS gèrent un inventaire des propositions de développement de l'administration en se basant sur les rapports élaborés par les organismes administratifs responsables. Quelle que soit la modalité adoptée, il est vital que les INS soient informés en temps opportun de toute proposition de développement pour pouvoir intervenir efficacement.

Il peut aussi s'avérer que les dispositions législatives, indépendamment de la qualité de leur rédaction, ne représentent que le point de départ d'une future coopération entre les INS et les développeurs des systèmes administratifs.

QUELQUES TEXTES LÉGISLATIFS COMMUNAUTAIRES RELATIFS À L'EXPLOITATION DE SOURCES ADMINISTRATIVES À DES FINS DE STATISTIQUES SUR LES ENTREPRISES

Divers textes de la législation communautaire se réfèrent à l'utilisation des sources administratives à des fins de statistiques d'entreprises. La législation promulguée peut être classifiée comme suit: lois à caractère essentiellement statistique, lois relatives à la présentation et à la forme des comptes des entreprises et lois concernant la protection des données. Eurostat a dressé en juin 1998 un inventaire intéressant des deux premières catégories intitulé: «Textes législatifs relatifs au système européen des statistiques d'entreprises».

La présente annexe a pour objectif d'identifier et de résumer les textes législatifs les plus communément applicables à l'utilisation des sources administratives à des fins de production de statistiques communautaires sur les entreprises. On y trouvera des lois facilitant l'utilisation des sources administratives et des textes susceptibles d'affecter la façon dont les sources administratives peuvent être utilisées. Ces deux aspects peuvent d'ailleurs coexister dans une même loi.

Législation statistique

A. Applications générales

La référence primaire d'application générale est le **Règlement (CE) n° 322/97 du Conseil du 17 février 1997** relatif à la statistique communautaire, la fameuse «loi statistique » ou «règlement RCSC » en abrégé.

- L'article premier du chapitre 1 établit le cadre normatif visant à «organiser de façon systématique et programmée la production de statistiques communautaires ». Les autorités nationales, au niveau national, et l'autorité communautaire, au niveau communautaire, sont responsables de la production de statistiques communautaires dans le respect du principe de subsidiarité. Il est spécifié que les statistiques sont produites sur la base de normes uniformes et, dans des cas spécifiques, de méthodes harmonisées.
- Le chapitre III énonce six principes à suivre pour garantir le niveau de qualité des résultats recherchés. Selon l'article 285 de la version consolidée des traités de l'Union européenne, «l'établissement des statistiques se fait dans le

respect de l'impartialité, de la fiabilité, de l'objectivité, de l'indépendance scientifique, de l'efficacité au regard du coût et de la confidentialité des informations statistiques; il ne doit pas entraîner de charges excessives pour les opérateurs économiques».

- Selon l'article 16 du chapitre V, «afin de réduire la charge de réponse ... les autorités nationales et l'autorité communautaire ont accès aux sources de données administratives, chacune dans les domaines d'activité de leurs propres administrations publiques... Les modalités pratiques ainsi que les limites et les conditions nécessaires pour que l'accès soit effectif sont déterminées, en tant que de besoin, par chaque État membre et par la Commission dans leurs domaines de compétence respectifs».
 - Cette importante affirmation est l'une des dispositions du Chapitre V qui traite du secret statistique. Parmi ces dispositions, l'article 14 stipule notamment que «la transmission, entre autorités nationales et entre les autorités nationales et l'autorité communautaire, de données confidentielles ne permettant pas une identification directe est admissible dans la mesure où cette transmission est nécessaire à la production de statistiques communautaires spécifiques».
 - Il est précisé à l'article 15 que «les données confidentielles obtenues exclusivement pour la production de statistiques communautaires sont utilisées... exclusivement à des fins statistiques à moins que les répondants n'aient sans équivoque donné leur consentement à ce que les données soient utilisées à d'autres fins».
 - L'article 16 prévoit également que «l'utilisation de données confidentielles obtenues à partir de sources administratives ou autres par les autorités nationales ou par l'autorité communautaire pour la production de statistiques communautaires n'affecte pas l'utilisation de données aux fins pour lesquelles elles ont été initialement collectées».

- L'article 20 du Chapitre VI octroie de larges compétences au comité du secret statistique, institué par le **règlement n° 1588/90 du Conseil, du 11 juin 1990**, relatif à la transmission d'informations statistiques couvertes par le secret, «pour l'adoption des mesures nécessaires à la mise en œuvre du chapitre V». L'article 2,1) du règlement n° 1588/90, qui permettait aux États membres d'utiliser leurs propres méthodes d'identification des données confidentielles en question, a été remplacé par l'article 13 du Règlement RCSC qui définit les données confidentielles sous la perspective du critère «objectif» de la possible identification directe ou indirecte par un tiers d'unités statistiques contenant des informations individuelles. Ce même article 13 introduit toutefois la dérogation suivante: « les données qui sont tirées de sources accessibles au public et qui restent accessibles à celui-ci auprès des autorités nationales conformément à la législation nationale ne sont pas considérées comme confidentielles».

B. Applications spécifiques

Le règlement (CEE) n° 2186/93 du Conseil, du 22 juillet 1993, relatif à la coordination communautaire du développement des répertoires d'entreprises utilisés à des fins statistiques traite des sources de création et de tenue des répertoires statistiques d'entreprises.

- L'article 7 de ce règlement stipule que «chaque institut statistique national est autorisé à recueillir, à des fins statistiques, les informations visées au présent règlement dans les fichiers administratifs ou juridiques constitués sur le territoire national, selon les conditions déterminées par le droit national».
- L'article 5, relatif notamment à la mise à jour des entrées du répertoire d'entreprises et des informations concernant les unités légales et les entreprises, prévoit aussi que «d'une manière générale, sont mises à jour annuellement les informations obtenues à partir de fichiers administratifs ou d'enquêtes annuelles».

Selon le règlement sur les répertoires d'entreprises, ces derniers doivent contenir des informations concernant trois types d'unités: les entreprises qui exercent une activité économique contribuant au produit intérieur brut aux prix du marché (PIB); les unités légales qui en répondent; les unités locales qui en dépendent. Le règlement sur les répertoires d'entreprises est donc directement lié à deux autres règlements statistiques antérieurs.

L'un d'entre eux est le **règlement (CEE) n° 696/93 du Conseil, du 15 mars 1993**, relatif aux unités statistiques d'observation et d'analyse du système productif dans la Communauté.

Ce règlement, dit «des unités statistiques», définit les unités spécifiées au règlement sur les répertoires d'entreprises aux côtés d'autres telles que l'unité institutionnelle, le groupe d'entreprises, l'unité d'activité économique (UAE), l'unité locale et l'unité d'activité économique au niveau local (UAE locale).

Le règlement sur les répertoires d'entreprises est aussi en rapport opérationnel direct avec le **règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil, du 9 octobre 1990**, relatif à la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (et le **règlement (CEE) n° 761/93 de la Commission, du 24 mars 1993**, du même titre, qui incorpore des modifications mineures au précédent). Toutes les statistiques compilées au niveau national et au niveau européen à des fins communautaires seront établies en utilisant la nomenclature en question, la Nace Rév.1 ou une nomenclature nationale strictement compatible. Il en résulte que les activités des unités définies dans le règlement sur les unités statistiques et dans le règlement sur les répertoires d'entreprises doivent être classifiées à des fins communautaires conformément à la NACE Rév. 1.

Selon l'annexe du règlement relatif aux unités statistiques, toutes les activités non auxiliaires d'une unité sont ordonnées selon la valeur ajoutée brute qu'elles engendrent. On distingue l'activité principale et les activités secondaires. Lorsqu'une activité dépasse 50% de la valeur ajoutée brute totale, celle-ci détermine le classement de l'unité. À défaut de connaissance des valeurs ajoutées, d'autres critères peuvent être utilisés, tels que, par exemple, l'emploi, la masse salariale, le chiffre d'affaires et les immobilisations, en vue d'obtenir la meilleure approximation possible du classement qui aurait été obtenu sur la base de ces valeurs ajoutées.

Le règlement (CE, Euratom) n° 58/97 du Conseil du 20 décembre 1996 relatif aux statistiques structurelles sur les entreprises et le **règlement (CE) n° 1165/98 du Conseil du 19 mai 1998** concernant les statistiques conjoncturelles sont les actes juridiques les plus directement liés à la compilation des statistiques communautaires mêmes. L'article 6, 3) du règlement 58/97 précise que «afin de réduire la charge de réponse, les autorités nationales et l'autorité communautaire ont, dans leurs domaines de compétence respectifs, accès, dans les limites et conditions définies par chaque État membre et par la Commission, aux sources de données administratives intéressant les domaines

d'activités de leurs propres administrations publiques, dans la mesure où ces données sont nécessaires pour répondre aux conditions de précision mentionnées à l'article 7 ». La première condition se réfère à la garantie de ce que les données transmises reflètent bien la structure de la population des unités statistiques indiquée dans les annexes. La seconde condition concerne la possibilité d'une évaluation de la qualité sur la base des informations fournies par les États membres par comparaison des avantages de la disponibilité des données avec le coût de la collecte et la charge pesant sur les entreprises (et particulièrement sur les PME).

L'article 10 du règlement n° 1165/98 se réfère aussi à cette évaluation de la qualité. Il cite également (article 4), quoique plus brièvement, les données administratives parmi les sources de compilation des variables nécessaires. En fait, ces deux derniers règlements prévoient que l'on peut compiler les données en combinant enquêtes obligatoires, «autres sources appropriées » y compris administratives de même niveau d'exactitude et de qualité, et procédures d'estimation statistique appropriées. Les États membres peuvent se procurer les données nécessaires auprès de ces différentes sources, «en s'inspirant du principe de la simplification administrative».

Selon le règlement n° 1165/98, les informations sur les entrées de commandes de l'annexe A sur l'industrie peuvent être fournies par approximation à l'aide d'enquêtes conjoncturelles; celles des entrées de commandes de l'annexe B sur la Construction peuvent être fournies par approximation à l'aide des permis de bâtir. Les deux règlements recommandent une plus grande utilisation des modes électroniques de collecte (et transmission) de données et du traitement informatisé des données.

Législation sur les comptes des entreprises

La normalisation européenne en matière de comptabilité est actuellement fondée sur la **quatrième directive 78/660/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978**, concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés et sur la **septième directive 83/349/CEE du Conseil, du 13 juin 1983**, concernant les comptes consolidés.

Conformément aux dispositions de la quatrième directive, les comptes doivent:

- être audités
- donner une image fidèle de la situation financière ainsi que des résultats de la société

- être publiés ou rendus publics
- comporter le bilan et une déclaration des revenus contenant des remarques explicatives et des chiffres comparatifs.

La plupart des exigences de la quatrième directive s'appliquent aussi aux comptes consolidés (des groupes) visés par la septième directive. Cette dernière stipule également:

- l'élimination des profits et pertes ainsi que des dettes et créances entre les entreprises comprises dans la consolidation;
- le calcul d'un fonds de commerce en cas d'achat d'une filiale;
- la déclaration intégrale des actifs et passifs, ainsi que des profits ou pertes dans les comptes consolidés, les intérêts détenus par des personnes étrangères devant être inscrits sous un poste distinct (la consolidation proportionnelle étant toutefois autorisée pour les coentreprises).

La quatrième directive permet de choisir entre deux schémas de bilan et quatre schémas de compte de profits et pertes. Le choix peut être réservé aux propres États membres qui peuvent à leur tour le laisser aux sociétés. Le bilan et le compte de profits et pertes peuvent être présentés horizontalement ou verticalement. Deux classifications sont autorisées dans les deux présentations prescrites du compte de profits et pertes. Dans la première classification, dite de «ventilation fonctionnelle», les éléments des charges sont classés en trois chapitres fonctionnels: coûts pour la réalisation du chiffre d'affaires, coûts de distribution et frais administratifs. Dans l'autre classification, dite de «ventilation des charges », les éléments des charges sont classés selon la nature des éléments: matières premières, frais de personnel et amortissements par exemple.

La quatrième directive prévoit des modifications des conditions de déclaration pour les petites et moyennes entreprises. La taille des sociétés est déterminée par trois critères: le chiffre d'affaires, le nombre de salariés et le bilan total, des niveaux minimaux étant fixés pour les petites entreprises. Pour bénéficier de ces modifications, les sociétés doivent ne pas dépasser les limites chiffrées de deux de ces critères. Les États membres peuvent exempter les petites sociétés de l'obligation de faire contrôler leurs comptes et de publier leurs comptes de profits et pertes. Les moyennes entreprises peuvent être autorisées à établir un compte de profits et pertes abrégé et à ne pas publier d'autres informations.

La quatrième directive traite aussi des règles d'évaluation et fixe certains principes généraux comme la poursuite présumée des activités de la société, la prudence et la correspondance entre les éléments des produits et des charges. En ce qui concerne l'évaluation, la directive établit des règles relatives à la comptabilité basée sur la valeur d'origine. Des dérogations sont toutefois autorisées sous certaines conditions lorsque l'on peut utiliser la méthode de la valeur de remplacement ou d'autres méthodes tenant compte des valeurs actuelles.

À l'origine, la quatrième et la septième directive avaient été conçues pour s'insérer dans le cadre du droit des sociétés communautaire. La recommandation de la Commission, du 13 septembre 1995, portant sur la prise en compte de la nomenclature des activités économiques dans les Communautés européennes relatives à la ventilation du montant net du chiffre d'affaires par catégorie d'activité, exige des entreprises l'utilisation de la nomenclature NACE Rév. 1 dans leur comptabilité.

Il n'en reste pas moins qu'il est probable que la forme et le contenu de la législation communautaire relative aux comptes des sociétés changent pour tenir compte essentiellement de l'évolution de l'environnement comptable international. De tels changements, comme l'abandon de la ventilation par dépenses au profit d'une ventilation fonctionnelle des comptes de profits et pertes, pourraient ne pas toujours desservir les objectifs de la statistique.

Législation sur la protection des données

L'acte de référence à cet égard est la **Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995**, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Il est demandé aux États membres de «mettre en vigueur les dispositions législatives,

réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard à l'issue d'une période de trois ans à compter de son adoption ».

- Selon l'article 1er, «les États membres assurent la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel».
- La définition des données à caractère personnel de l'article 2 se réfère à une personne physique identifiée ou identifiable, appelée «personne concernée». L'identification peut se faire, entre autres, par référence à un numéro d'identification ou à des éléments propres à son identité économique.
- À l'article 3, il est précisé que la portée de la directive touche le «traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie».
- Selon l'article 12, les États membres garantissent à toute personne concernée le droit d'obtenir des informations portant sur la nature, le traitement et les finalités des données les concernant et, «selon le cas, la rectification, l'effacement ou le verrouillage» de ces données.
- Toutefois, l'article 13 permet aux États membres de limiter les droits accordés par l'article 12 «lorsque les données sont traitées exclusivement aux fins de la recherche scientifique ou sont stockées sous la forme de données à caractère personnel pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la seule finalité d'établissement de statistiques».
- L'article 27 affirme que les États membres et la Commission encourageront l'élaboration de codes de conduite «destinés à contribuer ...à la bonne application» de la directive au niveau national.

PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Les textes législatifs évoqués dans le chapitre précédent composent un cadre réglementant, à différents niveaux, l'accès et l'utilisation par les INS des sources administratives. Cependant, il est rare que ces textes abordent dans le détail les dispositions précises relatives à la transmission, à certaines fins statistiques, de données provenant de sources administratives. Divers INS ont peu à peu développé des procédures administratives à cet égard. On peut appeler ces procédures « protocoles administratifs », « accords entre services » ou de toute autre façon selon le contexte de chaque pays.

Quelques INS, très en avance en matière d'exploitation de sources administratives à des fins statistiques, utilisent de nombreuses procédures administratives avec une soixantaine, voire plus, d'organismes publics différents. Ces pays suivent en effet des politiques centralisées de gestion, de contrôle et de développement de procédures. D'autres INS ne travaillent qu'avec quelques organismes publics sur la base de procédures négociées bilatéralement au cas par cas.

La base juridique des procédures administratives existantes varie selon les pays mais elle s'avère nécessaire dans la plupart si ce n'est tous les cas. La législation statistique fondamentale ou un accord parajuridique de même nature confère parfois aux INS la faculté d'introduire ces procédures.

Il arrive parfois que les procédures formelles ne soient pas réellement établies dans le détail et que les données soient transmises sur ordre ministériel spécifiant pour le moins les données concernées et les fins statistiques pour lesquelles elles peuvent être exploitées. Compte tenu du fait que la législation statistique de certains pays autorise mais n'impose pas la transmission interministérielle de données administratives, il n'est pas toujours possible de parvenir à un accord sur la procédure à suivre pour obtenir toutes les données visées par les INS.

Sur la base des procédures actuellement en vigueur dans divers pays, il paraît souhaitable que toute procédure « type » comporte au moins les éléments suivants:

- Fondement juridique de la procédure (pouvant se référer non seulement à la législation statistique mais aussi à d'autres actes

réglementant les sources administratives spécifiques et à la législation relative à la protection des données).

- Noms et/ou postes des personnes habilitées à transférer et recevoir les données (et, s'il s'agit de personnes différentes, la même information relative aux personnes autorisées, des deux côtés, à conclure l'accord intéressant la procédure).
- Description suffisamment détaillée des données devant être couvertes par la procédure.
- Fréquence de transmission des données.
- Niveaux de qualité des données.
- Régime de secret statistique à appliquer.
- Dispositions relatives au paiement rétribuant la transmission des données.
- Période de vigueur de la procédure.
- Procédures à appliquer si l'une ou l'autre partie (émettrice ou réceptrice) propose une modification, identifiant les circonstances de renégociation de la procédure.

Tous ces éléments méritent une attention particulière mais la question du paiement peut être critique pour certains INS. Il se peut que la disponibilité de certaines sortes de données dépende en fait des dispositions financières convenues, en particulier si le détenteur de la source administrative peut raisonnablement argumenter que des demandes particulières de l'INS entraînent des frais supplémentaires. Ceci pose un problème évident lorsque les INS, comme c'est le cas dans de nombreux pays, disposent de ressources limitées.

La tendance à la restructuration des administrations publiques pour créer des organes exécutifs dotés de plus amples responsabilités opérationnelles de gestion de leur propre budget aggrave le problème dans certains pays. Il se peut alors que des sources potentielles de données administratives soient morcelées et que les organes individuels n'acceptent de céder leurs données qu'à titre onéreux.

Diverses actions ont été entreprises avec succès pour faire face à cette situation. En premier lieu, la tradition

juridique nationale peut permettre d'interpréter que l'existence d'une législation statistique de base conférant aux INS le pouvoir d'obtenir des données administratives constitue un droit de recevoir ces données gratuitement. Deuxièmement, les INS peuvent souvent offrir aux organismes administratifs leurs connaissances spécialisées en gestion et analyse de l'information en échange, total ou partiel, des données voulues. Troisièmement, les statistiques que les INS espèrent produire à partir des sources administratives en question peuvent intéresser d'importants clients potentiels d'autres services de l'administration, comme le ministère des Finances. Les INS doivent alors pouvoir persuader ces organismes d'intervenir en leur nom. Une procédure formelle d'arbitrage peut aussi exister, ou être créée, à un plus haut niveau et traiter des cas de cette nature.

La question de la qualité des sources administratives transférées dans le contexte d'une procédure doit aussi être soigneusement examinée. Les mandats de nombreux INS, et d'ailleurs aussi d'Eurostat, comportent l'obligation d'offrir aux utilisateurs un service statistique de haute qualité. Tant que les sources de ces statistiques sont directement contrôlées par les INS, ceux-ci peuvent fixer les normes acceptables et instaurer les mesures appropriées pour les respecter. Les INS n'ont évidemment pas le même degré de liberté vis-à-vis des sources administratives.

On s'accorde peu à peu à reconnaître que la qualité est fonction de l'utilisateur; autrement dit, une source sera de bonne qualité si elle dessert les objectifs de l'utilisateur. Cependant, l'INS n'est pas le seul ni même le principal utilisateur des sources administratives. Les organismes publics responsables des sources suivent généralement leurs propres priorités et normes qui ne coïncident pas souvent avec celles que les INS estimeraient satisfaisantes. Il est vrai que les organismes publics considèrent très souvent que les conditions supplémentaires figurant souvent dans les fichiers administratifs sont une nuisance et ne consacrent que peu de temps à les valider.

Par conséquent, il est fortement conseillé d'introduire dans les procédures de transmission de fichiers administratifs certaines normes minimales acceptables pour les deux parties. Pour le contenu des fichiers, une norme pourrait par exemple fixer le pourcentage tolérable de fichiers d'un certain lot comportant des erreurs de classification des activités.

Ces normes peuvent aussi concerner la ponctualité et fixer par exemple le nombre de jours suivant une certaine période de référence au terme desquels les INS devraient recevoir les fichiers s'y rapportant. Il est aussi fortement conseillé de prévoir dans la procédure les formalités à suivre en cas de conflit concernant l'application pratique de ces normes.

LA MISE EN CORRESPONDANCE DES FICHIERS ADMINISTRATIFS ET STATISTIQUES DANS LES REPERTOIRES

Il existe désormais de nombreuses possibilités d'apairer des fichiers administratifs et statistiques et d'accroître leur valeur respective à des fins de statistiques d'entreprises. Certaines d'entre elles sont présentées dans le prochain chapitre. Le présent chapitre traite brièvement de questions relatives à la mise en correspondance et à la validation statistique des fichiers utilisés dans les répertoires statistiques d'entreprises.

Les INS de l'Espace économique européen suivent actuellement de très près l'évolution des répertoires statistiques d'entreprises centralisés ou interdépartementaux. Certains INS n'ont introduit ces répertoires que récemment ou y travaillent encore. D'autres estiment que leurs répertoires nécessitent de profonds remaniements pour répondre aux exigences actuelles. Il fut un temps où dans certains pays les sources statistiques représentaient le principal moyen de tenir les répertoires. Elles jouent encore un certain rôle dans presque tous les pays. Cependant, les sources administratives sont devenues généralement prédominantes en raison de leur nature exhaustive. La plupart des pays disposent d'un certain nombre de sources administratives provenant, par exemple, des administrations fiscales, des chambres de commerce et des agences de la sécurité sociale. Il est cependant rare que l'une de ces sources soit à elle seule suffisante à des fins de répertoires d'entreprises.

Les actes juridiques communautaires les plus intéressants à cet égard sont les règlements du Conseil relatifs aux répertoires d'entreprises et aux unités statistiques. Le règlement sur les répertoires d'entreprises ne précise pas les fins que ces répertoires doivent desservir mais tous les répertoires statistiques d'entreprises existants ou en cours d'élaboration dans l'EEE sont conçus dans la pratique de telle façon à comprendre certaines caractéristiques fondamentales comme:

- une liste de noms et d'adresses pour l'envoi postal de questionnaires;
- un cadre de tirage d'échantillons d'entreprises pour les enquêtes, parfois assorti de facilités pour coordonner et contrôler des programmes d'enquêtes;
- une population d'unités statistiques se

décomposant en registres contenant des identifiants, des classifications par activité et taille et divers éléments relatifs aux données de « performance » permettant d'élaborer une démographie des entreprises et d'obtenir des informations brutes de déclarations des enquêtes.

Pour certains pays, ces caractéristiques ne sont qu'un point de départ. Les répertoires d'entreprises en question sont considérés comme des composantes clés de systèmes de bases de données statistiques et administratives destinés à générer une gamme de données sociales et économiques comprenant des statistiques d'entreprises. L'un des buts de ces « systèmes statistiques reposant sur des répertoires » est de créer de nouvelles ressources de données pour compléter ou remplacer jusqu'à un certain point les enquêtes statistiques. Dans certains pays, on vise aussi parfois à intégrer les opérations statistiques relatives aux répertoires d'entreprises au fonctionnement de divers répertoires administratifs concernant également les entreprises.

L'idée est d'implanter un régime unifié et simplifié pour les transactions officielles que les entreprises sont obligées de réaliser avec les autorités en établissant un « guichet unique ». Peu de pays ont avancé jusqu'à présent dans la mise en œuvre de cette idée mais beaucoup d'autres s'y intéressent. Cette idée est fort attrayante non seulement du point de vue de la réduction de la charge de réponse des entreprises mais aussi en raison des possibilités de normaliser les processus administratifs en harmonie avec la statistique.

Le règlement du Conseil, qui ne se prononce pas sur les finalités, précise toutefois que les unités des répertoires d'entreprises doivent être les entreprises contribuant au PIB, les unités légales responsables de ces entreprises « statistiques » et les unités locales dépendant de ces entreprises. D'autres unités statistiques, telles que définies par le règlement relatif aux unités statistiques, sont aussi utilisées ou considérées au niveau de la Communauté et au niveau national.

L'unité d'activité économique (UAE) figure dans les règlements du conseil relatifs aux statistiques structurelles d'entreprises et aux statistiques

conjoncturelles. Plusieurs pays utilisent aussi pour leurs propres fins deux autres unités statistiques, le groupe d'entreprises et l'UAE locale. Quelques pays ont même créé leurs propres unités statistiques supplémentaires au-dessous du niveau de l'entreprise pour distinguer clairement les unités statistiques des unités légales et administratives existant à l'échelon local. Il existe au moins un pays qui produit des statistiques détaillées sur l'emploi et les revenus en appariant les deux types d'unité.

Les répertoires statistiques d'entreprises étaient autrefois considérés comme une partie nécessaire, mais à bas niveau, des activités de nombreux offices statistiques et l'attention des professionnels se concentrait sur les enquêtes. De nos jours, les demandes concernant ces répertoires sont de plus en plus exigeantes et de nombreux pays les considèrent comme d'importantes ressources en elles-mêmes pour produire des statistiques. Les attentes en ce qui concerne la qualité des sources employées pour élaborer et tenir ces répertoires augmentent donc parallèlement, ce qui contraint les INS à résoudre deux principaux problèmes.

Le premier découle du fait que la couverture des répertoires ne peut généralement être exhaustive que si elle fait appel à plusieurs sources différentes. Or, les contenus des fichiers de ces sources peuvent avoir été conçus de façon différente et même si les concepts sont semblables, il peut encore exister d'importantes différences de détail. Par ailleurs, le répertoire doit non seulement être exhaustif mais aussi cohérent. L'expression «problème de mise en correspondance» peut désigner la façon d'amalgamer les différentes sources pour créer un répertoire respectant ces deux propriétés.

En outre, l'exhaustivité et la cohérence ne sont pas les seules propriétés demandées à un répertoire statistique d'entreprises. Pour répondre aux fins statistiques visées, les unités du répertoire doivent évidemment comprendre des unités statistiques bien définies. L'expression «problème de validation statistique» peut désigner la façon de déterminer ces unités statistiques dans le répertoire et de les distinguer clairement des unités légales et administratives.

Ces deux problèmes sont très complexes car il ne suffit pas de les résoudre une fois pour toutes mais plusieurs fois - ou même de façon continue - pour disposer d'un répertoire statistique d'entreprises valable. Dans les petits pays, les fichiers à appairer peuvent être comptés par dizaines, centaines ou milliers; dans les grands pays, il peut s'agir de millions de fichiers.

L'abondance des données administratives oblige certains INS à gérer avec prudence les flux de données et à décider parfois de n'examiner les données qu'à certains instants. Dans la pratique, les problèmes de mise en correspondance et de validation statistique doivent généralement être résolus de pair, dans le même ensemble d'opérations. Les deux problèmes sont liés mais il convient de rappeler qu'ils ne se fondent pas sur les mêmes concepts.

De toutes les sources administratives intéressant les INS, voici les plus communes et les plus importantes:

- **Répertoires des chambres de commerce et des services publics d'immatriculation des entreprises**

Il s'agit souvent des principales sources d'informations relatives aux unités légales. Elles peuvent aussi contenir des informations concernant des unités locales, des «établissements» voire des personnes physiques non définies. Leur couverture peut se limiter à certaines formes juridiques d'entreprises et à certaines industries. Il se peut que les membres de professions libérales et les travailleurs indépendants en général ne soient pas contraints de s'y inscrire. Par ailleurs, les propriétaires des entreprises concernées peuvent être autorisés à enregistrer plusieurs entreprises sous le même matricule. Dans certains pays, ces registres ont constitué la seule source possible d'information sur les ouvertures, fermetures et autres modifications de la structure et des activités des entreprises.

- **Déclarations et relevés de la taxe à la valeur ajoutée (TVA)**

Ces fichiers couvrent les redevables (personnes physiques ou morales) de la TVA. Ils fournissent donc pour certains pays la preuve de l'existence d'unités légales et souvent d'entreprises. Il est aussi parfois possible de construire des groupes d'entreprises. Certains systèmes de TVA sont très complets mais d'autres exonèrent les entreprises se situant au-dessous de certains seuils ou appartenant à certains secteurs. Comme c'est le cas pour d'autres impôts, un groupe d'entreprises peut souvent être enregistré sous un même matricule. Dans certains pays, il existe en principe des liens entre les codes de TVA et d'autres systèmes de codification des personnes morales et (parfois) des personnes physiques. Le potentiel de cette source d'informations conjoncturelles est considérable.

- **Les déclarations patronales de prélèvements à la source d'impôts et de cotisations à la sécurité sociale**

Ces fichiers peuvent se référer à des entreprises, à des «établissements» ou à des «points de paiement». Un employeur peut avoir plusieurs matricules. Comme pour la TVA, il existe parfois des exonérations tenant compte de certains seuils et de l'activité de l'employeur. Le concept «d'employeur» peut ne pas toujours cadrer parfaitement avec celui «d'entreprise». L'information portée dans les déclarations sur le nombre de salariés et leurs revenus peut ne pas correspondre à l'information de même nature relevée par le biais d'enquêtes. Par définition, les déclarations couvrent «les salariés » plutôt que les «personnes employées ». Malgré ces inconvénients, les sources de ce type restent très complètes et sont généralement de bonne qualité.

D'importantes ressources sont souvent nécessaires pour parvenir à amalgamer ces sources et d'autres sources administratives dans le but d'élaborer des fichiers destinés à des répertoires statistiques d'entreprises. Certains pays ont développé des systèmes d'identifiants communs d'entreprise ou travaillent avec plusieurs systèmes publics de codage faciles à relier. D'ailleurs, l'existence d'un identifiant commun d'entreprise ne signifie pas nécessairement qu'il s'agisse de l'unique système public de codification existant. De nombreux organismes publics, parmi lesquels les propres offices statistiques, souhaitent souvent conserver d'autres systèmes de codification à certaines fins qui leur sont propres.

Dans les pays qui disposent de systèmes de codification communs ou pouvant être appariés, le travail de filtrage des fichiers est sans aucun doute plus facile que dans les pays qui ne disposent pas de tels systèmes. L'expérience montre cependant que ce travail a une certaine probabilité de succès même en l'absence de tels systèmes. Certains pays ont réussi, grâce à des logiciels commerciaux, à faire une grande partie du travail nécessaire de mise en correspondance des noms, adresses et informations contextuelles d'unités candidates de différentes sources. Des tableaux de consultation informatisés aident aussi à faire une bonne classification statistique des unités. Il faut également admettre qu'une bonne partie du travail de bureau restera à faire et que, en

dernier ressort, des enquêtes statistiques directes devront être menées sur les unités douteuses. Pour certains pays, ces actions peuvent être impraticables ou trop onéreuses.

S'il fallait ne donner qu'un seul conseil sur la façon d'aborder les problèmes de mise en correspondance et de validation statistique, ce serait celui de suivre une stratégie clairement définie. L'expérience pratique d'un État membre qui a formulé et appliqué une telle stratégie permet de dégager certaines règles intéressantes des questions spécifiques:

- Règles de codage, pour normaliser les codes utilisés dans les différentes sources administratives pour des données comme l'activité économique, la forme juridique et l'emplacement géographique;
- Règles d'appariement, pour transformer les unités des sources administratives en unités statistiques totalement ou presque équivalentes;
- Règles de conversion, pour estimer les valeurs des variables statistiques à partir des données administratives disponibles, par exemple pour ventiler le «total des personnes employées» en «salariés» et «travailleurs indépendants».

Il est aussi très important d'élaborer les fichiers du répertoire de telle façon que la même unité ne figure qu'une seule fois. Les entrées multiples ont comme grave conséquence la surestimation dans les enquêtes par sondage fondées sur les répertoires. Il n'est pas facile de résoudre ce problème dont les seules identifications et quantifications peuvent représenter un travail considérable. Cependant, un État membre a récemment réussi à résoudre le problème de façon efficace à l'aide de techniques de confrontation de données.

Il est aussi important de traiter le problème des unités qui semblent identiques mais sont différentes dans la réalité. De graves conséquences peuvent en découler dans les pays qui utilisent des répertoires statistiques d'entreprises dans le cadre de réseaux publics de répertoires comprenant des identifiants communs d'entreprises tels que les «numéros d'organisation ». Une mauvaise distinction peut attribuer à un employeur le personnel d'une autre entreprise.

Il convient enfin de parler du problème de la «validation statistique». Si ce problème n'est pas bien résolu, des biais peuvent affecter les enquêtes fondées sur le répertoire. La racine du problème est que, dans de nombreux pays, les procédures de mise à jour des

répertoires se basent sur des sources administratives valables pour identifier les créations d'entreprises mais beaucoup moins valables pour notifier les fermetures ou cessations temporaires d'activité. En conséquence, de nombreux pays consacrent de considérables efforts au criblage des unités légales pour distinguer celles qui sont véritablement en activité et peuvent donc être considérées comme des unités statistiques.

L'examen de toutes les sources administratives disponibles peut être très utile mais pas nécessairement déterminant à cet égard. Par exemple, l'existence d'une nouvelle unité légale peut être notifiée par un organisme d'immatriculation des sociétés et la société en question pourra être considérée comme économiquement active dès son inscription au registre de la TVA, de l'impôt sur les sociétés et des employeurs.

Par contre, le fait de remarquer qu'une unité ne paye plus de TVA ou n'a aucun employé ne signifie pas

nécessairement qu'elle soit en sommeil ou morte. L'entreprise peut en effet s'être tournée vers des activités exonérées de TVA ou l'employeur peut avoir décidé de faire marcher seul son entreprise. À l'inverse, le fait que l'unité continue à figurer au registre du commerce ne prouve pas nécessairement que l'entreprise soit en activité; elle peut en effet avoir cessé de travailler mais avoir des créances en souffrance.

Les enquêtes de vérification des répertoires représentent la seule méthode sûre, pour certains INS, de se procurer les informations nécessaires. Ces enquêtes sont chères pour certains pays et ne sont donc menées que pour les entreprises ayant plus d'une unité locale ou des effectifs importants. Par conséquent, les sources administratives sont toujours généralement les principales sources d'informations pour les entreprises composées d'unités locales uniques.

*SOURCES ADMINISTRATIVES ET STATISTIQUES
UNE COMBINAISON A VALEUR*

Ce chapitre présente un bref inventaire des façons dont les pays de l'Espace économique européen utilisent les sources administratives et statistiques pour compiler des statistiques d'entreprises de façon valorisante. Comme nous l'avons dit en introduction, les enquêtes statistiques jouent toujours presque partout un rôle prépondérant dans les systèmes de statistiques d'entreprises mais l'importance des applications des sources administratives augmente en nombre et en échelle. Il convient de souligner que les sources administratives ouvrent des perspectives de production de statistiques allant vraisemblablement au-delà des capacités des seules enquêtes statistiques. Par conséquent, dans de nombreux pays, on parle de plus en plus de partenariats entre ces deux types de sources. La seconde partie de ce manuel décrit par le détail les pratiques nationales et donne divers exemples de combinaisons originales de sources administratives et statistiques. Le présent chapitre souligne les différentes approches générales actuellement testées et attire l'attention du lecteur sur les possibilités d'interconnecter les deux types de sources à leur avantage mutuel.

En ce qui concerne les répertoires d'entreprises, le chapitre précédent mentionnait trois sources administratives, à savoir les autorités responsables de l'immatriculation d'entreprises, les enregistrements et déclarations de TVA et les déclarations patronales de prélèvements à la source d'impôts et de cotisations à la sécurité sociale. Ces deux dernières sources figurent aussi parmi les sources les plus utilisées pour compiler des statistiques d'entreprises, mais dans ce contexte une troisième source mérite d'être citée: les déclarations fiscales des revenus des entreprises. Ces trois sources, conjointement ou individuellement, sont utilisées dans divers pays à de multiples fins.

Voici par exemple les fins pour lesquelles divers pays utilisent ou considèrent la source de la TVA:

1. Comme source d'unités légales pour les répertoires
2. Comme indicateur d'unités économiquement actives
3. Comme blocs constitutifs de construction d'unités statistiques

4. Comme indicateur de taille des unités, sur la base du chiffre d'affaires déclaré pour la TVA
5. Comme variable de stratification d'échantillons
6. Comme moyen d'équilibrer des échantillons, en utilisant des classifications détaillées des activités basées sur le chiffre d'affaires déclaré pour la TVA
7. Comme entrée de procédures de validation de données d'enquêtes, en utilisant par exemple des ratios de contrôle du chiffre d'affaires par unité
8. Comme base d'imputation de valeurs aux non-répondants
9. Comme univers d'extrapolation de déclarations d'enquêtes
10. Comme variable d'extrapolation, sur la base du chiffre d'affaires
11. Comme base d'estimation des petites et moyennes entreprises (PME) non comprises dans les enquêtes. Comme base de calcul de ventilations régionales des résultats nationaux, moyennant des ventilations du chiffre d'affaires
12. Comme base d'évaluation de résultats d'enquêtes, par comparaison entre les chiffres d'affaires de la TVA et ceux des enquêtes
13. Comme entrée directe des comptes nationaux annuels et trimestriels, par utilisation des chiffres d'affaires agrégés et ventilations de la consommation intérieure et étrangère
14. Comme entrée directe de séries de statistiques du commerce extérieur
15. Comme entrée directe de calcul d'indices mensuels de ventes.

Il est actuellement assez rare que les sources administratives soient les seules sources de certaines statistiques d'entreprises, à l'exception d'un exemple que l'on retrouve dans plusieurs pays: l'utilisation des permis de bâtir pour compiler des statistiques sur les

nouvelles commandes de construction et de génie civil. Un pays étudie aussi actuellement la possibilité d'utiliser les données de la TVA comme source de ses futures statistiques conjoncturelles clés.

Néanmoins, il n'est pas rare que les sources administratives soient utilisées pour améliorer l'efficacité des enquêtes et pour reporter les ressources d'enquêtes coûteuses sur les plus grandes entreprises dont les structures de déclaration sont généralement complexes. Certains pays sont en train de simplifier leurs enquêtes structurelles sur les entreprises et essaient d'utiliser des techniques d'estimation basées sur des sources administratives pour la plupart voire l'ensemble de leurs données sur les PME. Un pays a d'ailleurs supprimé ses enquêtes structurelles il y a plusieurs années et se procure désormais les données dont il a besoin par le biais d'un système de statistiques d'entreprises fondé sur les répertoires. Ce n'est encore qu'un cas isolé mais plusieurs autres pays s'intéressent aussi à ce genre de systèmes, encouragés par l'évident succès de l'approche fondée sur les répertoires dans le domaine des statistiques sociales.

La possibilité de rationaliser les enquêtes structurelles d'entreprises découle généralement de la disponibilité de données comptables complètes et utilisables sur les entreprises. Pendant de nombreuses années, certains pays ont, librement ou par imposition, utilisé des plans comptables généraux. Ces plans comprennent généralement des schémas de bilans et de comptes de profits et pertes basés sur ceux de la quatrième et de la septième directives relatives aux comptes des sociétés ainsi que des informations supplémentaires visant à satisfaire certains besoins propres à la nation concernée. Les INS ont souvent participé à la formulation et au développement de ces plans pour garantir leur utilité statistique. L'idéal serait que les traitements comptables appliqués par les entreprises elles-mêmes, par l'administration fiscale et par les INS pour élaborer des statistiques d'entreprises coïncident le plus possible. Plusieurs pays ont réussi d'une façon ou d'une autre, ou sont sur la voie, de faire coïncider deux de ces cas, voire les trois. Les entreprises ou leurs représentants peuvent alors présenter leurs données comptables aux autorités fiscales qui les transmettent ensuite aux INS. Les INS peuvent aussi obtenir les données directement par enquête. Certains pays participent à l'élaboration de progiciels comptables et de techniques d'échange de données informatisé pour faciliter ces processus.

L'étape logique suivante consiste à saisir les données comptables, indépendamment de leur moyen d'obtention, sur une base de données comportant les données structurelles toujours obtenues par enquêtes directes.

Le nombre de rubriques comptables normalisées pouvant facilement s'élever à plusieurs centaines, une bonne idée dans la pratique consiste à se concentrer, dans la base de données, sur quelques douzaines d'éléments communs aux données comptables et aux réponses d'enquêtes. Les deux sources peuvent alors se compléter l'une l'autre de trois façons. En premier lieu, la couverture des entreprises augmente considérablement, améliorant grandement la base d'estimation de l'activité des PME. Deuxièmement, on peut améliorer la qualité de chaque source en comparant les fichiers et en comblant leurs respectives lacunes. Troisièmement, les données relatives aux variables d'exploitation collectées dans les enquêtes peuvent être complétées par des informations sur les variables financières des données comptables. On obtient ainsi une très bonne image de données telles que la production, l'emploi et les revenus, l'investissement en formation de capital et les résultats financiers des entreprises.

En principe, il n'existe pas de restriction quant au nombre de bases de données administratives et statistiques pouvant être réunies pour générer ce genre de synergie. Toutefois, il est fortement recommandé de formuler de façon systématique tout plan pouvant impliquer la production de statistiques à partir d'opérations à plusieurs dimensions. Un État membre de l'UE a décidé de produire nombre de ses statistiques d'entreprises structurelles et conjoncturelles en combinant divers registres tenus par des chambres de commerce, l'administration fiscale et divers organismes de la sécurité sociale. À cette fin, un modèle de données a été élaboré pour schématiser les contenus réels de chaque répertoire et pour simuler leurs flux optimaux. Ce modèle s'est avéré très utile à titre d'exemple de procédure à suivre pour intégrer les différents répertoires dans un système et organiser et traiter leurs données à des fins statistiques.

Comme l'ont constaté tous les pays ayant atteint cette étape de développement, il convient, pour combiner efficacement les données provenant de registres de différents répertoires, de normaliser leurs unités, d'appliquer les bonnes nomenclatures statistiques d'activités et, dans toute la mesure du possible, d'harmoniser les définitions des variables. Ce processus est parfois formellement décrit et conçu comme la création de «modules statistiques de répertoires». Il s'agit d'un élément essentiel à la réalisation d'un système véritablement intégré pour produire et gérer des statistiques d'entreprises. Un des systèmes actuellement en développement comprend trois éléments fondamentaux. Une base de données d'entrée contient des mélanges de microdonnées réelles et imputées de variables statistiques d'entreprises, servant d'instrument de coordination des processus de production statistique.

Une base de données intermédiaire comprend des variables statistiques concernant des unités statistiques individuelles. Les résultats sont alors générés à de plus hauts niveaux d'agrégation et stockés dans une base de données relationnelle.

Les INS qui participent actuellement ou qui participeront à l'avenir à des réseaux intégrés de répertoires statistiques et administratifs jouiront sans aucun doute d'un avantage comparatif s'ils utilisent des systèmes de production de statistiques d'entreprises tels que ceux que nous venons de décrire. Les responsabilités généralement conférées à ces INS pour déterminer les unités, assigner des nomenclatures statistiques d'activités et (parfois) attribuer des numéros d'identification à utiliser dans tous les réseaux sont particulièrement utiles à cet égard. Avec des numéros d'identification généraux ou susceptibles d'être reliés à d'autres systèmes en vigueur d'immatriculation de personnes physiques ou morales, on peut envisager (techniquement au moins) la production à grande échelle de statistiques verticales et longitudinales se basant sur des registres de particuliers, de populations, d'entreprises, de bâtiments et d'autres populations. Mais, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre précédent, il est parfois nécessaire de créer des unités statistiques spéciales au-dessous du niveau de l'entreprise pour distinguer utilisations statistiques et utilisations administratives.

Aucun pays ne dispose encore de systèmes exclusivement fondés sur des répertoires pour produire des statistiques d'entreprises mais la valeur de l'approche des répertoires pour la production de statistiques sociales, voire socio-économiques, a bien été démontrée dans certains pays. Par ailleurs, Gaasemyr et Struijs [1] ont récemment souligné le grand potentiel statistique découlant de l'élaboration de fichiers d'emplois fondés sur des répertoires (Register-Based Job Files - RJF). Ces auteurs définissent le RJF comme «un fichier interconnecté de systèmes centralisés de données administratives provenant des agences fiscales, de la sécurité sociale et de l'emploi» et soulignent que l'un de ses principaux avantages pour un pays est de «permettre de relier les données sur des personnes employées aux données sur les entreprises». L'unité d'appariement est l'emploi, déclaré par les personnes employées dans des sources statistiques comme l'Enquête sur les forces de travail, et déclaré par les employeurs dans les sources utilisées à des fins de statistiques d'entreprises.

Le principal but d'un RJF en cours de développement est d'élaborer des estimations relatives au «temps de travail», à «l'emploi», aux «salaires et traitements» et au «chiffre d'affaires» à partir d'une combinaison de sources administratives et statistiques. La principale

source statistique est l'enquête sur les forces de travail. Les sources administratives sont des registres d'employeurs et d'employés, les retenues à la source patronales et (de nouveau) la TVA. L'approche utilisée pour appairer les données des différentes sources est éclectique. Les statistiques résultantes serviront par exemple à la comptabilité nationale où l'on considère que la qualité des données relatives à l'emploi de l'enquête sur les forces de travail est supérieure à celle du registre des employeurs et des employés.

Cependant, le répertoire est bien plus riche en détails. On utilisera par conséquent la source statistique pour les totaux agrégés et la source administrative pour ventiler les totaux au niveau sectoriel et à un niveau inférieur.

Remarques finales

Voici, en conclusion de ce bref tour d'horizon, quelques commentaires sur les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces des sources administratives.

La principale **force** de ces sources est leur exhaustivité par rapport à la plupart des sources statistiques. Il s'ensuit que les sources administratives sont particulièrement appropriées en tant que points de départ de répertoires statistiques et pour des enquêtes à plusieurs degrés que des répertoires comme ceux de la sécurité sociale permettent désormais de réaliser. En outre, elles sont bien mieux adaptées à la réalisation d'analyses verticales (régionales par exemple) et longitudinales que les sources statistiques.

Une **faiblesse** bien connue des sources administratives en statistique est leur vulnérabilité aux modifications introduites par leurs régimes administratifs de contrôle. Dans un État membre de l'UE, une controverse relative aux conséquences statistiques des modifications des règles d'octroi des allocations de chômage a gravement nuit au renom du service statistique public. La Communauté envisage actuellement des propositions relatives à de possibles modifications de la forme et du contenu des comptes qui pourraient entraîner des difficultés pour un certain nombre de pays de l'EEE.

La restructuration, récente ou projetée, de l'organisation de certains INS représente une **opportunité** d'utiliser davantage les sources administratives. Certaines directions des statistiques d'entreprises sont en train de remplacer le «modèle du pipeline», qui organisait le travail de collecte d'une enquête au coup par coup, par une nouvelle forme

d'organisation. Les diverses étapes de collecte et de traitement des statistiques d'entreprises communes à toutes les enquêtes sont redistribuées à de nouvelles unités fonctionnelles. Ceci permet entre autres de réévaluer les méthodes de collecte et d'envisager une plus large gamme de sources. Gaasemyr et Struijs [1] ont souligné l'opportunité particulière que représentait l'élaboration d'un R.JF pour resserrer la collaboration entre les services qui se consacrent aux statistiques du travail et ceux qui s'occupent des statistiques d'entreprises.

Les sources administratives de nombreux pays ont toujours eu un caractère et une portée nationaux. Certaines réalisations récentes pourraient être perçues comme des **menaces** à cet égard pour ce qui est de la possibilité de continuer à utiliser ces sources à des fins de statistiques d'entreprises. Nous avons évoqué en introduction le morcellement administratif imposé par les politiques de déréglementation appliquées dans certains pays. Ce type de morcellement peut bien sûr

aussi découler de la décentralisation des pouvoirs publics vers d'autres parties de l'administration politique. Actuellement, au moins trois États membres de l'UE procèdent à, ou envisagent, une décentralisation de cette nature.

Référence

- [1] S. Gaasemyr et P. Struijs: "*The Role of International Standards in Developing Register-Based Job Files*" (Le rôle des normes internationales dans l'élaboration de fichiers d'emplois fondés sur des répertoires) et "*The Role of International Standards in Using Register-Based Job Files*" (Le rôle des normes internationales dans l'utilisation de fichiers d'emplois fondés sur des répertoires), documents présentés au Symposium international de 1998 sur l'appariement des données employeurs-salariés.

PARTIE II :
EXPERIENCES NATIONALES
D'UTILISATION
DES SOURCES ADMINISTRATIVES

B E L G I Q U E / B E L G I È

L'Institut statistique belge (INS) utilise actuellement des sources de la TVA et de la sécurité sociale pour gérer et tenir à jour un répertoire statistique d'entreprises. Malgré l'absence d'un système commun d'identification des personnes morales, l'INS peut relier ces sources de façon satisfaisante. Pour l'instant, seules sont disponibles les données de sécurité sociale relatives aux entreprises mais la couverture s'étendra prochainement aux données individuelles, ce qui permettra de remplacer partiellement les données sur l'emploi provenant d'enquêtes. Une troisième source, les analyses des états comptables des entreprises réalisées par la banque centrale, est utilisée pour contrôler les déclarations de l'enquête structurelle sur les entreprises. Le projet de nouvelle loi statistique vise à parfaire un cadre juridique déjà généralement favorable à l'utilisation statistique de sources administratives.

Position institutionnelle

1. La statistique publique remonte à la création de l'État, dans les années 30 du siècle dernier, mais il a fallu attendre un siècle pour parvenir à une certaine centralisation. Depuis 1940, les travaux relatifs à la plupart des statistiques y incluses les statistiques économiques ont été réalisés sous la responsabilité générale du Ministère de l'Économie. La création de ce que sont actuellement l'Institut national de statistique (INS) et le Conseil supérieur statistique (CSS) remonte à 1946. La loi de 1962 sur la statistique publique définissait les responsabilités de l'INS par rapport à celles d'autres organismes nationaux, régionaux et communautaires. En 1985, une autre loi relative aux statistiques préconisait la convenance de conférer à l'INS non pas une position d'office centralisé mais un rôle de coordination du système statistique national dans son ensemble. En 1994, dans le cadre d'une révision visant à réorganiser les fonctions au sein du gouvernement belge, il a été décidé que l'INS serait financé sur la base d'une allocation annuelle. Cette même révision autorisait par ailleurs la création d'un autre organisme, l'Institut des comptes nationaux (ICN) géré conjointement par l'INS, la Banque nationale (BNB) et le Bureau du Plan. Le système des cinq bureaux régionaux de l'INS qui disposent de leurs propres services de documentation et d'information, existe depuis 1977.

Cadre juridique

2. La loi statistique fondamentale est celle de 1962. Cette loi codifie la vieille demande d'un

recensement démographique général et permet aussi la réalisation d'enquêtes en distinguant les enquêtes purement statistiques des enquêtes administratives. Un amendement de 1985 identifie les enquêtes à caractère volontaire, instituant donc l'obligation de répondre à toutes les autres enquêtes. Les enquêtes obligatoires doivent être autorisées par décret royal. Par contre, les enquêtes lancées par un ministère ne sont pas contraignantes et leur caractère volontaire doit figurer sur les questionnaires. Les enquêtes réalisées à des fins purement statistiques doivent impérativement respecter le secret statistique. Néanmoins, la loi permet de transmettre des données aux organismes publics intéressés à condition que ces derniers en respectent le secret et ne prennent aucune mesure légale ou administrative contre les répondants. La loi définit par ailleurs une catégorie de données individuelles non confidentielles se limitant dans la pratique aux noms et adresses des entreprises et à leur classification par volume d'emploi. Le principe directeur est que le secret statistique est censé s'appliquer à toute donnée ne pouvant être légalement connue sans une action spécifique de la partie intéressée.

3. Une nouvelle loi statistique, en préparation, devrait modifier le cadre juridique actuel. Elle se conformera à la réglementation en vigueur en matière de statistiques communautaires et supprimera d'autres dispositions de la législation précédente. L'INS ne pourra plus notamment mener d'enquêtes pour le compte d'organismes administratifs et l'enquête de production mensuelle (PRODCOM) devra se fonder sur une nouvelle base juridique.

4. L'article 24 bis de la loi de 1962 contraint tous les services de l'administration publique belge à fournir à l'INS, à des fins de recherche statistique, des informations détaillées sur les données individuelles dont ils disposent, y compris les numéros d'identification. Dans certains cas, ces transmissions d'informations peuvent être facturées. L'INS paie d'ailleurs les informations fournies par l'Office national de la sécurité sociale (ONSS). Jusqu'à présent, le coût n'a jamais été invoqué pour rejeter une source d'information d'un organisme de l'administration. Les organismes publics doivent notifier à l'INS toute décision de traiter statistiquement les données qu'ils détiennent. À des fins de coordination des activités statistiques, le ministère de l'Économie est habilité à recommander à tout service ou administration l'utilisation de méthodes statistiques normalisées. Le ministère peut aussi inviter ces administrations et ces services à produire des statistiques se fondant sur les informations qu'ils détiennent. Il n'a toutefois pas encore exercé ce pouvoir.
5. Un registre national des personnes physiques a été légalement institué en 1983. Il contient des noms, des codes pour le sexe, des dates de naissance et des adresses. Il assigne aussi un matricule unique qui peut être utilisé par toutes les administrations sur approbation de la Commission pour la protection de la vie privée. Des propositions de 1985 relatives à la protection de la vie privée ont été légalement adoptées en 1992. Les personnes physiques ont désormais le droit d'accéder aux registres d'informations les concernant.

Le système des statistiques d'entreprises

À l'échelon national, l'INS est la seule institution responsable de la collecte des informations nécessaires à la production de statistiques sur les entreprises, à l'exception des statistiques financières et économiques d'institutions bancaires et de compagnies d'assurance couvertes par la BNB. Toutes les variables de l'enquête structurelle sur les entreprises (SBS) proviennent d'un unique organisme, l'INS, pour tous les secteurs économiques à l'exception de ceux mentionnés précédemment. L'INS tient le répertoire statistique des entreprises (DBRIS), utilisé comme cadre de conception et d'échantillonnage de la SBS. L'enquête couvre toutes les grandes et moyennes entreprises et en un échantillon des petites entreprises et des commerçants indépendants. Elle remplace les anciennes sources de statistiques sur la production dans l'industrie et la construction.

Sources spécifiques

6. Les fichiers du DBRIS sont compilés à partir de quatre sources administratives:
- le registre de la TVA des entreprises fourni par le Ministère des Finances qui contient notamment, pour chaque matricule de TVA, des données sur le chiffre d'affaires assujetti à la TVA et un code NACE attribué lors de la création de l'entrée dans le registre
 - le registre de l'ONSS sur l'emploi qui contient pour chaque matricule la classification par volume d'emploi et le code NACE de l'employeur
 - le registre de l'ONSSAPL sur l'emploi dans les administrations provinciales et locales qui contient pour chaque matricule la classification par volume d'emploi
 - le répertoire national des personnes morales qui contient la forme juridique de chaque enregistrement.

Les analyses de la Centrale de Bilans de la BNB peuvent aussi être utilisées comme source auxiliaire d'obtention d'informations codifiées selon la NACE. Compte tenu des illogismes de la codification administrative, l'INS applique actuellement un système de codification préférentielle des activités. Toutes les enquêtes statistiques - Prodcom, SBS, Commerce, etc. - servent de sources auxiliaires pour améliorer les informations du DBRIS codifiées selon la NACE. La section de l'INS responsable du DBRIS analyse l'information provenant des enquêtes susmentionnées pour en vérifier la codification NACE et contacte les entreprises concernées en cas de doute. Les personnes physiques sans emploi ou non enregistrées au titre de la TVA sont couvertes par une partie du registre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

7. Les données de la sécurité sociale (ONSS) à l'échelon de l'entreprise permettent de créer des univers et de construire des échantillons pour les statistiques sur les salaires versés. Il se pourrait que l'on dispose dans un proche avenir de données individuelles sur les salaires versés. On pourrait alors extraire ou calculer, à partir des données du registre, la plupart des variables nécessaires à ces statistiques et remplacer l'actuelle enquête statistique par une enquête supplémentaire moins fréquente pour collecter des informations sur des variables non couvertes par le registre.

8. On utilise aussi les sources administratives pour étayer la SBS. L'exploitation des données de la Centrale de bilans de la BNB représente le principal moyen de vérifier les résultats des formulaires de la SBS. Une loi de 1978 contraint toutes les sociétés belges et étrangères présentant des comptes annuels à des tribunaux de commerce à envoyer des copies de ces comptes à la BNB qui doit à son tour les tenir à la disposition du public. Les comptes sont présentés sous un schéma standard (version abrégée pour les petites entreprises) conforme au plan comptable général belge. Les analyses publiées par la BNB comprennent les bilans, les déclarations de profits et pertes, la valeur ajoutée et les investissements. Pour les grandes et moyennes entreprises qui publient leurs comptes sous un format complet, un quart environ des variables requises par le règlement sur la SBS pourrait provenir de ces analyses. L'INS continue cependant à tirer ses informations de la SBS, les analyses n'étant généralement disponibles que dans un délai de neuf mois consécutif à la fin de l'exercice comptable.

Progrès, problèmes et projets

9. Il se pourrait que l'on exploite à l'avenir des sources administratives non actuellement utilisées à des fins de statistiques d'entreprises, comme les données de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les données de l'impôt sur le revenu des entreprises. Celles-là sont déjà utilisées dans le domaine des statistiques sociales et pourraient aussi être incorporées au système des statistiques d'entreprises pour les années de référence commençant en 1998, afin d'obtenir notamment des informations sur les services professionnels offerts par des praticiens individuels, domaine non couvert par le DBRIS. Toutefois, les praticiens employant des personnes devraient continuer à être couverts par des enquêtes structurelles. Les données relatives à l'impôt sur les sociétés pourraient être exploitées pour obtenir des données utilisables pour les petites sociétés appartenant

à toutes les rubriques de la NACE qui ne sont pas bien couvertes par les analyses de la Centrale de bilans de la BNB.

10. Le système de registre national des personnes physiques ne couvre pas les entreprises. L'INS a pu relier la TVA, le registre national des personnes morales et les fichiers de la sécurité sociale qui ne partagent pourtant pas d'identifiant unique. Il semble n'y avoir aucun obstacle spécifique d'ordre juridique ou technique à un appariement plus complet des bases de données statistiques et administratives.
11. Une possible fédéralisation de la nation pourrait aboutir à la décentralisation, au profit des régions, de diverses administrations. En conséquence, l'INS devrait passer un nombre accru d'accords pour continuer à obtenir des données des sources administratives. Par ailleurs, si les régions créaient des instituts statistiques indépendants, les pratiques nationales de collecte pourraient commencer à diverger, ce qui jouerait au détriment de la comparabilité des données. L'INS est donc conscient de la nécessité impérieuse d'une coopération interservice beaucoup plus intense pour ne perdre aucune possibilité d'utiliser des sources administratives.

Caractéristiques particulières

12. Voici les principales caractéristiques du système belge en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
 - 1) L'appariement réussi de la TVA, du registre national des personnes morales et des fichiers de la sécurité sociale, malgré l'absence d'un système commun d'identification des entreprises.
 - 2) La disponibilité des analyses de la Centrale de bilans de la BNB pour contrôler les déclarations de la SBS.

Bibliographie choisie

D E N M A R K

L'Office danois des statistiques (DS) dispose d'un système statistique bien connu et établi de longue date fondé sur des registres. La caractéristique fondamentale de ce système est sa capacité d'apparier des registres de particuliers, d'établissements, de bâtiments et de logements au moyen d'identifiants communs s'appliquant respectivement aux personnes physiques et aux personnes morales. L'élément clé du système de statistiques d'entreprises fondé sur les registres est le registre central des entreprises dont la version actuelle remonte à 1995/95, les autres éléments provenant d'enquêtes statistiques, d'autres statistiques et de plusieurs sources administratives. Les informations stockées dans ce système fournissent une grande partie, mais pas la totalité, des données nécessaires à des fins de statistiques structurelles d'entreprises. Des enquêtes statistiques annuelles doivent encore être menées pour obtenir des variables des comptes d'exploitation des entreprises mais elles utilisent aussi des questionnaires respectant les schémas des déclarations que les entreprises présentent annuellement aux autorités douanières et fiscales. Ces déclarations sont aussi utilisées conjointement pour extrapoler les réponses des enquêtes par sondage aux valeurs de la population.

Position institutionnelle

1. Dès 1850, la centralisation était un principe d'organisation des statistiques publiques danoises. Depuis sa création en 1966, l'office danois des statistiques (DS) s'est chargé de toutes les étapes de collecte, production et diffusion de la plupart des statistiques publiques, à l'exception de celles sur l'environnement, les finances, les pêches, la santé, les services publics et la recherche et le développement. Ces dernières sont produites par les ministères concernés en coopération avec le DS, généralement par le biais de commissions consultatives. Du point de vue administratif, le DS dépend du ministère de l'Économie et son directeur général, le «statisticien national», a rang de chef de département ministériel. Cependant, l'office danois des statistiques est une institution juridiquement autonome régie par un Conseil des Gouverneurs. Elle jouit d'une indépendance financière considérable tenant à sa capacité de vendre des produits statistiques et de recherche à des clients externes.
2. Le statisticien national préside une commission de planification, à laquelle participent aussi les chefs de département du DS, qui élabore un projet de programme annuel de travail statistique. Ce projet est soumis pour approbation au Conseil des Gouverneurs puis publié. Le programme publié est accompagné d'un guide

annuel dressant systématiquement la liste des sources du DS. Dans la pratique, le Conseil des Gouverneurs donne des orientations sur les priorités du programme de travail, les moyens à coordonner pour le remplir et l'évolution des besoins statistiques des utilisateurs. Dans ce cadre, il peut demander l'avis de sept commissions consultatives spécialisées dont les membres représentent collectivement les grands intérêts nationaux comme l'éducation et la recherche, l'industrie, les organisations syndicales et les administrations locales.

Cadre juridique

3. L'environnement juridique, eu égard en particulier à l'utilisation des sources administratives à des fins de statistiques d'entreprises, est exhaustif et assez clair. Il a évolué de façon logique suivant les principales étapes que voici:
 - La loi n° 196 de 1996 relative à l'office danois des statistiques, telle qu'amendée ultérieurement, confère au DS les pouvoirs suivants:
 - (a) agir en tant qu'autorité centrale des statistiques publiques danoises
 - (b) réaliser la collecte, le traitement et la publication des informations pour les autorités locales, les organisations et les entreprises privées

- (c) à des fins de coordination, contraindre d'autres organismes publics à notifier au DS toute proposition d'activité statistique
- (d) superviser ou participer à la création et à l'utilisation de registres administratifs pouvant aussi être utilisés à des fins statistiques.
- La loi de 1968 sur les registres de population autorisait le ministère de l'Intérieur à créer le registre central de la population (CPR). Il s'agit d'un registre national informatisé qui existe aux côtés des registres municipaux traditionnels et qui identifie chaque personne physique par un matricule invariable utilisé dans toute l'administration publique.
 - La loi de 1975 relative aux répertoires d'entreprises autorise le DS à créer un registre central des entreprises et des établissements. Ce registre contient des informations sur les unités légales, leurs départements ou filiales (établissements), habilitées ou contraintes selon une autre loi à se déclarer aux autorités ou institutions publiques. La loi prévoit également un système de codification des unités du registre, devant aussi être utilisé dans tous les registres publics d'entreprises. Les matricules personnels du CPR identifient aussi les particuliers qui, en tant que chefs d'entreprises ou employeurs, sont pro-priétaires et responsables d'entreprises.
 - Une loi de 1977 est à l'origine du registre des immeubles et logements (BBR) qui contient des numéros d'identification et d'autres informations particulièrement intéressantes à des fins statistiques comme l'ancienneté, la taille, la destination et les installations.
 - La loi de 1978 relative aux registres des autorités publiques danoises permet d'apparier les données de registres administratifs et statistiques à de seules fins statistiques et à condition de ne divulguer aucune information à caractère personnel. En général, les données individuelles des registres statistiques ne doivent pas être communiquées à des tiers et les registres statistiques en particulier ne doivent pas être utilisés pour prendre des décisions administratives affectant les particuliers. Une autorité de surveillance des données contrôle les opérations effectuées sur tous les registres détenus par les organismes publics.
4. Cette activité législative s'est traduite par un certain nombre de résultats favorables pour l'office danois des statistiques dans la pratique:
- Le DS peut coordonner le développement de tous les registres actuellement ou potentiellement intéressants du point de vue statistique.
 - L'utilisation statistique des informations des registres administratifs est de l'entière compétence du DS.
 - Tous les registres administratifs utilisent les mêmes identifiants.
 - Les trois principaux identifiants du CPR, du registre central des entreprises et du BBR peuvent être utilisés avec des informations d'autres registres pour produire des statistiques concernant les particuliers, leur lieu de travail et leurs conditions de logement, sans avoir à mener d'enquête statistique spécifique.
 - Le registre central des entreprises étant au cœur du système des statistiques d'entreprises fondé sur les registres, le DS peut aussi l'utiliser à l'avantage d'autres organismes publics en matière d'immatriculation des entreprises et pour relier et simplifier les procédures d'immatriculation des entreprises.
 - La loi danoise sur la protection des données octroie un statut particulier aux statistiques du fait que ces dernières sont considérées comme différentes de l'activité administrative fondée sur les données individuelles.
- Le système des statistiques d'entreprises**
5. Les registres administratifs jouent un rôle direct et indirect important, mais en aucune façon exclusif, dans la production de statistiques d'entreprises. Leur impact, précoce, a toutefois été considérable. Dès 1968, le DS a réalisé des statistiques de chiffre d'affaires sur la base des déclarations de TVA; en 1971, des statistiques sur l'emploi des entreprises basées sur les déclarations des employeurs au système des régimes complémentaires de retraite et en 1974 des statistiques sur les salaires totaux versés provenant de données des administrations fiscales. Les recensements généraux d'entreprises que l'on réalisait auparavant tous les dix

ans ont donc été abandonnés mais certaines enquêtes statistiques subsistent toujours. La principale consiste en la collecte directe de données des bilans et des comptes de profits et pertes que l'on combine à des données administratives. Le point 8 ci-après revient sur cet aspect.

6. L'introduction d'un système modernisé de registres d'entreprises en 1994/95 représente le point culminant des réalisations entreprises après la consolidation du registre central des entreprises en 1975. En sus des caractéristiques énoncées au point 3, le registre contient des informations telles que la localisation, la forme de propriété, la classification de l'activité principale et la taille. Le registre est utilisé comme source du système de statistiques d'entreprises fondé sur des registres, du registre de statistiques des établissements et du module de classification des emplois. Le registre central des salaires (COR) compilé par les autorités douanières et fiscales, qui contient des informations annuelles sur les rémunérations du travail, les prélèvements réalisés par les employeurs, les caisses de retraite, etc., constitue une autre source importante des deux derniers registres mentionnés.
7. Le noyau du système fondé sur les registres est un registre de base qui contient des identifiants transversaux clés comme le SENR (numéro d'identification commun à la TVA et aux systèmes de liquidation des retenues à la source de l'impôt sur le revenu - PAYE -), le JUR (matricule des entreprises) et le code des établissements. Il existe en outre neuf sous-registres qui couvrent divers secteurs comme l'industrie, le bâtiment, le commerce de gros et de détail, le tourisme et le transport ainsi qu'un secteur spécial pour les entreprises exerçant plusieurs activités. Chaque sous-registre contient toutes les données clés disponibles pour chaque entreprise concernée, provenant de questionnaires d'enquêtes, d'autres sources statistiques, du registre central des entreprises et d'une douzaine d'autres registres administratifs.

Sources de données du SBS

8. L'utilisation du système fondé sur les registres est illustrée par les sources que le DS propose d'utiliser pour satisfaire aux exigences du règlement sur les SBS.

Variables de la démographie des entreprises

Les variables en question se réfèrent aux nombres et aux modifications des entreprises, des unités locales, des unités fonctionnelles, des commerces de détail et des éventaires ou boutiques fixes. La principale source est le registre central des entreprises avec, en particulier, les informations sur la TVA et sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui émanent des fichiers des autorités douanières et fiscales. Les enquêtes réalisées par le DS en collaboration avec les douanes et le fisc fourniront des informations supplémentaires pour les unités d'activité économique au niveau local.

Données sur l'emploi

Les variables de ce chapitre se réfèrent aux nombres de personnes employées, aux salariés, aux salariés à temps partiel, aux apprentis, aux nombres d'équivalents plein temps et au temps de travail des salariés. Les principales sources seront le CPR et d'autres registres de l'impôt sur le revenu, des allocations de chômage, des salaires et des politiques relatives au marché du travail (formation sur le terrain par exemple). Les données supplémentaires pour les UAE locales proviendront aussi d'enquêtes spéciales.

Données comptables

Ces données se réfèrent aux variables du chiffre d'affaires, de l'excédent brut d'exploitation, des achats, des stocks, des coûts de la main-d'œuvre, des investissements bruts, des dépenses de commercialisation, des transactions boursières et des paiements aux sous-traitants. Les chiffres de ces variables proviendront du nouveau système d'information fondé sur les comptes qui combine techniques d'enquête et données administratives. Le questionnaire de l'enquête, très détaillé, vise l'obtention d'informations relatives à un grand nombre de variables de la comptabilité des entreprises. Le questionnaire sera adressé à toutes les grandes entreprises et à un échantillon des petites entreprises. Les résultats de l'enquête seront complétés par des informations relatives à d'importants éléments du bilan et du compte de profits et pertes que la quasi-totalité des entreprises doivent présenter aux autorités douanières et fiscales. Les résultats combinés seront ensuite extrapolés au total de la population d'entreprises en utilisant des univers du système de statistiques d'entreprises fondé sur les registres.

Autres variables

Pour les variables restantes du SBS, des enquêtes statistiques directes seront utilisées, aucune source administrative n'étant disponible.

Caractéristiques particulières

9. Voici les principales caractéristiques du système danois en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:

- 1) Un corps législatif statistique soigneusement développé au fil de nombreuses années, qui permet de tirer profit de tous les avantages de l'utilisation de sources administratives à des fins statistiques.
- 2) Un système de matricule des personnes physiques et un système de matricule des personnes morales remontant respectivement à 1968 et à 1975, à utiliser dans tous les principaux registres publics.

- 3) Un système intégré de statistiques d'entreprises, fondé sur les registres, avec des sous-registres spécialisés contenant des données relatives aux unités considérées provenant d'enquêtes statistiques, du registre central (statistique) des entreprises et de nombreux registres administratifs.

Bibliographie choisie

"Statistics on Persons in Denmark - A register-based statistical system" (Les statistiques sur les personnes au Danemark - Un système statistique fondé sur les registres) (Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 1995).

DEUTSCHLAND

Le système statistique de l'Office statistique de la République fédérale allemande (StBA) est caractérisé par une importante délégation des processus de collecte au profit des gouvernements régionaux (Länder) et par le strict respect des lois visant à protéger la vie privée et à renforcer la légitimité des activités publiques. Les sources administratives ont cependant été utilisées dans divers domaines statistiques quoique de façon encore très limitée en matière de statistiques d'entreprises. En 1995, le StBA a entrepris un travail méthodologique de compilation d'un répertoire statistique d'entreprises basé sur l'utilisation de quatre registres administratifs: la TVA, les fichiers de salariés tenus par la sécurité sociale et les fichiers des membres des Chambres de commerce et des Chambres des métiers. Cette compilation a comme base juridique la nouvelle loi sur les registres statistiques de juin 1998. Le StBA a pour objectif de combiner les contenus de ces fichiers pour couvrir le plus grand nombre possible d'unités tout en évitant les doublons. La loi interdisant l'utilisation dans les différents registres d'un matricule commun pour les entreprises, le StBA a décidé de mettre les entreprises en correspondance par collationnement de leurs adresses. Compte tenu de ce que ce procédé ne permet de résoudre que 30% environ des cas, des enquêtes devront être menées pour se procurer les matricules sous lesquels les unités sont enregistrées dans les diverses sources administratives. Ces numéros seront intégrés dans les registres d'entreprises et utilisés pour identifier les unités lors des processus annuels de mise à jour. Actuellement, les enquêtes structurelles menées à des fins de statistiques d'entreprises ne couvrent que les entreprises employant un minimum de 20 personnes. On étudie les possibilités d'étendre cette couverture aux plus petites entreprises. Les résultats de l'étude d'un institut de recherche sur un usage accru des sources administratives pour réduire la charge de réponse des entreprises devraient être présentés au ministère de l'Économie en janvier 1999.

Position institutionnelle

1. Conformément à la structure fédérale de la République fédérale allemande, le travail statistique est partagé entre l'Office statistique fédéral (StBA) et les offices statistiques des seize Länder. Le StBA est responsable de la préparation des statistiques fédérales tandis que les tâches de collecte et de traitement des données à l'échelon des Land sont réglementairement dévolues aux offices des Länder. Le StBA compile et diffuse les résultats pour l'ensemble du pays.
2. Dans la structure gouvernementale allemande, le StBA est un organisme indépendant au sein du ministère fédéral de l'Intérieur. Le président du StBA est nommé par le chef de l'État. En marge de ses tâches statistiques, il est responsable de la supervision des élections générales fédérales et européennes. En sa qualité de statisticien, il préside le Comité consultatif statistique (SB) où siègent des représentants de divers ministères fédéraux, des responsables des offices statistiques des

Länder, des représentants du monde des affaires, des syndicats et de la science ainsi qu'un responsable de l'agence fédérale pour la protection des données. Le SB est à son tour assisté par divers comités techniques et groupes d'experts. En Allemagne, toutes les activités statistiques doivent se baser sur des lois concrètes qu'il incombe aux ministères fédéraux correspondants, comme le ministère de l'Économie pour les statistiques économiques, de préparer. Certains organismes, notamment les ministères de l'Agriculture, du Transport et du Travail, ainsi que la Bundesbank, compilent et publient leurs propres statistiques.

Cadre juridique

3. Les statistiques publiques sont réglementées par la loi relative aux statistiques à des fins fédérales de janvier 1987 qui a remplacé la loi sur les statistiques de 1953 et la loi sur les statistiques de 1980 qui amendait à son tour celle de 1953. La loi de 1987 reprend le contenu

de la décision capitale arrêtée par la Cour constitutionnelle fédérale à l'occasion du recensement de la population de 1983 (qui a donc été ajourné de 1981 à 1987 puis mené sous une forme très différente). Les dispositions législatives relatives au secret statistique protègent «l'information statistique individuelle» qui comprend toutes les informations fournies par une personne physique ou morale permettant la compilation d'un ensemble de statistiques fédérales. La Bundesdatenschutzgesetz (loi fédérale relative à la protection des données) de décembre 1990, révisant une loi de 1977, restreint les opérations statistiques concernant les personnes physiques.

4. La décision capitale et les lois ultérieures ont fait l'objet d'un ample débat. En résumé et au risque de simplifier, on peut toutefois énoncer comme suit les principales caractéristiques de l'environnement juridique du travail statistique à l'échelon fédéral:

- Selon la législation fédérale de base, toute intervention des pouvoirs centraux affectant des droits fondamentaux des citoyens doit se baser sur une loi. Les enquêtes statistiques publiques et l'utilisation de diverses sources administratives à des fins statistiques figurent au nombre de ces interventions.
- Toutes les lois autorisant une enquête statistique doivent spécifier si la réponse est obligatoire. Les enquêtes statistiques menées à l'échelon européen ne peuvent être obligatoires que si la législation communautaire le mentionne explicitement. Des enquêtes conjoncturelles spécifiques peuvent être menées sans le support d'une loi à condition que leur portée soit limitée à 10 000 individus et que la réponse soit facultative.
- Aucune autorisation légale n'est nécessaire pour élaborer des statistiques fédérales «fondées exclusivement sur des données extraites de sources accessibles à tous». L'accès pour des besoins statistiques à des bases de données «fermées» comme celles des autorités fiscales ou des organismes de la sécurité sociale tant fédéraux que régionaux est cependant limité par des dispositions réglementaires selon lesquelles ces bases de données ne peuvent être utilisées qu'aux fins identifiées dans la législation correspondante. En outre, cet

accès n'est possible qu'à l'échelon fédéral et doit aussi se circonscrire aux obligations de respecter le secret des fichiers individuels.

5. D'autres dispositions légales se réfèrent spécifiquement au besoin, lors du traitement des réponses d'enquêtes, de séparer les données «primaires» des données «accessoires» (à supprimer dès que possible) comme les noms et adresses et de dissocier strictement les activités «statistiques» des activités «administratives». Il convient aussi de souligner que selon le principe fédéral général, les lois fédérales doivent être appliquées par tous les Länder. L'environnement constitutionnel ne favorise donc pas toute visée fédérale d'imposer des normes uniformes sur des sujets précis. En outre, l'attribution d'un matricule commun d'identification aux entreprises unipersonnelles et aux travailleurs indépendants s'est avérée être une question particulièrement délicate au regard de la protection des données.

Système de statistiques d'entreprises

6. Malgré tout, les sources administratives ont trouvé des applications statistiques dans des domaines comme la démographie des populations, l'emploi, la formation et les affaires sociales, les finances publiques, l'administration de la justice, l'agriculture, les insolvabilités, les recettes publiques provenant de l'activité des entreprises (comme la TVA) et l'environnement. À l'exception partielle des statistiques du bâtiment (où l'on a utilisé des informations fondées sur les permis de bâtir), aucune source administrative n'a peu ou prou été exploitée à des fins de statistiques d'entreprises. Les statistiques conjoncturelles et structurelles, tant nationales que communautaires, ont été compilées jusqu'à présent à partir des résultats d'enquêtes statistiques primaires recouvrant généralement les entreprises employant un minimum de 20 personnes. Il n'existe pas de répertoire statistique complet d'entreprises tel que celui envisagé par le règlement communautaire de juillet 1993 sur les répertoires. Pour conduire ces enquêtes, on a donc élaboré un registre statistique d'entreprises qui comporte quelque 2 millions d'unités, en mettant en correspondance divers fichiers d'adresses. On a même eu recours aux unités accessibles de sources externes (banques, assurance, instituts de recherche).

Progrès, problèmes et projets

7. En 1993, le StBA a réalisé une enquête visant à déterminer les fichiers administratifs susceptibles de constituer des sources valables d'où tirer des éléments particuliers d'information nécessaires à la création et à la tenue d'un répertoire statistique d'entreprises conforme au règlement sur les registres. Cette enquête a montré qu'un seul et même fichier administratif ne suffisait pas à recouvrir toutes les unités requises, avec leurs informations correspondantes, par ce répertoire d'entreprises. Par contre, il était possible de dresser ce répertoire en combinant des informations administratives provenant de quatre sources particulières. En conséquence, le StBA a entamé en 1994 des négociations avec les autorités responsables de ces sources pour identifier et surmonter les difficultés juridiques d'accès à ces fichiers. Les résultats de ces négociations ont permis de préparer un projet de loi sur les répertoires statistiques qui a été soumis au législateur courant 1997. Cette loi est entrée en vigueur le 24 juin 1998.

Ces sources, qui ont été choisies en fonction de leur capacité intrinsèque, ou en combinaison avec d'autres sources, de fournir des informations clés, sont les suivantes:

(1) Administration fiscale

Les fichiers de l'administration fiscale peuvent être utilisés pour obtenir des données sur les chiffres d'affaires. Ils contiennent les noms de tous les «contribuables» redevables de la TVA et couvrent les entreprises qui exercent, de façon indépendante et continue, une activité commerciale ou professionnelle dans un but lucratif. Ils ne comprennent pas les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable est inférieur à un certain seuil (32 500 DM en 1996). Leur couverture est aussi affectée par la pratique qui consiste à considérer toutes les entreprises d'un groupe comme une seule personne imposable. Le dénombrement des entreprises est aussi affecté du fait qu'un contribuable peut être enregistré à l'adresse de son domicile et non à celle de la société.

(2) Ministère du travail (BA)

Les fichiers du ministère du Travail recouvrent les établissements dont les

salariés cotisent à la sécurité sociale. Ces fichiers, pourtant très volumineux, ne contiennent pas les entreprises unipersonnelles ou d'autres catégories de travailleurs indépendants.

(3) Chambres de commerce et d'industrie et

(4) Chambres des métiers

Ces sources sont particulièrement intéressantes car elles couvrent les informations absentes des fichiers du BA sur les entreprises unipersonnelles et les travailleurs indépendants. Tous les professionnels sont tenus de s'y inscrire. Les fichiers des membres sont actualisés d'après les déclarations d'activité professionnelle réalisées par le biais de formulaires d'immatriculation obligatoires dans l'ensemble de l'État fédéral. Ces formulaires permettent aux entreprises et aux unités locales de déclarer aux autorités locales le début et la cessation de leur activité, ainsi que toute modification importante. Ces fichiers sont généralement gérés par ordinateur par un service central. Les membres devant verser des cotisations, il est très important pour les chambres que leurs fichiers soient les plus exhaustifs, actuels et fiables possible. Ces fichiers fournissent aussi des indications sur les entreprises et les unités locales et sur l'appartenance des unités locales aux entreprises.

1. Le StBA est bien conscient des problèmes que peuvent causer les différences de définitions et autres idiosyncrasies des fichiers administratifs choisis. Il est peu probable que les adresses mêmes soient enregistrées de façon standard. Par ailleurs, le chiffre d'affaires enregistré dans les fichiers fiscaux ne coïncide pas toujours avec la définition de la quatrième directive sur les comptes des entreprises. Cependant, dans le travail de compilation du nouveau répertoire d'entreprises basé sur une combinaison de sources administratives et statistiques, il est fondamental d'éviter les enregistrements multiples. Cette tâche est complexe puisqu'il n'existe pas de système de codage commun des entreprises. Il reste donc l'option de la mise en correspondance des adresses. Eurostat a financé un projet permettant au StBA

- d'examiner les progiciels disponibles dans le commerce pour réaliser cette tâche. Il s'est avéré que même le progiciel réunissant tous les critères techniques ne pouvait pas apporter une solution complète et qu'un important travail manuel était aussi nécessaire pour éliminer les enregistrements multiples. Si la méthode du collationnement des adresses n'est pas suffisante, une enquête devra être menée auprès des entreprises pour déterminer les matricules utilisés dans les fichiers administratifs. Il devrait alors être possible de mettre ces unités en correspondance et de les appairer.
2. Le ministère fédéral de l'Économie a chargé un institut de recherche économique de réaliser une étude sur la portée d'une utilisation statistique accrue des données administratives. Cette étude a pour principal but d'alléger la charge des déclarations obligatoires des entreprises. Un rapport provisoire a été présenté au ministère de l'Économie en avril 1998 en attendant la fin de l'étude, prévue pour janvier 1999.
 8. Le StBA s'attache actuellement à l'introduction, à partir de l'année de référence 1999, d'un système d'enquêtes statistiques satisfaisant les besoins clés des statistiques structurelles communautaires. Il examine si la couverture du système d'enquêtes primaires peut s'étendre aux entreprises de moins de 20 employés en travaillant sur un échantillon assez réduit auquel un questionnaire abrégé serait soumis. La quantité et le contenu de l'information ainsi obtenue sur les plus petites entreprises incluses dans cette partie du système d'enquêtes permettraient d'estimer des paramètres de population des variables clés du SBS. Les univers de ce processus d'estimation proviendraient du contenu des champs du nouveau répertoire statistique d'entreprises conforme au règlement communautaire sur les répertoires. Pour le StBA, le nouveau répertoire statistique d'entreprises devrait être mis à jour à l'aide des informations des quatre registres administratifs et des informations complémentaires régulièrement fournies par des enquêtes statistiques primaires. Cette procédure permettrait d'éviter une charge supplémentaire pour les entreprises, problème sujet à une considérable pression politique aux plus hauts niveaux.
 9. Pour ce qui est des informations relatives aux statistiques structurelles et conjoncturelles communautaires dans des domaines où il n'existe pas ou peu de statistiques nationales (soit NACE, I, K, M, N, O), un débat est ouvert sur le point de savoir si l'information peut être obtenue d'autres sources. On ne peut créer de nouvelles enquêtes statistiques trimestrielles primaires à cet effet. Deux sources administratives, comportant aussi des données mensuelles ou trimestrielles sur les salariés et les chiffres d'affaires, seront utilisées pour actualiser tous les ans le répertoire d'entreprises. Ces données pourraient être combinées avec celles du répertoire d'entreprises et être utilisées pour estimer des données statistiques. Mais on n'est pas encore sûr que les données des sources administratives pourront être fournies plus fréquemment et en temps voulu pour satisfaire aux besoins de l'exploitation visée.
- ### Caractéristiques particulières
10. Voici les principales caractéristiques du système allemand en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
 - 1) À quelques rares exceptions près, aucune activité statistique (y inclus l'utilisation statistique de sources administratives) n'est autorisée à l'échelon fédéral sans une loi spécifique.
 - 2) La sensibilité du public allemand en matière de confidentialité empêche l'introduction de matricules d'entreprises communs aux différentes bases de données administratives.
 - 3) La collecte des informations statistiques relève de la responsabilité des Länder, le StBA ne pouvant pas s'immiscer dans les détails de ces opérations.
- ### Bibliographie choisie
- Statistikregistergesetz*, (Bonn, Bundesgesetzblatt, juin 1998)
- Entwurf des Endberichts "Möglichkeiten verstärkter Nutzung von Verwaltungsdaten für Zwecke der Wirtschaftsstatistik und zur Entlastung der Wirtschaft von statistischen Berichtspflichten" (Tübingen, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Septembre 1998).

ΕΛΛΑΔΑ

Industrie, construction, commerce et distribution (NACE Rév. 1, D, E, F, G, H, I), PME en particulier

Position institutionnelle

1. Des services statistiques ont été implantés dans les ministères publics en 1910, le Bureau national des statistiques n'ayant été instauré que plus tard. Il a fallu attendre la loi sur les statistiques de 1956 pour voir institué le Service statistique national grec (NSSG) qui est un organisme public indépendant au sein du ministère de l'Économie nationale. Le NSSG est composé d'un service central comprenant 15 divisions, de services statistiques dépendant de divers ministères, autorités et services publics et d'un office statistique régional dans les 51 *nomoi*, les territoires administratifs grecs. Le personnel de ces services dépend du NSSG.
2. La loi de 1956 a été développée par d'autres lois en 1989, 1986, 1988, 1991 et 1996 qui autorisent le NSSG à collecter, classifier, traiter et analyser toutes les statistiques nationales nécessaires à la satisfaction des besoins nationaux et internationaux. Le NSSG doit aussi coordonner les tâches des divisions du service central avec les activités des services statistiques des ministères. Le pays dispose donc d'un programme statistique global, évitant les doublons, limitant les frais et garantissant la conformité, l'exactitude et l'acceptabilité générale des données. Le NSSG soumet le projet de programme de travail statistique au ministère de l'Économie nationale pour approbation. Les décisions relatives à des activités impliquant des ministères sont prises en accord avec les ministères concernés.

Cadre juridique

3. La loi de 1996 contient des dispositions relatives à la fourniture de données provenant de sources administratives et à l'élaboration de registres à des fins statistiques. Tous les services sont tenus de fournir les informations dont le NSSG

peut avoir besoin à des fins statistiques. La loi définit aussi plus généralement l'obligation de fournir des informations statistiques et met l'accent sur les circonstances dans lesquelles on considère que des informations sont confidentielles. Les questionnaires et les tableaux doivent spécifier si les informations peuvent être utilisées à des fins fiscales ou de conscription militaire. Si tel n'est pas le cas, un label « confidentiel » est apposé à ces informations qui ne peuvent pas être utilisées par les pouvoirs publics à des fins fiscales ou dans le cadre de différends d'ordre juridique.

Système de statistiques d'entreprises

4. Le NSSG compile des statistiques conjoncturelles et structurelles au moyen d'enquêtes statistiques. À partir de l'année de référence 1995, la base de sondage de toutes les enquêtes sera le nouveau répertoire statistique d'entreprises. Ce répertoire se fonde sur les informations du registre de la TVA tenu par le ministère des Finances. Par ailleurs, les différences observées dans une enquête au niveau du secteur d'activité d'une entreprise sont prises en considération dans l'enquête suivante. Le registre de la TVA comprend un matricule, le nom et l'adresse de l'entreprise, sa principale activité économique (niveau à 4 chiffres de la NACE Rév. 1), son chiffre d'affaires, le nombre de salariés et la forme juridique.
5. Les statistiques structurelles des années de référence allant jusqu'à 1996 se sont basées sur une énumération complète des unités d'activité économique au niveau local (UAE locales) employant au moins 10 personnes et sur des échantillons d'UAE locales ne parvenant pas à ce seuil d'emploi. Le NSSG estime que ces dernières pourraient ne représenter qu'environ 5% du chiffre d'affaires total et de la TVA. Si

cette hypothèse se vérifiait, les coûts de sondage seraient excessifs. Les données sur le chiffre d'affaires et sur l'emploi figurant dans le registre de la TVA (et dans le répertoire des entreprises) permettront de faire des estimations de l'ensemble des entreprises et donc de vérifier cette hypothèse. Une enquête par sondage sur de très petites entreprises (moins de 10 employés) a été récemment menée par le NSSG. Les résultats ont été très différents selon les secteurs. Par exemple, le secteur 15 couvre environ 10% du total de la valeur ajoutée alors que le secteur 16 n'en couvre que 1%.

sur les entreprises. Cette étude avait été entreprise pour étudier les possibilités d'alléger la charge de réponse statistique des entreprises et de réduire les frais d'enquêtes du NSSG. Il en est ressorti que l'unique source qui suffisait aux objectifs du NSSG était en fait le registre de la TVA. La couverture d'autres sources, comme les registres des chambres de commerce et des associations professionnelles, était inférieure à celle du registre de la TVA. En conséquence, le NSSG ne projette pas pour l'instant de pousser au-delà ses recherches sur les possibilités statistiques des sources administratives.

Progrès, problèmes et projets

6. En 1993, le NSSG a réalisé une étude de faisabilité de l'utilisation de sources administratives pour l'obtention d'informations

Caractéristiques particulières

7. La présence d'employés du NSSG dans divers ministères ouvre au moins l'accès, si nécessaire, aux sources administratives.

=====

E S P A Ñ A

=====

L'institut statistique national (INE) n'utilise actuellement les sources administratives qu'à des fins de compilation de son répertoire statistique d'entreprises. L'extension de l'utilisation de telles sources en relation avec les enquêtes statistiques, pour obtenir notamment des informations manquantes sur les entreprises unipersonnelles, est en cours d'étude. Certaines dispositions de la loi statistique de base encouragent l'INE à exploiter les sources administratives dans l'ensemble du système statistique espagnol. D'autres dispositions de la même loi, relatives à la confidentialité, ont été conçues pour éviter l'émergence de conflits avec la législation nationale sur le traitement des données à caractère personnel. Les efforts réalisés pour résoudre les questions posées à la statistique publique du fait de la décentralisation de l'État représentent aussi un point intéressant de l'expérience espagnole.

Position institutionnelle

1. L'Institut national statistique (INE) institué en 1945 est la prolongation du Bureau général des statistiques du royaume créé en 1856. La loi sur les statistiques publiques de 1989 confère à l'INE un statut plus élevé au sein du gouvernement et garantit son indépendance scientifique en matière de statistique. L'INE est désormais un organisme autonome rattaché au ministère de l'Économie et des Finances. Outre son siège à Madrid, l'INE a une filiale dans chacune des 50 provinces espagnoles. Ces filiales exécutent les tâches locales de la statistique nationale. La loi de 1989 régit également les relations devant exister, en matière de statistique, entre l'administration centrale et les 17 régions autonomes habilitées à réaliser en toute indépendance le travail statistique nécessaire à leurs propres objectifs. Le système statistique espagnol se voit aussi enrichi par la collaboration existant entre l'INE et les services statistiques d'autres ministères nationaux qui produisent des statistiques dans le cadre de leurs propres activités, parfois à l'échelon des provinces.
2. L'INE est responsable de la coordination générale des services statistiques de l'administration nationale. Il en supervise les aspects techniques et veille à l'harmonisation et à la normalisation des concepts, des définitions, des classifications et des méthodologies statistiques de l'ensemble du système national. Ces questions sont régulièrement considérées par la Commission statistique interministérielle présidée par le président de l'INE et composée

des directeurs de l'INE et des représentants de chaque service statistique ministériel. La Commission peut aussi recommander l'inclusion de projets dans le Plan statistique national. Le Comité statistique interterritorial, également présidé par l'INE, a les mêmes attributions au regard des relations statistiques entre l'administration nationale et les services statistiques des régions autonomes. Des accords et des conventions volontaires permettant aux régions de participer à certaines ou à toutes les étapes des activités statistiques nationales étayent la coopération entre les systèmes étatiques et régionaux.

3. L'INE formule le Plan statistique national qui recouvre ses propres activités et celles des services statistiques ministériels, des régions autonomes et des communautés locales. D'une durée de quatre ans, ce Plan se décompose en programmes annuels de travail autorisés individuellement par Décret royal. Tout le travail du Plan doit être accompli et l'on entend par statistiques nationales les statistiques comprises dans le Plan quelle qu'en soit l'origine, enquêtes ou sources administratives. Le Conseil supérieur statistique, présidé par le ministre de l'Économie et des Finances et composé d'un éventail représentatif d'utilisateurs et de fournisseurs, donne un avis non contraignant sur le projet de Plan.

Cadre juridique

4. La loi de 1989 définit les fonctions de l'INE et régleme ses relations avec d'autres parties

du système statistique espagnol. Parmi les tâches spécifiques assignées à l'INE figurent l'utilisation à des fins statistiques de données extraites de sources administratives et la promotion de leur exploitation par les autres services de l'État. La législation dévolue également certaines tâches aux services statistiques des ministères comme l'utilisation à des fins statistiques des données d'origine administrative traitées par le ministère auquel ils sont rattachés. En outre, les ministères doivent eux-mêmes ordonner les registres et les fichiers de leurs activités pouvant intéresser la statistique et les informatiser pour faciliter l'utilisation des données administratives à des fins statistiques et la transmission aux intéressés de toute information contenue dans ces registres et fichiers dans les termes prévus par la législation correspondante. Au niveau régional, le Comité statistique interrégional est chargé de promouvoir l'utilisation conjointe, par l'État et les communautés autonomes, des données provenant des diverses sources administratives susceptibles de contribuer à l'élaboration des statistiques nationales ou régionales.

5. La loi contient également des dispositions concernant l'obligation de répondre aux enquêtes statistiques et le secret statistique. Il n'est obligatoire de répondre aux enquêtes que si une loi statistique, promulguée spécifiquement pour les besoins de l'enquête en question, le prescrit. Pour faciliter la procédure, les enquêtes récurrentes du Plan statistique national figurent dans l'annexe à la loi budgétaire. La loi de 1989 est aussi relativement stricte en ce qui concerne le secret statistique dont le principe est d'ailleurs applicable à l'ensemble du système statistique. Pour reprendre les propres paroles d'un expert (Georges Als), «les données à caractère individuel ne peuvent se transmettre que d'un service statistique à un autre à des fins statistiques et seulement si le service statistique récepteur dispose des moyens nécessaires pour en garantir le secret». Une conséquence importante de cette approche est que l'INE a pu maintenir les statistiques hors de la portée de la loi de 1992 qui réglemente le traitement informatisé des informations personnelles.
6. La loi de 1989 habilite les services statistiques officiels à demander des données à toute personne physique ou morale en Espagne, y inclus d'autres institutions étatiques, les régions autonomes et les autorités locales. Les autorités

détenant des sources administratives requises à des fins statistiques sont priées de coopérer de façon rapide et compétente. Des exceptions sont toutefois prévues à cet égard pour les autorités liées à la défense nationale et à la sécurité de l'État. Tel est aussi le cas, dans la pratique, des données fiscales qui ne peuvent être transmises que de façon anonymisée et agréée en raison de leur nature sensible.

Le système des statistiques d'entreprises

7. Actuellement, l'INE n'utilise les sources administratives que pour compiler son répertoire central des entreprises (DIRCE). Toutes les statistiques conjoncturelles et structurelles continuent à être compilées à partir d'enquêtes statistiques basées sur le DIRCE. Les sources administratives utilisées pour tenir et mettre à jour le DIRCE sont les suivantes:

Sources fiscales

- Fichiers de l'impôt sur les activités économiques (IAE)
- Fichiers de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPF)
- Opérations particulières sur des fichiers de la TVA et de l'impôt sur le revenu des entreprises

Sources sociales

- Fichiers des cotisations à la sécurité sociale.

8. Pour les statistiques structurelles, l'INE est en train d'introduire un système d'enquêtes industrielles annuelles composé d'une enquête centrale relative à quelque 40 000 unités et d'enquêtes satellites sur de plus petites circonscriptions portant sur des sujets spécialisés comme la recherche et le développement et les statistiques environnementales. Les enquêtes annuelles actuelles recensent toutes les entreprises d'au moins 20 salariés, les entreprises employant entre 1 et 19 personnes faisant l'objet de sondages. Les entreprises n'employant aucun salarié (entreprises unipersonnelles), bien que nombreuses, sont exclues de ces enquêtes en raison des difficultés qu'il y a à les localiser, des problèmes de réponse qu'elles posent et de leur relativement faible contribution à l'activité économique totale.

9. En ce qui concerne les statistiques conjoncturelles, l'Institut des études fiscales (IEF), qui dépend également du ministère de l'Économie et des Finances, a élaboré à titre expérimental un indice du chiffre d'affaires à partir des déclarations mensuelles de TVA des grandes entreprises. Si on le compare à un indice auxiliaire de toutes les entreprises, obtenu en multipliant l'indice des prix dans l'industrie par l'indice de la production industrielle, tous deux établis par l'INE, les résultats sont encourageants. L'IEF a souligné qu'il devrait être possible de comparer à l'avenir les différences entre la source TVA et les sources statistiques à l'échelon de l'entreprise compte tenu de la présence du numéro d'identification fiscale dans les enquêtes de l'INE, dans le DIRCE et dans les fichiers de la TVA. Pour l'instant, l'INE ne projette pas de développer ce projet avec l'IEF et envisage plutôt de charger un service de l'administration fiscale de l'exécution et de la publication de l'indice. Une délégation temporaire de l'INE et une supervision de cette tâche pourraient contribuer à lancer le projet.

10. Il convient de mentionner que l'IEF est le service de l'administration fiscale qui a produit des statistiques annuelles, pour la période 1989-1995, uniquement fondées sur des données fiscales. Il a publié trois statistiques comprenant des variables telles que le nombre de salariés et de retraités, le nombre d'entreprises non constituées en sociétés, la valeur ajoutée, le chiffre d'affaires, les exportations, les importations, les salaires... ainsi que le nombre de sociétés déclarées et leurs données comptables. Les sources fiscales sous-jacentes à ces statistiques, déjà mentionnées pour la plupart, sont: la TVA, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPF), l'impôt sur le revenu des sociétés (IS) et l'impôt sur les activités économiques (IAE). Certains problèmes restent à résoudre, comme le tracé des unités locales au sein des entreprises et l'élaboration d'une mesure exacte de l'emploi à l'échelon de l'entreprise. Les trois statistiques font partie du

Plan statistique national. Les perspectives de ces statistiques fondées sur des registres dépendent de l'accord pouvant être passé entre l'INE et l'administration fiscale.

Progrès, problèmes et projets

11. Le système statistique espagnol a été fortement remodelé au cours des dernières années. Les organismes impliqués s'attachent encore à préciser les procédures de leurs relations de travail. Les intéressés estiment que la prochaine étape à franchir devrait se concentrer sur le resserrement des liens de coopération entre ces organismes moyennant des accords ou des dispositions législatives facilitant l'utilisation de l'information administrative à des fins statistiques. L'INE est particulièrement préoccupé par le manque d'information sur les sociétés unipersonnelles dans son système d'enquêtes statistiques et est en train d'étudier la possibilité d'utiliser des données administratives pour obtenir des renseignements solides sur ce groupe. Les résultats de cette étude devraient être disponibles courant 1998.

Caractéristiques particulières

12. Voici les principales caractéristiques du système espagnol en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:

- 1) Existence de dispositions relatives au secret dans la loi statistique fondamentale visant à éviter des conflits avec la législation relative au traitement des données à caractère personnel, comme les entreprises unipersonnelles.
- 2) Évolution d'un système statistique caractérisé par une importante décentralisation fonctionnelle et géographique.

Bibliographie choisie

FRANCE

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) utilise considérablement et de longue date, avec d'autres organismes de l'administration publique, des sources administratives à des fins de statistiques d'entreprises. L'INSEE gère le répertoire national d'identification des entreprises et des établissements (SIRENE) pour l'ensemble de l'administration et les identifiants qu'il assigne aux entreprises (SIREN) et aux établissements (SIRET) doivent réglementairement figurer dans toutes les relations entre les entreprises et l'administration. Les activités de tenue et de mise à jour de SIRENE sont réalisées dans le cadre d'un réseau de flux d'informations générés par de nombreux organismes comme les Centres de formalités administratives qui sont des « guichets uniques » d'enregistrement des entreprises. La tenue du répertoire SIRENE fait appel à des sources comme les fichiers mensuels de la TVA, les déclarations fiscales annuelles des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) et les déclarations annuelles de données sociales réalisées par les employeurs à des fins de sécurité sociale (DADS). Les identifiants SIRET qui figurent dans les DADS et dans SIREN permettent de mettre en correspondance les fichiers de ces deux sources. La source TVA est aussi utilisée pour calculer un indice mensuel du chiffre d'affaires mais les autres statistiques conjoncturelles se fondent sur des enquêtes statistiques. La source BIC, et de plus en plus la source DADS, contribuent beaucoup aux statistiques structurelles d'entreprises. La source statistique des enquêtes annuelles d'entreprises (EAE) est la source primaire pour les entreprises employant au moins 20 personnes; combinée aux EAE dans la base de données SUSE, elle fournit la base d'estimation des chiffres nécessaires pour les plus petites entreprises. La source DADS, utilisée en conjonction avec l'outil de coordination des enquêtes annuelles (OCEAN) permettant de sélectionner des échantillons d'entreprises, représente le point de départ d'enquêtes statistiques sur le comportement du marché du travail. La législation statistique française autorise, sans y obliger, la transmission de données administratives à des fins statistiques. Compte tenu en outre de la nature partiellement décentralisée du système statistique, l'INSEE gère donc un système de protocoles formels interservices pour ajuster les flux de données administratives dont il a besoin. La législation sur le secret des données s'applique strictement aux données identifiables concernant les particuliers mais n'empêche pas dans la pratique de disposer d'informations sur les sociétés unipersonnelles. L'efficacité des sources administratives à des fins statistiques a été renforcée par les activités de l'INSEE dans le domaine de la coordination statistique et comptable. Les autorités publiques doivent par exemple utiliser les classifications des activités statistiques et des produits dont l'INSEE est responsable. L'INSEE a aussi participé à l'élaboration du plan comptable général (PCG) qui détermine la forme et le contenu des comptes des entreprises. Les formats du BIC et des EAE tiennent aussi compte du PCG.

Introduction

1. La France utilise de longue date les sources administratives à des fins statistiques. Les premiers essais d'exploitation de fichiers publics moyennant une technologie électromécanique remontent à plus de 60 ans et le système national d'enregistrement des numéros d'identification au répertoire (NIR) date de 1941. Des progrès notables ont été réalisés dans ce domaine pendant la période de l'après-guerre, coïncidant avec la création, en 1946, de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) comme Direction générale indépendante au sein du ministère des Finances. Dans le domaine économique, le

programme de la Commission générale de planification (CGP) a impulsé la compilation systématique des comptes nationaux et la présentation normalisée des comptes des entreprises en accord avec le Plan comptable général (PCG). On a également assisté à partir de cette époque au développement d'un environnement favorable à la coopération entre les services publics pour la production de statistiques économiques fondées et sur les sources statistiques et sur les sources administratives. Divers organismes administratifs ont alors commencé à travailler avec l'INSEE, comme les agences de la sécurité sociale et la Direction générale des impôts (DGI) qui dépend également du ministère des Finances.

2. Les décennies centrales de ce siècle ont vu se profiler les contours du système public de statistiques d'entreprises sous l'influence des comptes nationaux. Une division fondamentale a été établie entre les statistiques de production par branche et les statistiques par secteur d'activité auxquelles on a assigné des unités statistiques appropriées d'observation, des classifications économiques, des concepts et des définitions. En outre, l'objectif était de parvenir à un système comptable national pleinement articulé dans lequel un ensemble de «comptes intermédiaires» permettrait d'établir une relation cohérente entre les comptes des entreprises à l'échelon micro-économique et les grands agrégats de l'échelon macro-économique. Pendant les années de restriction de la guerre, une grande partie de la collecte de statistiques de production par branche a été déléguée à des organismes professionnels agissant en qualité «d'organismes agréés» habilités à mener des enquêtes de nature obligatoire. Cet accord a perduré et a été formellement entériné par la loi statistique de 1951.
3. Les possibilités d'exploiter des sources administratives à des fins de statistiques d'entreprises ont beaucoup augmenté, suivant plus ou moins parallèlement les progrès des technologies de l'information. L'introduction des échanges de données entre services, sur bande magnétique à la fin des années 60 et sur d'autres supports électroniques plus tard, le développement d'un registre mixte statistico-administratif (SIRENE) à partir de 1973 et la compilation de bases de données relationnelles à partir de 1976 représentent les principaux jalons de cette évolution. Depuis, deux facteurs ont modulé, chacun à leur façon, le degré d'accessibilité et d'analyse des sources administratives à des fins statistiques. Le premier, qui encourage une plus grande utilisation des sources administratives, est le souci de réduire la charge de réponse que les enquêtes statistiques font peser sur les entreprises. Le second, qui tend à restreindre cette utilisation notamment au regard de l'appariement des bases de données, est le souci de protéger la vie privée des particuliers, point sur lequel nous reviendrons ultérieurement. La situation actuelle reflète en quelque sorte l'interaction continue de ces deux facteurs.
4. Le degré actuel d'utilisation des sources statistiques dépend aussi beaucoup de l'accessibilité et de la ponctualité des sources administratives développées par l'administration

publique qui entretient des contacts réguliers avec les entreprises. Dans le domaine des statistiques sur les secteurs d'activité, trois sources administratives concrètes sont utilisées depuis plus de 40 ans:

- le fichier des déclarations mensuelles de TVA (CA3) fourni par la Direction générale des impôts (DGI)
- les déclarations fiscales annuelles des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), également fournies par la DGI
- les déclarations annuelles de données sociales (DADS) transmises par les employeurs à la DGI et aux organismes de la sécurité sociale.

Ces sources administratives jouent toutes un certain rôle dans l'exploitation du Système informatique du répertoire des entreprises et de leurs établissements (SIRENE) et dans la production de statistiques structurelles d'entreprises. (La source CA3 est aussi importante pour l'élaboration d'un indice mensuel des ventes destiné à compléter l'indice de production mais les sources des statistiques conjoncturelles sont généralement statistiques.). L'exploitation du SIRENE se base sur un grand réseau complexe d'échange d'informations composé «d'associés» et de «partenaires informationnels» au sein duquel les contenus des sources statistiques et administratives circulent et interagissent à de nombreux niveaux.

Position institutionnelle

5. La responsabilité de l'exploitation du système statistique public français (SSP), y incluses la collecte et la compilation de statistiques d'entreprises, est actuellement partagée entre l'INSEE et les services statistiques d'autres ministères (SSM). La répartition exacte des responsabilités tend à fluctuer au rythme des remaniements gouvernementaux mais, en règle générale, l'INSEE est responsable de la coordination du système statistique public tandis que les SSM sont responsables du rassemblement et de la présentation des informations touchant les grands secteurs économiques qui relèvent de leurs ministères respectifs. Il existe actuellement des services statistiques ministériels pour l'agriculture (SCEES), l'industrie (SESSI), les industries du transport et de la

construction (SES), le travail (DARES) et l'environnement (IFEN). Certains autres organismes publics ont aussi d'importantes responsabilités statistiques, notamment la Direction des douanes qui produit des statistiques du commerce extérieur et la Banque de France qui compile des statistiques financières. Toutefois, leurs opérations de collecte ne se fondent pas sur la loi statistique de 1951.

6. Les chambres de commerce et d'industrie mènent aussi des enquêtes statistiques qui peuvent parfois être périodiques. Aux rares exceptions près des enquêtes sous-traitées par l'INSEE ou les SMM, ces enquêtes sont considérées comme privées. Ni les chambres ni les «organisations agréées» ne sont considérées comme parties du système statistique public mais, comme beaucoup d'autres organisations nationales, régionales ou locales, dans la pratique elles sont toutes intégrées au système d'une façon ou d'une autre. Le développement de sources statistiques publiques comme les enquêtes directes auprès des entreprises est cependant réservé à l'INSEE et aux SSM.

Coordination institutionnelle et statistique

7. L'INSEE dispose de divers moyens de coordination pour préserver son rôle central et prépondérant au sein de ce réseau. Le Directeur général de l'INSEE siège au Conseil national de l'information statistique (CNIS) qui a le droit d'être consulté sur le programme statistique et rend tous les ans un avis. Les ministères qui supervisent l'INSEE et les SSM décident effectivement le programme de travail, le ministre de tutelle de l'INSEE signe le décret annuel autorisant le programme et le Directeur général de l'INSEE le promulgue.
8. Sont seules qualifiées de «données statistiques publiques» celles dont la collecte se fait à partir d'enquêtes statistiques visées par le CNIS, dont la liste figure sur un arrêté annuel. La base juridique relative à l'organisation du travail de collecte marque la séparation entre activités statistiques et activités administratives. Si la collecte tombe sous la loi statistique de 1951, l'activité est «statistique». Toute collecte régie par une autre loi produit une «source administrative». Actuellement, toutes les collectes de données qualifiées d'administratives se font à partir de «formulaires administratifs» qui doivent porter le visa du Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA),

administration dépendant directement du Premier Ministre. Le CERFA sera en temps opportun remplacé par un autre organisme.

9. L'INSEE assure aussi le secrétariat de trois importants comités du CNIS. Le premier, le Comité d'approbation, exerce des fonctions de « contrôle d'enquêtes »: étude des besoins de nouvelles enquêtes et conduite des enquêtes existantes. Le second, le Comité du secret statistique, supervise les règles de divulgation des données d'unités identifiables dans le cadre des dispositions relatives au secret énoncées par la loi statistique de 1951. Le troisième, le Comité d'appel, considère les actions à entreprendre en cas d'inobservation des demandes d'information.
10. Deux autres formes de coordination assurent également la position particulière de l'INSEE. La première découle de l'application de normes statistiques, comme les unités et les nomenclatures statistiques, nécessaires pour compiler la comptabilité nationale. Mention spéciale doit être faite ici des responsabilités de l'INSEE en matière d'activité statistique et de nomenclatures des produits dont il doit superviser la mise en œuvre dans toute l'administration publique. Ces nomenclatures ont en fait le statut de langage interadministratif obligatoire. Il est décrété qu'elles sont utilisées dans les textes officiels, décisions, documents, travaux et études ainsi que dans les systèmes informatiques des administrations. L'INSEE exerce le second type de coordination, plus amplement décrit au chapitre sur les activités liées au répertoire des entreprises, dans le cadre de son travail de gestion du répertoire d'entreprises SIRENE.

Cadre juridique et protocoles administratifs

11. Depuis 1986, la loi fondamentale régissant l'INSEE autorise -sans y obliger- la transmission à l'INSEE et aux services statistiques des ministères, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, de données détenues par d'autres administrations sur des personnes physiques ou morales (à condition qu'elles ne soient relatives ni à la santé ni à la vie sexuelle). Le mécanisme de transmission est toujours un protocole dûment signé, négocié bilatéralement en fonction des circonstances propres à chaque cas. Les protocoles sont périodiquement renégociés, ce qui peut être une tâche ardue, au rythme des modifications des circonstances régissant l'utilisation et les conditions de transmission des

informations. Tout nouvel arrangement se traduit par de nouveaux protocoles et l'inclusion de nouvelles parties dans des protocoles en vigueur requiert une nouvelle signature. Les services visés par les protocoles sont parfois payants, en fonction aussi des circonstances. La DGI fournit gratuitement à l'INSEE les données du CA3. Tel est aussi le cas des données des DADS envoyées directement à la DGI par les entreprises sous « régime spécial » comme Air France ou la SNCF, la compagnie ferroviaire nationale. Cependant, l'INSEE cotise pour sa participation au réseau administratif qui traite les données des DADS fournies par d'autres entreprises et par certains organismes publics locaux.

12. La transmission interadministrative des données est régie par la loi de 1978 relative aux fichiers de données informatisés et à la protection de la vie privée. Si les données en question concernent des particuliers que l'on peut identifier directement ou indirectement, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) instituée par cette loi doit donner son accord avant la transmission. Dans la pratique, cette loi s'applique beaucoup plus aux personnes physiques qu'aux personnes morales. L'INSEE présente à la CNIL les détails des enquêtes qu'elle adresse à des professionnels comme les entrepreneurs individuels. En général, la CNIL est beaucoup plus pointilleuse sur les chapitres de ces questionnaires demandant des informations sur des caractéristiques personnelles comme le degré de scolarité ou la nationalité qu'elle ne l'est sur les données de performance comme le chiffre d'affaires ou les charges salariales. Il s'ensuit que toute proposition d'appariement de données comprenant le numéro d'identification au répertoire (NIR) est très soigneusement étudiée par la CNIL tandis que l'on peut généralement utiliser sans restriction le numéro d'identification des entreprises du répertoire d'entreprises SIRENE, qu'il concerne des personnes physiques ou des personnes morales.

Les activités liées au répertoire d'entreprises

13. L'INSEE traite les informations administratives des entreprises dans le cadre du rôle spécial, que lui attribue la loi de 1973, de gestion du répertoire d'entreprises SIRENE pour le compte de toutes les administrations publiques. Des informations clés sur les naissances, morts et modifications de statut juridique des entreprises lui sont envoyées par quelque 1 500 Centres

de formalités administratives (CFE) respectivement responsables de toutes les obligations administratives de certains groupes d'entreprises. L'INSEE reçoit cette information sur des déclarations individuelles répondant à un format standard. Après avoir validé et traité ces déclarations, l'INSEE rediffuse les informations à ses « associés » de l'administration, dont les CFE, et à ses « partenaires informationnels », dont les SSM.

14. L'attribution ou la mise à jour d'identifiants SIREN pour chaque entreprise et d'identifiants SIRET pour chaque établissement représentent une part importante des activités réalisées par l'INSEE en matière de tenue du répertoire. Une loi votée en 1994 requiert l'utilisation d'un identifiant unique des entreprises dans leurs relations avec l'administration. Selon une loi promulguée en 1997, ces identifiants doivent être des numéros SIREN. L'appariement d'informations sur les entreprises présentes dans diverses banques de données publiques (et parfois aussi privées) est ainsi grandement facilité.
15. L'INSEE joue un deuxième rôle important dans la gestion du répertoire: celui qui consiste à attribuer un code d'activité économique principale (APE) tiré de la nomenclature française des activités (NAF), la version nationale de la NACE Rév. 1. Ce code fait partie du domaine public et est attribué par l'INSEE à des fins statistiques sur la base des déclarations présentées par les entreprises. Il existe le risque que d'autres administrations soient tentées d'utiliser ce code dans le contexte de leurs propres réglementations, ce qui pourrait susciter des difficultés avec les entreprises. Cependant, l'INSEE considère toujours que cet inconvénient ne l'emporte pas sur le grand avantage de l'existence d'un code APE unique et de grande qualité pour la plupart des entreprises françaises.
16. SIRENE a pour principaux objectifs statistiques d'être une source de statistiques sur la démographie des entreprises et un point de départ pour l'organisation d'enquêtes statistiques directes. Pour ce, l'unité légale et l'unité légale locale (soit le SIRET) qui ont été définies à l'origine dans le système SIRENE ne sont pas idéales, les principes d'organisation du système des statistiques d'entreprises découlant en dernier lieu de la comptabilité nationale. L'INSEE souhaite donc créer des unités statistiques plus appropriées, en identifiant uniquement comme entreprises les unités légales qui exercent activement un pouvoir de décision sur

l'utilisation des ressources économiques, et en complétant l'unité légale locale du SIRET avec l'unité locale économique de l'ETEC qui indique un ensemble de facteurs de production locale. L'unité légale locale qui contrôle ces facteurs peut changer d'adresse, contraignant alors à modifier le numéro du SIRET mais pas celui de l'ETEC, les facteurs restant objectivement les mêmes.

17. La plupart des variables clés d'activité et de statut des registres de SIRENE correspondant à ces unités sont vérifiées et mises à jour directement ou indirectement à partir des sources administratives mentionnées précédemment. Dans le détail, les sources et leurs utilisations respectives sont les suivantes:

- la source CA3 est utilisée comme indicateur de l'éventuelle cessation de l'activité d'une unité, le défaut de paiement de la TVA pendant plusieurs mois en étant une preuve raisonnable
- la source DADS permet de mettre à jour les registres d'emploi des unités légales, établissements compris
- la source BIC est utilisée pour mettre à jour le registre du chiffre d'affaires des entreprises.

Néanmoins, la mise à jour des codes d'activité principale économique (APE) des unités se fait à l'aide de l'outil de coordination des enquêtes annuelles (OCEAN) conçu et pour gérer les tirages d'enquêtes par sondage et pour organiser le feed-back permettant, sur la base des résultats des enquêtes, d'actualiser les paramètres réels de sélection. Actuellement, la source de certaines de ces mises à jour est l'enquête annuelle des entreprises (EAE) mais comme elle se base sur un échantillon stratifié dont la couverture des PME est relativement restreinte, les mises à jour des codes APE peuvent aussi provenir des sources administratives. En cas de conflit avec les entreprises, l'INSEE se procure directement auprès des entreprises concernées des informations supplémentaires pour déterminer les codes APE.

Les sources des statistiques d'entreprises

18. C'est le système, établi de longue date, des enquêtes annuelles d'entreprises (EAE) qui

fournit le noyau des données des statistiques structurelles d'entreprises utilisées à l'échelon national et européen. Ces enquêtes couvrent actuellement quelque 190 000 entreprises, dont l'ensemble des plus importantes (80 000). Les EAE visent traditionnellement les composantes de la valeur ajoutée brute et nette mais on cherche de plus en plus à satisfaire des besoins d'informations de performances, comme la compétitivité et l'activité d'investissement. Pendant plus de 20 ans, l'INSEE a aussi compilé la base de données d'un système unifié de statistiques d'entreprises (SUSE) qui combine les microdonnées des EAE avec les bilans et les comptes de profits et pertes du BIC de 2,4 millions d'entreprises. Cette mise en correspondance des fichiers EAE et BIC, facilitée par la présence des identifiants du SIREN dans les deux systèmes, est parlante en raison de la conformité des contenus des deux types de fichiers avec les normes du plan comptable général (PCG).

19. En se concentrant sur quelque 40 variables communes correspondant à 80 000 entreprises, les deux sources se complètent l'une l'autre dans le SUSE à trois titres. En premier lieu, élargissement de la couverture des entreprises et nette amélioration de la base d'estimation de l'activité des petites et moyennes entreprises (PME). Deuxièmement, renforcement de la qualité des deux sources par confrontation des fichiers et suppression des lacunes dans les deux sources (certaines informations supplémentaires sont ajoutées à partir de la troisième source des comptes présentés aux greffes des tribunaux de commerce). Troisièmement, possibilité de compléter les données sur les variables d'exploitation des EAE par l'information comptable financière du BIC. SUSE est donc la base de données de choix pour une ample gamme d'informations à l'échelon entreprise sur la production, la main-d'œuvre, l'investissement et les résultats financiers. En outre, SUSE permet de comparer les données des secteurs d'activité aux données de production par branche. Cette comparaison fonde le système des «comptes intermédiaires» de l'INSEE qui connecte les microdonnées des comptes des entreprises avec les plus hauts niveaux d'agrégation de la comptabilité nationale.

20. Le principal inconvénient de la source BIC reste le délai relativement long de disponibilité des résultats. Ceci explique par exemple l'abandon

d'une proposition de supprimer la section des comptes d'exploitation des EAE qui fait double emploi avec une partie du BIC, les besoins statistiques ne pouvant être satisfaits en raison de la lenteur de cette dernière. En revanche, il est probable qu'à l'avenir le système des EAE ne sonde les PME que tous les deux à quatre ans (en fonction du secteur) afin d'obtenir une référence pour les estimations basées sur le BIC d'autres années. Néanmoins, la ponctualité du BIC s'améliore peu à peu et l'exploitation annuelle du SUSE s'achève désormais 19 mois après la fin de l'année de référence, permettant ainsi de supprimer l'une des quatre versions de la comptabilité nationale. Un autre inconvénient, plus difficile à résoudre, tient au fait que le BIC s'alimente de données provenant d'une administration fiscale très décentralisée qui s'appuie en France sur quelque 800 centres des impôts. Ceci ne se fait pas sans pertes en ligne et explique l'absence des déclarations de certaines entreprises.

21. Il convient aussi de mentionner la possible menace, identifiée par l'INSEE, qui pèse sur la viabilité à long terme des sources BIC et EAE. Les contenus de ces deux sources sont en conformité avec les normes du plan comptable général (PCG) selon lesquelles les entreprises françaises doivent présenter leurs comptes de façon uniforme en respectant des concepts, définitions et nomenclatures communs. L'actuelle version du PCG, de 1982, incorpore les formats et contenus types des comptes des sociétés prescrits par la quatrième et la septième directives relatives aux comptes des sociétés. Les statisticiens, dont des spécialistes de la comptabilité générale, ont toujours été consultés sur les versions successives du PCG pour que les informations des déclarations comptables soient cohérentes avec les objectifs des analyses macro et micro-économiques. L'IASC (International Accounting Standards Committee), organisme responsable de l'élaboration des normes comptables à l'échelon mondial, considère à présent des propositions de nouvelles formes de présentation des comptes. Ces propositions traitent le besoin de refléter la mondialisation croissante des activités des entreprises en spécifiant toutes les transactions intérieures et étrangères dans les principales déclarations comptables. Et l'on craint actuellement (août 1998) qu'à l'échelon national ces propositions nuisent à l'utilité, pour les statisticiens publics, des déclarations comptables.

Les sources des statistiques sur le travail

22. Comme dans d'autres systèmes statistiques nationaux, les statistiques de l'INSEE sur la main-d'œuvre et les salaires ont un aspect social et un aspect économique et leurs unités d'observation et d'analyse diffèrent en quelque sorte de celles des statistiques d'entreprises. Ces statistiques sont donc associées au système des statistiques d'entreprises sans y être totalement intégrées. Pendant de nombreuses années, les déclarations annuelles de données sociales (DADS) compilées à partir des déclarations annuelles des employeurs des salaires versés à leurs employés, ont constitué la principale source administrative des rapports statistiques annuels sur les salaires, et en moindre mesure sur l'emploi. On retrouve ici un système de «guichet unique»: les employeurs envoient leurs déclarations à un interlocuteur administratif approprié qui les intègre et les rétrocède à divers organismes publics, dont l'INSEE, sur la base du principe de «besoin de connaître». Le dispositif interministériel de transmission de données utilisé à cet effet s'appelle le «Transfert de données sociales» (TDS). Il permet aux employeurs de présenter les informations à leur guichet unique sur bande magnétique, disquette ou (de plus en plus) par voie électronique. Parallèlement, un volume non négligeable de DADS continue à être transmis par les entreprises sur papier.
23. On n'est pas encore arrivé à une pleine utilisation des DADS en raison, entre autres, de la taille gigantesque du système d'informations. L'INSEE reçoit et traite chaque année 2 millions de déclarations totalisant quelque 30 millions de «lignes salariés». En outre, les contenus des «lignes salariés» ne sont pas particulièrement bien adaptés à l'analyse statistique. Au milieu des années 80, un lourd investissement a toutefois été consenti pour une nouvelle conception du système d'information, tâche qui s'est achevée au début des années 90. Ce travail a permis d'améliorer la qualité des données, d'introduire une dimension régionale, d'accélérer la disponibilité des résultats (résultats provisoires dans les 9 mois suivant la fin de l'année de référence, résultats finaux 6 mois après), ce qui a contribué dans l'ensemble à faciliter considérablement le travail d'adaptation des DADS à des fins statistiques.
24. L'INSEE s'est intéressé à la viabilité statistique des DADS en partant du fait que les fichiers des DADS contiennent des identifiants SIRET des

établissements des employeurs et des numéros NIR des percepteurs de salaires et de rétributions des établissements. Il était donc possible d'appliquer aux DADS de 1994 l'outil OCEAN comme cadre de tirage d'employeurs et de salariés pour mener des enquêtes par sondage et obtenir des informations sur des variables du marché du travail comme la main-d'œuvre totale, le temps total de travail annuel rémunéré, les salaires annuels et mensuels, les composantes du salaire annuel et d'autres avantages salariaux versés par les employeurs. Il a aussi été demandé aux échantillons choisis de vérifier les informations personnelles des DADS les concernant préimprimées sur les formulaires de l'enquête avec l'approbation de la CNIL. Le niveau et la qualité des réponses à ces enquêtes ont été considérés comme suffisamment bons pour planifier une nouvelle méthode de satisfaire les besoins nationaux et européens d'informations sur la structure des salaires et les coûts de la main-d'œuvre. Au lieu de mener des enquêtes statistiques à grande échelle représentant une charge de réponse, l'INSEE obtiendra les résultats nécessaires à partir d'une combinaison des DADS et d'enquêtes statistiques supplémentaires à plus petite échelle.

25. L'INSEE tire aussi parti de l'existence de champs SIRET dans SIRENE et dans les DADS pour actualiser le registre de l'emploi de SIRENE en appariant les deux fichiers sur le niveau SIRET. L'existence du champ NIR dans les DADS permet de vérifier la complétude des DADS en tant que source. Le champ NIR est aussi utilisé pour mettre en correspondance les lignes des DADS de différentes années, ce qui génère une source de données très riche pour des études longitudinales.

Caractéristiques particulières

26. Voici les principales caractéristiques du système français en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:

- 1) La coordination du système est assurée par une combinaison de facteurs où l'INSEE joue un rôle prédominant: comités formels, normes statistiques basées sur la comptabilité nationale et la responsabilité de gérer un répertoire d'entreprises à double volet.
- 2) La transmission de données administratives à des fins statistiques est réglementée dans

la pratique par une série de protocoles inter-administratifs nécessaires du fait de la nature discrétionnaire de la loi statistique de 1986 et de la rigueur des dispositions de la loi de 1978 relative à la protection de la vie privée.

- 3) L'accès à certaines sortes de données administratives, comme les DADS, est grandement facilité par le fait que les entreprises peuvent regrouper divers documents administratifs en une seule déclaration qu'un organisme récepteur vérifie et rétrocède aux autres organismes concernés.
- 4) L'ample utilisation des identifiants SIREN et SIRET a permis d'apparier des informations de différentes bases de données sur les entreprises et leurs salariés. Les plus hauts niveaux n'ont pas encore été atteints en raison du souci de protection de la vie privée des particuliers.
- 5) Les comptes des entreprises, leurs déclarations fiscales annuelles et les contenus des formulaires d'enquêtes statistiques qu'elles reçoivent suivent les normes du plan comptable général, ce qui contribue (tout du moins pour l'instant) à réduire la charge de réponse et à améliorer les possibilités d'analyse.
- 6) De considérables efforts sont déployés pour accroître la valeur statistique des sources administratives, en les utilisant comme cadres d'enquêtes statistiques (DADS), en les mettant en synergie avec les sources statistiques (BIC et EAE) ou en redéfinissant leurs unités de base pour promouvoir leur interaction dynamique (SIRENE).
- 7) Les sources statistiques resteront vraisemblablement l'outil prédominant des statistiques conjoncturelles et des statistiques structurelles des grandes entreprises; les statistiques sur les PME, pour la plupart des années, se baseront vraisemblablement sur des estimations partant de sources administratives et de données statistiques de référence.

Bibliographie choisie

Le volume 1 de *Organisation des statistiques dans les pays membres de l'Union européenne* de George Als (Eurostat, Luxembourg, décembre 1992), donne une vue d'ensemble du système statistique public français.

Les textes législatifs régissant actuellement la statistique en France sont regroupés dans un document de l'INSEE intitulé *Textes de référence relatifs à la statistique publique* (Droit français) (INSEE, Paris, janvier 1998).

L'approche française des statistiques d'entreprises dans le cadre de la comptabilité nationale est résumée dans un document d'Eurostat intitulé *Liens entre les statistiques d'entreprise et la comptabilité nationale* par Jean Albert, présenté au séminaire sur les statistiques d'entreprises qui s'est tenu à Budapest du 18 au 20 mars 1992.

De nombreux aspects du développement historique de la statistique publique française sont examinés au volume 2 de l'anthologie *Pour une histoire de la statistique* (Economica/INSEE, Paris, 1987). Voir particulièrement les articles de Volkoff, Benedetti,

Hamaide, Bucher, Teillet et Volle, Begin et Chiaramonti. La publication à diffusion restreinte *Cinquante ans d'INSEE - ou la conquête du chiffre* (INSEE, Paris, 1996) est particulièrement éloquent pour les premières années.

Les derniers développements concernant SIRENE et les statistiques d'entreprise ont été expliqués dans *Courrier des statistiques*, série en anglais n° 3 (INSEE, 1997).

Certaines approches et études de cas actuelles utilisant les sources publiques françaises sont décrites dans des documents présentés par Grandjean, Faure, Lagarde et Caille figurant dans le Compte-rendu du séminaire sur l'utilisation des sources administratives à des fins statistiques, Luxembourg, 15 et 16 janvier 1997 (Eur-Op, Luxembourg, 1997).

I R E L A N D

L'Office central des statistiques (CSO) compile la plupart des statistiques officielles, y incluses les statistiques d'entreprises considérées dans la législation communautaire. Depuis les années 80, le besoin de mieux exploiter les sources administratives à des fins statistiques est explicitement admis. La loi statistique de 1993 a facilité l'accès du CSO à ces sources. Les modifications en cours relatives à la façon dont le CSO organise la compilation des statistiques d'entreprises et à la future mise en œuvre d'un nouveau répertoire combiné d'entreprises pourraient conduire à une utilisation plus efficace des sources administratives disponibles. Cependant, ces sources continueront à n'être utilisées qu'à titre d'aide à la tenue du répertoire d'entreprises et aux enquêtes statistiques. L'introduction d'un système intégré de matricules d'identification des entreprises et des particuliers susceptible de permettre la production de statistiques à partir de bases de données publiques interconnectées n'est pas envisageable dans un avenir prévisible.

Position institutionnelle

1. Suite à l'autodétermination nationale de 1922, la plupart des statistiques publiques du nouvel État ont été concentrées dans la division de statistiques du ministère de l'Industrie et du Commerce. La loi statistique de 1926 (amendée en 1946) définissait le statut du travail de statistique. En 1949, la responsabilité des statistiques publiques a été transférée au nouvel Office central des statistiques (CSO) du cabinet du taoiseach (Premier Ministre). Du point de vue administratif, le CSO appartient à la fonction publique et le cabinet du Premier Ministre est responsable devant le parlement des activités du CSO.
2. La loi statistique de 1993 définit comme suit les fonctions du CSO: la collecte, compilation, extraction et diffusion à des fins statistiques d'informations relatives aux activités et conditions économiques, sociales et générales de l'État. La loi de 1993 attribue aussi au Directeur général la responsabilité du CSO et affirme son indépendance en matière statistique. Le CSO emploie actuellement environ 500 personnes. Depuis 1994, quelque 370 employés travaillent à Cork et 130 à Dublin. L'organisation ne se base pas sur une structure régionale à l'exception des agents qui travaillent sur le terrain dans le cadre d'activités à grande échelle comme les recensements démographiques et les enquêtes trimestrielles nationales auprès des ménages.
3. Le livre blanc édité par le gouvernement en 1985 sur la structure institutionnelle du CSO a entraîné la création en 1986 d'un organisme consultatif en matière de politique stratégique, le Conseil national de la statistique (NSB). Le NSB a élaboré un plan quinquennal (1987-1992) de développement statistique et émis des rapports annuels sur les progrès de sa mise en œuvre par le CSO. Ce système de plans stratégiques quinquennaux et de contrôle de leur application, statutaire depuis la loi de 1993, existe toujours. Le système est complété par un cycle triennal de planification collective au sein du CSO.
4. La loi de 1993 désigne les membres du NSB: le directeur général, un représentant du cabinet du Premier Ministre et du ministère des Finances et cinq autres membres dont certains représentent les utilisateurs des statistiques publiques. Le NSB s'est rapidement rendu compte que l'une des failles du système statistique irlandais était la faible utilisation statistique des sources administratives. En conséquence, la loi de 1993 a octroyé au NSB un pouvoir d'arbitrage sur tout conflit pouvant se déclarer entre le CSO et d'autres autorités publiques à propos de l'établissement de statistiques à partir de fichiers ou de la coordination des activités statistiques. Aucune occasion ne s'est encore présentée requérant l'exercice de ce pouvoir.

Cadre juridique

5. La loi statistique fondamentale est la loi sur les

statistiques de 1993 qui a remplacé et développé les lois précédentes de 1926 et de 1946. En sus des dispositions mentionnées ci-avant, la loi de 1993 établit le cadre dans lequel les informations prévues par la loi peuvent être collectées auprès des particuliers, des entreprises ou des autorités publiques, volontairement ou obligatoirement selon les besoins. Elle établit le principe selon lequel l'information ne peut être utilisée qu'à des fins de compilation et d'analyse statistiques. Il est également spécifié qu'aucune information identifiant des personnes ou des entreprises ne peut être divulguée sans leur consentement. Cette approche rejoint celle de la loi de 1988 relative à la protection des données. Il existe donc un compromis raisonnable entre les besoins statistiques et la protection de la vie privée.

6. Le chapitre IV de la loi de 1993, entièrement consacré à l'utilisation des fichiers des autorités publiques à des fins statistiques, représente une innovation importante. L'article 30 autorise le CSO à demander aux autorités publiques l'accès à tous les fichiers qu'elles détiennent pour en faire des copies ou tirer des extraits, à l'exception toutefois des fichiers du système judiciaire, de la police, des prisons et du travail de l'Ombudsman. L'approbation du ministère de la Santé est aussi nécessaire pour accéder à certains fichiers médicaux. L'article 31 contraint les autorités publiques à consulter le directeur général du CSO et à accepter toute recommandation raisonnable de ce dernier lorsqu'elles envisagent d'introduire, de réviser ou d'étendre tout système de stockage et de récupération de l'information. Ceci concerne les organismes administratifs qui produisent des statistiques à partir de leurs propres données, comme les statistiques relatives à la santé, l'éducation, l'environnement et la justice. L'application de cette partie de la loi de 1993 n'est pas pleinement en vigueur, l'article 31 en particulier devant encore être mis à l'épreuve dans la pratique.

Le système de statistiques d'entreprises

7. Le travail relatif aux statistiques d'entreprises a toujours été distribué par thèmes («produits») entre des équipes responsables de toutes les étapes d'enquêtes particulières, de la conception des questionnaires et des échantillons à l'analyse et à la publication des résultats. Conformément aux recommandations d'une

révision externe réalisée en 1997, cette structure «fondée sur les produits» est en cours d'adaptation au sein de la direction des statistiques d'entreprises pour être transformée en une structure «fondée sur les processus». Les différentes équipes seront organisées fonctionnellement et respectivement chargées de la saisie et de l'édition des données d'une part et de l'analyse et de la publication des résultats d'autre part. Cette formule aura pour avantage de pouvoir traiter conjointement différentes enquêtes d'entreprises à chaque étape du travail, y compris celle du contact individuel avec les entreprises que réalisera une équipe fonctionnelle particulière, augmentant ainsi les possibilités d'appliquer des méthodes standard de travail. On pourra en outre exploiter les sources administratives de façon plus étendue et systématique. La combinaison des enquêtes mensuelles et trimestrielles est en cours d'expérimentation afin d'évaluer ses implications pratiques.

8. On est aussi en train de procéder, parallèlement à ce passage d'une division par produits à une division fonctionnelle du travail d'enquête, au remplacement du système traditionnel des répertoires d'entreprises par secteur par un unique répertoire combiné d'entreprises pour les statistiques sur les entreprises et sur les unités locales de l'industrie, de la construction et des services. Le nouveau répertoire, élaboré en collaboration avec l'office statistique de la Nouvelle-Zélande, devrait être prêt fin 98. Les principaux objectifs de ce nouveau répertoire sont d'assurer l'utilisation cohérente dans toutes les enquêtes d'unités et de nomenclatures communes et compatibles avec l'UE, de fournir un cadre d'échantillonnage pour les enquêtes et de permettre une meilleure gestion des charges de réponse pesant sur les PME. Le nouveau répertoire est un outil statistique uniquement destiné à l'usage interne du CSO. En raison de la sensibilisation publique et des dispositions législatives en matière de protection des données, l'administration ne dispose actuellement d'aucun système d'identifiants communs des personnes physiques et des personnes morales pour apparier les contenus des différentes bases de données administratives. Cependant, les Commissaires fiscaux, responsables des impôts directs et indirects grevant les particuliers et les entreprises, sont en train de développer un nouveau système intégré d'immatriculation des entreprises qui pourrait accroître à terme le potentiel statistique des fichiers fiscaux.

9. Les statistiques structurelles d'entreprises de l'industrie et de la construction continueront à être compilées principalement à partir des résultats des enquêtes annuelles menées auprès des entreprises et des unités locales. Ces enquêtes portent sur les 4 400 entreprises industrielles qui emploient au moins 3 personnes mais celles qui emploient moins de 13 personnes et qui se situent au-dessous d'un certain seuil de chiffre d'affaires reçoivent un formulaire abrégé. Pour la construction, le répertoire actuel contient quelque 6 800 unités, dont 6 500 environ emploient moins de 20 personnes et 2 000 correspondent à des travailleurs indépendants. La couverture des petites entreprises de la construction a toujours été très problématique en raison de la nature volatile des petites entreprises du secteur, de la facilité avec laquelle un travailleur passe de la condition de salarié à celle de travailleur indépendant et vice versa, du recours aux travailleurs à façon et de l'absence de répertoires exhaustifs et actualisés. Seules les quelque 300 unités employant au moins 20 personnes peuvent donc être incluses dans l'actuelle enquête annuelle. Les réponses aux enquêtes de la construction sont extrapolées pour estimer la population moyennant des estimations d'emploi provenant d'autres sources comme l'enquête sur les forces de travail.

Sources spécifiques

10. Les principales sources de l'actuel système de répertoires d'entreprises sont les fichiers administratifs de la TVA et le listage des consommateurs non domestiques d'une entreprise publique nationale. Elles sont complétées par le répertoire exhaustif des unités locales industrielles tenu par l'autorité nationale responsable du développement industriel et par une gamme de sources différentes mais incomplètes afférentes au secteur de la construction. Toutes les entreprises nouvellement identifiées (soit les naissances) font l'objet d'une enquête statutaire et sont incluses dans un répertoire d'entreprises (avec un champ de suivi pour les répondants tardifs). Les caractéristiques des entreprises figurant au répertoire sont mises à jour à partir de leurs réponses aux enquêtes traditionnelles et à l'enquête menée par voie postale avec un roulement de quatre ans.

11. Les données de l'administration fiscale sont un

élément clé du système de compilation de la comptabilité nationale. Un département statistique de l'administration fiscale compile les données sur les bénéficiaires des entreprises constituées en sociétés et des travailleurs indépendants. Les déclarations d'importations et d'exportations des grandes entreprises provenant des douanes et des systèmes d'enquête INTRASTAT sont aussi confrontées aux données des enquêtes industrielles à l'échelle de l'entreprise individuelle pour identifier et corriger les écarts.

12. Les sources administratives à plus fort potentiel statistique sont la TVA et la PAYE (système de retenue à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques). Mais le potentiel du système de la TVA est actuellement limité en raison de l'existence d'un «taux zéro» pour une grande gamme de produits (alimentation et habillement). Le chiffre d'affaires et les achats ne sont pas déclarés de façon cohérente par les commerçants de cette catégorie. Dans le système PAYE, seules sont rapidement disponibles les déclarations fiscales des employeurs, les informations relatives à l'emploi et aux salaires n'étant déclarées qu'annuellement, au terme de longs délais.

Progrès, problèmes et projets

13. L'infrastructure développée au cours des dix dernières années peut faciliter une exploitation plus ample et systématique des sources administratives. La condition nécessaire à cet effet a déjà été remplie par l'adoption de la loi statistique de 1993. La condition suffisante devrait être remplie au fur et à mesure que l'on évoluera d'une organisation par produits à une organisation fonctionnelle du travail d'enquête des statistiques d'entreprises et que l'on se rapprochera de la date de mise en œuvre du nouveau répertoire combiné des entreprises. Cependant, les appréhensions culturelles et publiques concernant la législation sur la confidentialité et la protection des données rendent peu probable l'émergence d'un système intégré d'identification des personnes physiques et des entreprises comparable à celui qui existe dans certains pays. La tenue de répertoires d'entreprises exhaustifs et actualisés ainsi que la collecte directe de la plupart des statistiques d'entreprises continueront donc à consommer grande partie du temps et d'autres ressources du CSO.

Caractéristiques particulières

14. Voici les principales caractéristiques du CSO en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:

- 1) les dispositions de la loi statistique de 1993 conférant au CSO le droit non seulement d'accéder aux systèmes d'informations administratifs mais aussi d'être consulté sur les aspects statistiques des visées d'évolution de ces systèmes
- 2) la réorganisation du travail des enquêtes statistiques d'entreprises pour appliquer des méthodes communes de travail, particulière-

ment en ce qui concerne l'utilisation efficace des sources administratives

- 3) l'utilisation des sources administratives pour calculer les bénéfices dans la comptabilité nationale et pour comparer les statistiques d'importations et d'exportations des grandes entreprises.

Bibliographie choisie

Loi statistique de 1993, n° 21.

Rapport du Conseil national de la statistique " *Une stratégie de la statistique 1993-1997*" (PL9629), Imprimerie nationale, Dublin, 1993.

=====

ITALIA

=====

Le travail de développement systématique de sources administratives à des fins statistiques, comprenant la compilation de statistiques d'entreprises, a commencé dans les années 90 suite au décret de 1989 instituant le SISTAN, le service statistique national italien, et l'ISTAT, l'institut national de statistique qui occupe une place prépondérante et joue un rôle de coordination au sein du SISTAN. Le décret de 1989 contraint tous les organismes publics à fournir les informations nécessaires au programme statistique national mais cette disposition n'est pas suffisante dans la pratique pour assurer l'accès à certaines sources administratives. La loi de 1996 autorisant l'ISTAT à mener le recensement intermédiaire de l'industrie et des services comporte des dispositions de nature plus spécifique concernant cet accès et constituera probablement un précédent pour de futures actions dans d'autres domaines des statistiques d'entreprises. L'existence d'un système national de codes fiscaux pour identifier les personnes physiques et morales peut aider à apparier les données de divers répertoires publics. La législation relative à la protection des données, qui permettrait l'utilisation statistique des données concernant les particuliers et les ménages, est en souffrance. Elle pourrait se traduire par une utilisation statistique accrue des données de la sécurité sociale et par l'élargissement de l'accès à des sources fiscales comme les fichiers de la TVA ou les déclarations des revenus des personnes physiques et des bénéficiaires des sociétés. La possibilité d'introduire un système de protocoles formels interadministratifs réglementant la transmission des données administratives à des fins statistiques est aussi à l'étude. L'ISTAT s'est penché en priorité sur l'élaboration d'un répertoire statistique d'entreprises, l'ASIA. En sus des données provenant d'enquêtes, ASIA combine au mieux des intérêts statistiques les contenus de divers grands répertoires administratifs, fournissant ainsi simultanément un cadre d'échantillonnage et une base de données des informations clés des entreprises. Le recensement intermédiaire de l'industrie et des services, qui a débuté en octobre 1997, utilise ASIA comme plate-forme d'information. Il existe aussi d'autres projets en cours, notamment un travail de recherche sur les possibilités de convertir pour usage statistique les contenus des déclarations financières annuelles des entreprises et sur l'exploitation plus poussée des données de la sécurité sociale pour les statistiques sur le marché du travail. Les applications initiales des sources administratives concernent donc principalement les statistiques démographiques et structurelles d'entreprises. Les applications à des fins de statistiques conjoncturelles sont encore peu développées sauf partiellement dans la construction. Les enquêtes statistiques continueront à être la principale source des statistiques d'entreprises de plus de 50 salariés. Les sources administratives deviendront de plus en plus importantes pour les statistiques sur les PME, particulièrement si les taux de réponse aux enquêtes continuent à se dégrader. L'ISTAT étudie des méthodes permettant d'interconnecter des systèmes d'information afférents aux statistiques et à la comptabilité des entreprises dans le but d'alléger la charge de réponse statistique pesant sur les entreprises. Il est cependant peu probable que les sources administratives puissent complètement résoudre le problème de la sous-estimation que pose l'existence continue d'une importante économie souterraine.

Position institutionnelle

1. L'activité statistique publique, tant nationale que régionale, a été instituée par décret en 1861 et un Institut central de statistiques créé en 1926. Cette situation a changé suite à la promulgation d'un autre décret en 1989 instituant un nouveau système statistique national (SISTAN) chargé de produire des statistiques publiques pour satisfaire les besoins nationaux et internationaux. L'institut central a été réorganisé à la même époque et rebaptisé Institut national de statistiques. Ces importants changements avaient pour but de développer un environnement politique uniforme, de normaliser l'organisation et de rationaliser les flux d'informations circulant entre les différentes parties du système statistique. Le décret de 1989 définit également le statut de l'ISTAT lui conférant une personnalité juridique autonome, indépendante du reste de l'administration publique.
2. Le système italien, dans son actuelle configuration, présente les caractéristiques

d'une décentralisation partielle. Le SISTAN est composé de l'ISTAT et des autres entités publiques suivantes:

- les services statistiques des ministères et des autorités autonomes, qui sont des firmes et des agences créées ou reconnues par le décret de 1989
- les offices statistiques des gouvernements régionaux, provinciaux et des provinces autonomes
- les offices statistiques des municipalités ou des corporations municipales et des unités sanitaires locales
- les offices statistiques des chambres de commerce, d'industrie, des métiers et de l'agriculture
- d'autres agences ou organismes statistiques publics désignés par décret du Premier Ministre.

L'ISTAT emploie environ 2 400 personnes réparties sur huit bureaux à Rome et des bureaux dans chaque région. Le SISTAN emploie en outre quelque 6 000 personnes. Le Président de l'ISTAT est nommé par décret et le Directeur général par décision du conseil d'administration de l'ISTAT à la tête duquel se trouve son Président. Pour ainsi dire, le Président coordonne le SISTAN et le Directeur général coordonne l'ISTAT. On considère que cette séparation des pouvoirs est essentielle tant du point de vue de l'image d'indépendance de l'ISTAT que de celui de l'efficacité du travail du SISTAN.

3. Le statut et les responsabilités de l'ISTAT sont définies par le décret de 1989 qui spécifie que l'ISTAT coordonne le SISTAN. Le Président de l'ISTAT préside le Comité responsable de la politique à suivre et de la coordination de l'information statistique, composé de représentants d'autres organismes du SISTAN et de deux universitaires. Ce Comité a pour principales missions de lancer et de mener à bien le programme statistique national, de fixer les critères d'organisation et de fonctionnement des divers organismes du SISTAN et de régler l'échange d'informations entre ces entités conformément au cadre juridique existant.
4. Chaque organisme du SISTAN exerce ses activités statistiques de façon autonome. Les pouvoirs de collecter les statistiques d'entre-

prises sont investis à l'échelon national mais ne sont pas exclusivement dévolus à l'ISTAT. La moitié environ de toutes les enquêtes statistiques est réalisée par l'ISTAT, l'autre moitié par les ministères principalement. Le ministère de l'Industrie collecte par exemple les statistiques minières tandis que les statistiques de l'industrie du tabac relèvent de la responsabilité d'un conseil étatique. L'ISTAT joue en outre plusieurs rôles clefs: superviser l'organisation du SISTAN, contrôler la méthodologie des enquêtes (y compris l'approbation des questionnaires) et établir des nomenclatures et autres normes statistiques que les organismes du SISTAN doivent respecter.

5. Entre autres responsabilités, l'ISTAT assure aussi la liaison avec les organisations internationales, la publication des principales séries statistiques et, point très important, la préparation du programme statistique national. Seules les activités du programme statistique national publiées au journal officiel sont considérées statistiques publiques, personne n'étant tenu de répondre à des enquêtes ne faisant pas partie du programme. Certains organismes publics entreprennent cependant de temps à autre des activités statistiques hors du cadre du SISTAN.

Environnement juridique

6. Une disposition clé du décret de 1989 contraint tous les organismes publics à fournir toute donnée et information leur étant requise pour des enquêtes prévues par le programme statistique national. Une autre disposition du même décret charge l'ISTAT de poursuivre la promotion et l'informatisation à des fins statistiques des fichiers de gestion et des ensembles de données administratives. La première disposition ne s'est pas avérée suffisante dans la pratique pour garantir l'accès aux données administratives demandées. Cependant, la loi de 1996 autorisant l'actuel recensement intermédiaire des entreprises des secteurs de l'industrie et des services contraint les organismes publics à permettre l'accès des statisticiens aux répertoires et archives administratifs, et en particulier aux micro-données. L'ISTAT considère que la loi de 1996 constitue un important précédent que l'on pourra faire valoir à l'occasion de futures négociations avec les détenteurs des données administratives. La seconde disposition a des conséquences sur la protection des données et des éclaircissements ont été demandés en la matière aux autorités concernées.

7. Le décret de 1989 autorise la circulation au sein du SISTAN de données individuelles, mais anonymisées, à des fins de traitement statistique. Il instaure aussi une Commission pour la protection de l'information statistique, rattachée au Conseil des ministres et dépendant du Premier Ministre. Cette commission a pour principale mission de garantir que les données fournies à l'ISTAT et à d'autres organismes du SISTAN respectent la réglementation relative au secret. Le décret confie au Conseil des ministres la mission spécifique de promouvoir la passation d'accords entre le ministère des Finances et l'ISTAT pour garantir le plein respect de l'anonymat des contribuables et le secret fiscal.
8. Une coentreprise a déjà été créée entre l'ISTAT et le ministère des Finances pour la production de statistiques du commerce extérieur à partir des déclarations de TVA. L'ISTAT souhaiterait étendre ce genre d'accords à d'autres organismes publics détenteurs de bases de données administratives, de préférence par le biais de protocoles officiels. L'ISTAT interprète stricto sensu l'utilisation de données à des fins statistiques mais la libre circulation des micro-données au sein du SISTAN et la possibilité de flux dans les deux sens entre les autorités statistiques et les autorités administratives ont posé des problèmes de protection des données d'unités identifiables. Pour clarifier la situation, un débat a été ouvert avec la Commission pour la protection de l'information statistique. Un projet de loi visant à protéger les personnes et autres contribuables par rapport au traitement des données personnelles a été présenté au parlement en juin 1996. Il comprend des dispositions reconnaissant l'importance des informations personnelles pour la recherche et la production de statistiques. L'ISTAT espère donc qu'il sera possible de définir un cadre juridique permettant une exploitation accrue des sources administratives.
- trois ans. Cette situation était clairement insuffisante pour répondre aux besoins d'enquêtes à plus court terme entre deux recensements; en effet, les fichiers d'enquêtes devenaient obsolètes et ne couvraient pas notamment les modifications survenues dans les populations des PME. Un nouveau système d'enquêtes annuelles d'entreprises a été lancé en 1996 dans le but d'obtenir de meilleures données pour couvrir les besoins nationaux d'une part et de satisfaire aux exigences des règlements du Conseil sur les statistiques structurelles (SBS) et du Système européen de comptes nationaux et régionaux (ESA 95) d'autre part. Il existait donc le besoin urgent d'un nouveau système de répertoires d'entreprises et le projet ASIA a en partie été conçu dans cet objectif. Dans l'immédiat, le projet ASIA compte disposer en octobre 1998 des données de base du nouveau répertoire d'entreprises, ce qui permettra une première mise à jour des répertoires en février/mars 1999, à temps voulu pour sélectionner les entreprises à inclure dans l'enquête annuelle de 1998 qui sera lancée au printemps 1999.
10. Le principal objectif du projet ASIA est la création d'un répertoire national unique et exhaustif des entreprises et des unités locales. Les éléments d'information de chaque unité sont le matricule ASIA, le nom, l'adresse, la forme juridique, la nomenclature de la principale activité économique et les valeurs enregistrées relatives aux chiffres d'affaires, salariés, salaires et traitements. Les contenus de chaque élément, soit les « données intégrées », sont le fruit d'une sélection scrupuleuse parmi toutes les informations pertinentes détenues par les administrations et services publics (y inclus l'ISTAT) auxquels les sujets économiques sont tenus de communiquer leur identité et d'autres caractéristiques. On convertit l'unité administrative originale de toutes les données intégrées en une unité statistique, la qualité étant par ailleurs contrôlée.

Le projet ASIA

9. L'ISTAT s'est attaché en priorité à développer un nouveau répertoire statistique d'entreprises, les Archives statistiques des entreprises et des institutions actives (ASIA), lancé en 1995. Pendant de nombreuses années, l'univers du système d'enquêtes d'entreprises provenait des résultats des recensements décennaux des services et de l'industrie. Le traitement du septième recensement, celui de 1991, a duré
11. ASIA comporte trois produits:
- 1) le fichier DAT.INT des données intégrées:
 - il est restitué à chaque administration ou agence mais ne contient que les unités reprises dans leurs propres archives
 - 2) le fichier territorial DAT.TER de données statistiques:

- il s'agit d'un ensemble de tableaux, ouvert à tous, de données compilées relatives aux unités statistiques et classées par territoire (province, région, etc.)

3) le fichier territorial LIST.TER des propres unités statistiques:

- il s'agit en fait de sous-fichiers contenant les détails d'identification et de stratification des unités que les bureaux régionaux de l'ISTAT et d'autres organismes du SISTAN utilisent à des fins exclusivement statistiques de conception et réalisation d'enquêtes.

Un autre produit ASIA, en projet, devrait générer divers agrégats économiques dont ceux nécessaires aux fins de la comptabilité nationale. Mais il faudra pour ce passer de l'enregistrement statistique des entreprises à un système général de statistiques d'entreprises, ce qui prendra plusieurs années.

12. Une version provisoire du répertoire ASIA contenant des fichiers de données intégrées actualisées au 31 décembre 1996 sert de plateforme d'information pour l'actuel recensement intermédiaire. Cette opération illustre comment ASIA peut fonctionner dans la pratique. La première étape du recensement, jusqu'à fin mars 1998, s'est intéressée à quelque 700 000 entreprises comprenant toutes celles qui emploient plus de 50 personnes et un échantillon de plus de 100 000 entreprises sans employé. Les questionnaires envoyés à ces entreprises étaient déjà partiellement remplis avec des informations provenant des fichiers correspondants de données intégrées d'ASIA. Il était demandé aux entreprises de vérifier les informations préimprimées, de finir de remplir les questionnaires et de les renvoyer aux bureaux territoriaux de l'ISTAT et des chambres de commerce ou à l'ISTAT à Rome pour les grandes entreprises. On escomptait de cette première étape une version finale d'ASIA actualisée au 31 décembre 1996.

13. Dans la seconde étape du recensement, un autre questionnaire s'intéressant à des statistiques structurelles plus détaillées pour l'année de référence 1997 a été envoyé à toutes les entreprises dépassant certains seuils d'emploi (variant en fonction des secteurs) et à un échantillon des plus petites entreprises. Si tout se déroule comme prévu, les résultats du recensement seront publiés en été 1999 et le

répertoire sera finalement actualisé au 31 décembre 1997. Entre temps, on disposera en février/mars 1999 d'une version provisoire du répertoire qui sera la base de lancement de l'enquête annuelle d'entreprises pour l'année de référence 1998.

14. Les unités des fichiers de données intégrées d'ASIA doivent être compatibles avec les exigences des règlements du Conseil relatifs aux unités et aux répertoires. Ceci signifie avant tout que l'on doit pouvoir identifier les entreprises et les unités locales qui décident véritablement et utilisent réellement les facteurs de production. Les contenus des fichiers proviennent d'une combinaison de sept sources principales, dont une seule - le propre fichier des résultats d'enquête de l'ISTAT (SIRIO-NAI) - est exprimée en unités statistiques. Les six autres sont les sources administratives suivantes:

- les registres des chambres de commerce (CCIAA) - ils sont constitués d'unités locales mais chaque unité étant associée à un matricule fiscal unique, il est possible de lier les unités locales aux entreprises
- le répertoire de la TVA du ministère des Finances - les entreprises peuvent être recomposées à partir de sous-ensembles identifiables de personnes physiques et morales redevables de la TVA
- les cotisations des employeurs à l'institut national de prévoyance sociale (INPS) - les «numéros de cotisation» assignés à chaque employeur peuvent être mis en correspondance avec les matricules fiscaux pour recomposer les entreprises mais chaque employeur pouvant avoir plus d'un numéro, on ne peut identifier les unités locales
- les primes versées par les employeurs au titre des assurances accidents à l'institut national de prévention des accidents du travail (ENAIL) - le cas des «numéros d'assurance» est semblable à celui des «numéros de cotisation» de l'INPS
- les fichiers des consommateurs non domestiques de la société nationale de l'énergie électrique (ENEL) - les adresses d'approvisionnement coïncident en général avec les unités locales mais l'ENEL ne couvrant pas l'ensemble du territoire national, on ne peut pas recomposer les entreprises de façon fiable

- les fichiers des abonnés aux pages jaunes du service téléphonique national (SEAT) - de nombreux abonnés sont des unités locales individuelles ou des entreprises mais plusieurs unités locales ou entreprises peuvent aussi être enregistrées comme abonnés individuels.

On exploite aussi des sources sectorielles spécifiques comme l'office national du tourisme pour les agences de voyages, la société Nielsen (d'études de marché) pour le commerce et la distribution et la Banque d'Italie pour les intermédiaires financiers. Ces sources ont aussi leurs propres unités.

15. On considère que les sources administratives choisies sont de bons indicateurs de l'activité réelle, dans le sens de la statistique sur les entreprises. Il a été vérifié par comparaison avec d'autres informations que le registre de l'ENEL, par exemple, couvrait environ 85% de la population ciblée. Les contenus de ces sources doivent cependant être transformés pour être statistiquement utilisables, ce qui situe la normalisation statistique au premier plan des tâches du projet ASIA. Ceci n'est pas toujours facile car les registres ne suivent pas les mêmes définitions, nomenclatures et normes de qualité. Il arrive parfois que des registres basés sur des définitions différentes affichent le même chiffre d'affaires ou la même magnitude d'emploi pour une entreprise. Le registre de l'INPS ne couvre pas les travailleurs indépendants tandis que le répertoire de l'INAIL comprend les «propriétaires» qui peuvent être des travailleurs indépendants voire des salariés. On pourrait entreprendre des enquêtes à petite échelle pour résoudre ce genre d'anomalies.
16. L'information administrative est transformée en information statistique normalisée par le biais de «fonctions de normalisation». Il s'agit de règles de codage, d'appariement ou de conversion de divers éléments des données. Les règles de codage transforment les codes d'activité économique, de forme juridique ou de localisation moyennant des mécanismes semblables aux tableaux de consultation. On a recours à des règles d'appariement pour convertir diverses unités d'une source administrative en unités statistiques strictement ou approximativement équivalentes, en recoupant par exemple les numéros de cotisation à l'INSP pour aboutir aux entreprises. Les règles de conversion exploitent des caractéristiques administratives pour attribuer

des caractéristiques statistiques; par exemple, le «personnel salarié» déclaré à l'INAIL est ventilé en salariés réels et travailleurs indépendants.

17. La seconde tâche du projet ASIA est de choisir la meilleure source ou combinaison de sources pour remplir tous les champs des fichiers individuels du répertoire, particulièrement lorsque l'information de certains champs comme la nomenclature d'activité et l'emploi existe dans plusieurs sources. À cet effet, on a utilisé l'approche «fonction de spécification» composée de règles de tirage et d'estimation. Les règles de tirage conduisent à choisir, par le biais de techniques probabilistes d'assignation optimale, la valeur d'une certaine variable parmi une gamme de valeurs provenant de différentes sources. Les règles d'estimation sont utilisées pour estimer les valeurs d'une certaine variable à partir d'informations provenant d'une ou de plusieurs autres variables dans des limites d'erreur préétablies; l'emploi peut par exemple être estimé à partir du chiffre d'affaires indiqué dans les registres de la TVA et/ou de la consommation électrique, avec une erreur standard maximum de (disons) 2%.
18. Les résultats de l'approche fondée sur ces règles ont été testés sur le terrain dans la province de Cagliari et par comparaison rétrospective avec les résultats des recensements et des enquêtes, des PME en particulier. On a constaté pour l'instant que les techniques d'attribution surestiment le nombre d'entreprises réellement actives à certains instants d'une année de référence mais ces techniques restent valables pour estimer la population active d'une année entière. Sur la base de quelque 27 millions d'éléments de données provenant de toutes les sources combinées, il s'est donc avéré possible d'élaborer une première version de l'ASIA contenant 3,7 millions d'enregistrements d'unités légales, d'entreprises et d'unités locales.
19. L'intégration des différentes sources est facilitée par l'usage répandu de matricules fiscaux attribués aux personnes physiques et aux personnes morales. Une fois attribué, ce matricule ne change pas et doit figurer dans tous les documents officiels, en particulier de l'administration fiscale. Le matricule de chaque entreprise est un identifiant numérique unique considéré comme la preuve de l'existence d'une unité légale. Le matricule des personnes physiques est un identifiant alphanumérique qui

devrait aussi être unique mais une erreur du système a provoqué des doublons. L'utilisation obligatoire du matricule dans toute relation avec l'administration fiscale implique la possibilité de relier le registre fiscal du ministère des Finances aux numéros de TVA. Ces numéros peuvent changer; ils ne sont uniques, comme le matricule fiscal, que dans le cas particulier des premiers enregistrements d'entreprises constituées en sociétés dont le statut juridique ou la région d'enregistrement de TVA ne changent pas. Par ailleurs, les numéros de TVA restent les mêmes si l'entreprise change d'activité ou incorpore une nouvelle activité à ses affaires. L'ISTAT étudie actuellement des cas d'enregistrements du fichier de la TVA où différents numéros de TVA sont attribués à des entreprises qui, compte tenu d'autres informations comme leur nom, localisation et activité, semblent être les mêmes. Les matricules d'ASIA sont différents des matricules du fisc et de la TVA et ne seront pas transmis à d'autres administrations.

20. L'ISTAT essaie de faire de l'ASIA la source décisive des statistiques démographiques d'entreprises. ASIA sera aussi très probablement combinée à des résultats d'enquêtes pour produire des statistiques structurelles sur la production, les achats, les salariés, la sous-traitance, etc. On aura généralement recours aux enquêtes pour mettre à jour les informations structurelles relatives aux 20 000 principales entreprises employant un minimum de 50 personnes. Les mises à jour des PME se baseront essentiellement sur les sources administratives, avec le concours d'ASIA et de l'estimation se fondant probablement sur des méthodes de ratios pour les variables absentes des fichiers de données intégrées. Ceci réduira considérablement le volume de travail actuel où les enquêtes annuelles portent sur plus de 100 000 entreprises dont 60% ne réagissent pas à la première relance. Certains sujets, comme les dépenses en recherche et développement et l'emploi, continueront à être étudiés par le biais d'enquêtes. À long terme, l'objectif est de moins dépendre des enquêtes; il est en effet probable que leur faible taux de réponse actuel, en particulier pour les enquêtes complexes menées à intervalles annuels ou supérieurs, se détériore davantage. L'ISTAT a pour objectif de faire d'ASIA la première étape d'un système intégré de modélisation de l'information, une base de données relationnelle appariant les données sur les entreprises provenant d'une diversité de sources statistiques et administratives au moyen

de clés de passage comme le matricule fiscal. On a obtenu des résultats encourageant dans ce sens lors d'un exercice d'appariement de données tirées de l'enquête sur l'innovation avec un échantillon des comptes annuels.

Projets de données comptables

21. Les comptes annuels que les entreprises constituées en sociétés doivent présenter aux chambres de commerce au plus tard en juin de l'année n+1 constituent une source administrative que l'ISTAT souhaiterait exploiter davantage. Ils représentent une énorme source d'informations, quoique pas toutes statistiques, sur quelque 600 000 entreprises. La loi contraignant à présenter ces informations sur papier dresse un premier obstacle pratique. L'absence d'un plan comptable général comme celui existant en France par exemple constitue l'obstacle conceptuel le plus profondément enraciné. Les quatrième et septième directives de l'UE sur les comptes des sociétés ont toutefois contribué à normaliser en quelque sorte les bilans et les comptes de profits et pertes des sociétés italiennes mais les directives ne portent pas sur les informations annexes expliquant et complétant les états financiers. L'utilisation de ces derniers à des fins statistiques restera limitée tant que les entreprises pourront les présenter sous leur propre format. L'ISTAT a demandé à des consultants de créer un schéma permettant de «reclassifier» tous les contenus des comptes en un format statistiquement utilisable et de confronter les données «reclassifiées» de certains comptes aux résultats d'enquêtes annuelles.
22. Parallèlement au projet sur les comptes des sociétés, l'ISTAT s'intéresse aussi à la possibilité de réduire la charge de réponse des entreprises en leur permettant d'utiliser leurs propres termes comptables que les statisticiens «traduiront» à l'aide de logiciels standard de type SAGE. Cette activité est étroitement liée à l'EDI et l'ISTAT la mène à bien en tant que quatrième projet-cadre sous les auspices du groupe TELER piloté par Eurostat. Les deux projets sont plutôt considérés comme complémentaires qu'alternatifs. Ils pourraient aboutir à de nombreux résultats en matière de fourniture des données requises par les règlements du SBS et de l'ESA 95. On pourrait combiner de plusieurs façons enquêtes statistiques et analyses des échantillons de comptes et les réponses des entreprises basées sur les comptes pourraient être directes

ou passer par des intermédiaires spécialisés comme aux Pays-Bas. L'ISTAT pondère actuellement ces options.

Statistiques du travail

23. Les restrictions juridiques relatives à l'utilisation par des tiers de données à caractère personnel ont empêché d'étudier les caractéristiques du marché du travail relatives aux travailleurs et aux entreprises qui les emploient. La source de l'INPS est malgré tout très utile du point de vue statistique. La base de données a été informatisée et est disponible depuis 1994 en deux variantes, ce qui permet de valider la couverture et la fiabilité de la source entière. Il s'agit sans aucun doute de la source disponible la plus complète sur l'emploi permanent dans les petites entreprises. On a modifié en conséquence la conception de l'enquête annuelle sur l'emploi dans l'industrie et les services pour parvenir à une énumération complète des salariés d'entreprises employant au moins 50 personnes, un échantillon de petites entreprises étant également choisi principalement pour identifier les travailleurs indépendants. La combinaison des résultats de l'enquête et des données de l'INPS permet ensuite d'estimer l'ensemble de la population occupée.
24. L'ISTAT a d'autres études en cours concernant notamment l'utilisation de deux formulaires que les employeurs adressent à l'INPS. Le formulaire DM 10 fournit des informations mensuelles sur les salariés de secteurs autres que l'agriculture et l'administration publique concernant la masse salariale, d'autres coûts de la main-d'œuvre et des variables du marché du travail comme la répartition entre travailleurs manuels et non manuels, apprentis et cadres supérieurs et les types de contrats. Cette information pourra être utilisée à l'avenir pour aider à compiler l'indice trimestriel du coût de la main-d'œuvre. L'unité déclarante n'est pas la même que l'unité locale et certains problèmes de délais de transmission sont apparus mais des solutions pourraient être apportées dès l'automne prochain. Le formulaire 01M contient aussi des informations individuelles, comme l'âge, le sexe et le nombre de jours travaillés, présentées de façon à pouvoir obtenir des ventilations plus détaillées, d'ordre géographique notamment dont le besoin presse. Ces informations pourraient être utilisées pour satisfaire les besoins de l'enquête trimestrielle sur les forces de travail -qui fournissent une

composante clé du quantum de travail fondant le produit intérieur brut- mais elles ne sont actuellement disponibles que sous des délais de 18 mois. Pour l'instant, cette source permet de vérifier les résultats des enquêtes et d'imputer des valeurs manquantes.

Statistiques de la construction

25. Dans le secteur de la construction, l'ISTAT compile une série mensuelle de permis de bâtir basée sur un univers de 8 000 communes. Il étudie par ailleurs la possibilité de compiler d'autres indicateurs à court terme comme les indices de production et de temps de travail. En ce qui concerne les indices de production, les données sur les dépenses des clients publics sont envisagées. Personne n'ignore que les données mensuelles de TVA seraient la meilleure source -et pas seulement pour la construction- mais elle ne sont pas assez rapidement disponibles pour l'instant. En ce qui concerne les indices de temps de travail, des tractations sont en cours avec une possible source externe, CASADILI, l'organisation qui compense les périodes d'arrêt des travailleurs. Mais on considère généralement que les données collectées par les associations professionnelles ne sont pas fiables.

Remarques finales

26. Il ne fait aucun doute que la création du SISTAN a été la condition préalable à l'ouverture de l'accès aux sources administratives. L'accumulation progressive de lois statistiques à l'échelon européen a aussi conféré à l'ISTAT l'autorité et le cadre méthodologique nécessaires pour commencer à exploiter ces sources de façon systématique. L'actuelle situation budgétaire de l'ISTAT favorise en outre cette évolution. Le travail réalisé avec les compileurs des registres administratifs sur le projet ASIA a permis à l'ISTAT d'attirer peu à peu les organismes concernés dans l'orbite du SISTAN. Ces tendances pourraient se confirmer, compte tenu du précédent juridique établi en 1996 pour les recensements intermédiaires et de la probable législation sur la protection des données utilisées à des fins statistiques.
27. Des progrès restent toutefois à faire dans le domaine de l'utilisation des déclarations fiscales des personnes physiques et morales. Le fichier des déclarations de TVA est actuellement la

seule source fiscale à laquelle l'ISTAT a accès. Les microdonnées de la TVA alimentent les fichiers de données intégrées de l'ASIA et les comptables nationaux ont recours aux données agrégées de la TVA pour estimer le nombre d'emplois secondaires exercés à titre de travail indépendant et l'activité économique en découlant. La levée des restrictions légales pesant sur les sources fiscales améliorerait certainement la qualité et la gamme des statistiques pouvant être générées à partir de sources administratives tant au niveau micro que macro. Le problème de la sous-estimation persiste dans le système de statistiques d'entreprises. La confrontation des résultats des enquêtes sur les forces de travail (LFS) et des enquêtes sur le budget des familles fait apparaître un important écart entre les dépenses des ménages et les déclarations de revenus, ce qui prouve l'existence de nombreuses entreprises non constituées en sociétés et ne figurant sur aucun registre. Une utilisation accrue des sources administratives, et en particulier leur exploitation conjointe ou en connexion avec des sources statistiques, pourrait bien jeter une lumière sur ce flou statistique, sans toutefois le dissiper complètement.

Caractéristiques particulières

28. Voici les principales caractéristiques du système italien en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:

- 1) L'existence du SISTAN, cadre de production de statistiques publiques en coopération avec des bureaux situés à différents niveaux parfois proches des sources administratives.
- 2) Une législation statistique de base permettant l'accès aux sources administratives (à parfaire toutefois pour ce qui est de ses aspects pratiques) et un régime de protection des données enclin à admettre l'exploitation des données à caractère personnel à des fins statistiques.
- 3) Le développement du répertoire ASIA qui fait

office à la fois de répertoire d'entreprises, d'outil de conception et de gestion d'enquêtes et de base de données génératrice de statistiques sur les PME.

- 4) L'utilisation dans ASIA de procédures fondées sur des règles d'élaboration de fichiers statistiquement normalisés et intégrés provenant d'une gamme de sources statistiques et administratives.
- 5) Le développement de données de la sécurité sociale comme source complémentaire de statistiques sur l'emploi, en particulier des PME.
- 6) Le potentiel statistique, non encore exploité, des sources fiscales et des comptes annuels des entreprises.

Bibliographie choisie

Les exposés de A. Baldassarini et C. Abbate et de G. Garafolo dans *Use of Administrative Sources for Statistical Purposes* (Utilisation des sources administratives à des fins statistiques), compte-rendu du séminaire qui s'est tenu au Luxembourg les 15 et 16 juin 1997 (Eur-Op, Luxembourg, 1997).

Exposé de A. Carrone et C. Viviano, *Imputation of statistical attributes in a Business Register using integrated administrative sources: Methodologies adopted for the Italian Statistical Business Register* (Imputation de caractères statistiques dans un registre d'entreprises basé sur des sources administratives intégrées: méthodologies adoptées par le registre statistique italien des entreprises), présenté au séminaire CEE/Eurostat sur les répertoires d'entreprises, Genève, 19 et 20 février 1998 (non publié).

Exposé de F. Rapiti et C. Baldi, *Methodological and quality problems using social security (INPS) data in Italy* (Problèmes de méthodologie et de qualité associés à l'utilisation des données de la sécurité sociale (INPS) en Italie), version préliminaire présentée par l'ISTAT au séminaire d'Eurostat sur l'utilisation des sources administratives à des fins de statistiques d'entreprises, Rome, 3 et 4 décembre 1998.

L U X E M B O U R G

L'institut statistique national du Luxembourg, STATEC, s'efforce de satisfaire aux exigences nationales et communautaires de statistiques d'entreprises en utilisant des sources administratives pour compléter les résultats des enquêtes, notamment pour les PME. Le système national d'enregistrement des personnes physiques et morales géré par le centre informatique de l'État (CIE) est une importante source de maintenance du répertoire statistique d'entreprises sous-jacent aux enquêtes. STATEC a directement accès au système de répertoires du CIE pour certains besoins statistiques. Les fichiers de la TVA - pour les chiffres d'affaires - et de la sécurité sociale - pour les salariés - sont d'autres sources importantes. STATEC estime que le potentiel de réduction de la charge de réponse statistique des entreprises représente le principal attrait des sources administratives et que les données comptables compilées par les entreprises sont les plus prometteuses à cet égard. La création d'une « centrale de bilans » est donc un objectif prisé à moyen terme.

Position institutionnelle

1. Le premier service public de statistiques remonte à 1900. En 1945, un Office général de la statistique voit le jour. Il s'agit d'un service parallèle d'études économiques et de documentation. STATEC, le service central des statistiques et des études économiques placé sous l'autorité du ministère de l'Économie, est le résultat de la fusion en 1962 de ces deux entités. STATEC joue donc un double rôle, statistique et économique. En sus des enquêtes et études statistiques qu'il mène à bien, STATEC est aussi responsable de la recherche économique et du suivi de l'économie.
2. Selon la loi fondamentale de 1962, le «principe de centralisation» régit l'organisation du gouvernement luxembourgeois faisant de STATEC le point focal des travaux de collecte et de diffusion de toutes les statistiques publiques. En outre, aucune enquête statistique de portée générale ne peut être réalisée par une organisation publique ou privée sans l'autorisation préalable de STATEC. Les organismes nationaux responsables des volets agriculture, éducation, santé et sécurité sociale compilent leurs propres statistiques mais conformément au principe susmentionné de centralisation, le cœur de ces statistiques est publié dans l'annuaire du STATEC. Suivant le même principe, STATEC et d'autres organismes gouvernementaux passent par le Centre informatique de l'État (CIE) pour satisfaire leurs besoins informatiques.
3. Le directeur du STATEC et son équipe sont des fonctionnaires investis dans la pratique d'une importante autonomie en matière statistique. Dans le cadre des paramètres généraux de la législation fondamentale, de la politique gouvernementale et des engagements statistiques internationaux, STATEC élabore son propre programme annuel de travail statistique et gère la diffusion des statistiques. Le directeur du STATEC préside le Conseil supérieur de statistique, créé en 1971, qui réunit des représentants des fournisseurs et des utilisateurs de la statistique publique aux côtés d'experts externes. Le Conseil conseille STATEC sur son programme annuel de travail et l'aide aussi à coordonner le système statistique national.
4. Le rôle de coordination de STATEC comprend l'élaboration des définitions, nomenclatures et méthodologies statistiques destinées à tous les fournisseurs d'informations statistiques. Le répertoire national du CIE des personnes physiques et morales est codifié par le STATEC conformément à la NACE Rév. 1 (activité principale et jusqu'à trois activités secondaires) et utilisé par d'autres administrations (comme l'inspection générale de la sécurité sociale et la chambre de commerce) pour leurs propres besoins statistiques.

Cadre juridique

5. La loi fondamentale de 1962 identifie les

fonctions de STATEC et détermine son mode de fonctionnement. Les autorités et entreprises publiques ainsi que les personnes physiques et morales sont tenues de fournir toutes les informations statistiques que STATEC peut demander. En conséquence, l'interprétation du secret statistique est très stricte et la divulgation d'informations à des fins fiscales est expressément interdite. Une loi de 1979 relative à l'utilisation des données à caractère personnel dans le traitement des informations renforce cette position. Il n'est permis de créer ou d'exploiter des bases de données contenant des informations personnelles qu'à condition qu'une loi ait été spécifiquement promulguée en ce sens suite à l'opinion favorable d'un Comité consultatif permanent. L'actuel système juridique sera bientôt révisé, pour tenir compte entre autres des dernières évolutions du cadre juridique de l'Union européenne.

6. Une loi de 1979 instaure le système d'enregistrement national comportant l'attribution de numéros d'identification aux personnes physiques et morales à des fins administratives générales. Le répertoire national, géré par le CIE, comprend la date de naissance et le sexe pour les personnes physiques et la date d'enregistrement et la forme juridique pour les entreprises. Le STATEC peut utiliser les fichiers des personnes morales pour mettre à jour son propre répertoire statistique d'entreprises. Il a directement accès à la base de données du CIE et reçoit tous les mois un fichier contenant les nouveaux enregistrements.

Systeme de statistiques d'entreprises

7. Les statistiques structurelles de l'industrie, de la construction et des services, ainsi que celles des PME, sont compilées à partir d'une combinaison d'enquêtes statistiques et de sources administratives. Les données administratives utilisées concernent le chiffre d'affaires, le nombre d'entreprises et le nombre de salariés. La plupart de ces données sont centralisées dans un répertoire statistique d'entreprises du STATEC d'où elles peuvent être extraites comme informations complémentaires des enquêtes statistiques annuelles. En général, les unités légales auxquelles les données administratives se réfèrent correspondent à l'unité statistique de l'entreprise. Le service chargé du répertoire statistique d'entreprises travaille en étroite collaboration avec le service responsable des statistiques d'entreprises pour garantir la cohérence des informations provenant des sources administratives et statistiques.
8. Les données structurelles des grandes entreprises proviennent d'une part des questionnaires d'enquêtes et d'autre part des bilans et comptes de profits et pertes présentés par les entreprises. Les variables requises par le règlement communautaire SBS ne figurent généralement pas en tant que telles dans ces comptes mais peuvent en être déduites. Les réponses aux enquêtes, qui comprennent les questionnaires remplis et les comptes annuels des entreprises des échantillons, représentent le noyau des statistiques puisqu'elles fournissent toute l'information sollicitée par le règlement SBS. Les informations sur le chiffre d'affaires et l'emploi qui proviennent des sources administratives permettent de déterminer des univers à partir desquels on peut extraire des échantillons et extrapoler, sur la base des déclarations, des valeurs pour la population totale des entreprises.

Sources spécifiques

9. Le répertoire statistique des entreprises est compilé conformément au règlement du Conseil du 22 juillet 1993 relatif aux répertoires d'entreprises. Les sources administratives utilisées pour mettre à jour le répertoire d'entreprises comprennent les fichiers d'entreprises du répertoire national du CIE, les immatriculations de TVA et les données fournies par les employeurs aux organismes de la sécurité sociale. On utilise aussi des sources secondaires de l'ex-Institut monétaire du Luxembourg, de la Commission de l'assurance et de quelques associations professionnelles comme l'Association des architectes et des ingénieurs-conseils. Ces sources administratives fournissent des éléments tels que les numéros nationaux d'immatriculation, les noms et adresses des entreprises, des faits saillants de la vie des entreprises, le chiffre d'affaires total annuel, les déclarations TVA d'exportations et d'importations et l'emploi rémunéré ventilé par sexe et temps plein/partiel.
10. Le STATEC a identifié divers problèmes liés à l'utilisation des sources administratives:
 - Couverture insuffisante - certaines unités non redevables de la TVA ne sont pas couvertes,

comme l'agriculture, les services personnels et les activités extra-territoriales, et d'autres unités ne sont que partiellement couvertes, comme l'administration publique, l'éducation, la santé et la sécurité sociale

- Difficulté de suivre l'évolution des entreprises, en particulier les reprises d'activité, les changements de forme juridique, etc. et d'établir des liens entre différentes unités
- Erreurs d'enregistrement dans les données administratives
- Utilisation de différents identifiants pour la même entreprise
- Données incomplètes, chiffre d'affaires manquant par exemple
- Différences entre la définition administrative et la définition statistique du chiffre d'affaires
- Manque de ponctualité - les données sur le chiffre d'affaires annuel peuvent n'être disponibles qu'au terme de deux à trois ans, celles sur l'emploi souffrant souvent des délais de six mois.

Certaines de ces difficultés peuvent être surmontées par confrontation et rapprochement des informations du répertoire des entreprises et du système de statistiques d'entreprises. Des exercices de contrôle sont régulièrement réalisés pour identifier des entreprises manquantes ou vérifier la plausibilité des valeurs de chiffres d'affaires. Les valeurs manquantes ou erronées sont remplacées par des informations provenant d'une action de suivi auprès des entreprises concernées ou par estimation.

Progrès, problèmes et projets

11. Les coûts relativement élevés des enquêtes par sondage dans un petit pays poussent le STATEC à chercher des méthodes moins onéreuses de collecte, en particulier pour les statistiques d'entreprises et pour les statistiques sociales sur les budgets des ménages. Le STATEC ne considère cependant pas que les mesures prises pour accroître l'exploitation des sources administratives auront nécessairement un impact important sur le budget statistique total. Il estime par exemple que l'existence d'un identifiant commun des entreprises dans différentes bases de données n'a véritablement de sens que s'il correspond à une unité statistique commune. Actuellement, une entreprise composée de trois unités légales peut attribuer son chiffre d'affaires à une unité légale, son emploi à la seconde et faire sa déclaration fiscale au titre de la troisième unité. Le STATEC observe en outre que les identifiants d'entreprises subissent des modifications quotidiennes qui affectent dans leur ensemble 3 ou 4% des unités légales autres que les holdings. L'interconnexion des bases de données statistiques et administratives pose par conséquent des problèmes techniques.
12. Le STATEC participe actuellement, aux côtés d'autres services et organismes spécialisés, à une initiative visant à développer l'usage d'une source administrative dans différentes lignes. En novembre 1997, le ministère de la Justice a présenté une proposition visant à introduire un plan comptable général (PCG) conformément aux directives communautaires relatives à la forme et au contenu des comptes des sociétés. Le PCG proposé recommande un unique format de bilan et de compte de profits et pertes respectivement. Cette structure comptable s'appliquerait uniformément à toutes les entreprises commerciales, avec cependant quelques adaptations pour tenir compte des caractéristiques spécifiques des petites entreprises unipersonnelles. Les définitions des rubriques des déclarations seraient normalisées, ce qui aiderait les PME en particulier. Le PCG est considéré comme une condition préalable à la création à moyen terme d'une Centrale de bilans qui, entre autres applications, représenterait pour le STATEC la meilleure source administrative de statistiques structurelles d'entreprises. À l'instar de la Belgique, la Banque centrale et non le STATEC serait responsable de cette éventuelle Centrale.
13. Pour satisfaire aux exigences de l'imminent règlement communautaire sur les statistiques conjoncturelles (STS), le STATEC s'efforce de tirer tout le profit possible des informations provenant des sources de la TVA et de la sécurité sociale. Ceci impliquera en premier lieu un examen de la question des unités car il existe des différences entre les unités spécifiées dans le règlement STS et les unités des sources administratives. Il faudra ensuite étudier très soigneusement si les données administratives peuvent être disponibles dans les délais voulus, ce qui semble être le cas, à première vue, de

certaines données administratives concernant par exemple le chiffre d'affaires et l'emploi. Par contre, d'autres données, comme le temps de travail, semblent plus problématiques. On ne pourra entreprendre une étude complète et parvenir à des conclusions plus définitives tant que les services administratifs concernés n'auront pas modifié leurs systèmes d'informations pour produire toutes les données requises.

Caractéristiques particulières

14. Voici les principales caractéristiques du système luxembourgeois en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:

(1) L'existence d'un système national

d'enregistrement comprenant des identifiants communs des personnes physiques et morales utilisés dans toute l'administration publique.

(2) La structure compacte et centralisée du gouvernement qui raccourcit et simplifie les liens entre le STATEC et ses principales sources d'informations administratives.

Bibliographie choisie

Annuaire statistique du Luxembourg, STATEC, 1997

Les entreprises luxembourgeoises - répertoire systématique, STATEC, 1997

Bulletin du STATEC, publié périodiquement

=====

N E D E R L A N D

=====

Les sources administratives occupent une place de choix dans le programme de réorganisation (Opération Tempo) mené à bien dans les années 90 par le Bureau central de la statistique (CBS). Une utilisation accrue de ces sources permettra d'atteindre l'objectif publiquement énoncé d'allègement de la charge de réponse des entreprises tout en répondant aux demandes de nouveaux types d'analyses. La loi statistique de 1996 ouvre au CBS une nouvelle porte d'accès aux sources administratives requises pour des fins statistiques que n'entrave d'ailleurs pas la législation hollandaise en matière de protection des données. La législation relative à certaines sources administratives a été amendée en conséquence et le CBS a pu négocier des contrats réglementant la transmission des données concernées. Les principales sources actuellement utilisées ou visées sont les registres de sociétés tenus par les chambres de commerce, les registres de la TVA, les données de l'impôt sur les sociétés, les états financiers annuels des entreprises et les fichiers de cotisation aux organismes de la sécurité sociale. Le CBS s'intéresse actuellement, aux côtés des chambres de commerce, des autorités fiscales et des organismes de la sécurité sociale, au développement d'un système intégré d'immatriculation publique basé sur un identifiant unique pour chaque entreprise ou entité. Le CBS travaille également sur un autre projet qui consiste à élaborer un système de bases de données d'entrées et de sorties pour utiliser au maximum les informations du registre central des entreprises, des enquêtes statistiques et des sources administratives. Tant que ces projets n'auront pas abouti, le CBS continuera à se baser sur des enquêtes statistiques pour les informations structurelles et conjoncturelles concernant les plus grandes entreprises. Les statistiques d'autres entreprises, comme les PME en particulier, seront de plus en plus compilées à partir de sources administratives.

Position institutionnelle

1. Le Bureau central de la statistique (CBS), ou Statistics Netherlands, est statutairement responsable de la réalisation d'études statistiques à des fins pratiques, stratégiques et de recherche et de la publication de leurs résultats. Certaines municipalités comme Amsterdam ont leurs propres services statistiques mais le CBS est le principal producteur et éditeur des statistiques publiques hollandaises. Le CBS est l'unique organisme responsable de collecter, traiter et diffuser les statistiques d'entreprises à l'échelon national et de les fournir, telles que requises, à l'échelon européen. Le système public statistique est donc un système centralisé. Le CBS ne dispose pas de bureaux régionaux mais les employés du CBS affectés aux divers domaines du programme statistique sont répartis à parts pratiquement égales entre Voorburg et Heerlen, villes distantes de 250 km.
2. Le CBS a été institué par Décret royal en 1899, quelques années après la création d'une Commission centrale des statistiques (CCS). Le CBS dépend politiquement du ministère de

l'Économie mais la supervision politique est exercée dans la pratique par la CCS dont la principale mission est d'approuver les programmes annuels et quadriennaux proposés par le Directeur général du CBS. La loi statistique de 1996, qui a remplacé le Décret de 1899, confère au Directeur général le pouvoir de décider des méthodes à appliquer pour mener les études prévues aux programmes et du mode de publication de leurs résultats. Le fait que le ministère ne puisse accéder aux statistiques du CBS avant d'autres utilisateurs ni empêcher leur publication prouve bien l'indépendance opérationnelle du CBS.

3. La loi de 1996 a par ailleurs réduit le nombre de membres de la CCS de 45 à 11. La Commission, à laquelle ne siègent plus de représentants ministériels, est désormais composée de membres indépendants choisis en fonction de leurs connaissances spécialisées et de leur expérience et non plus de leurs attaches. Dix-neuf sous-comités d'experts en divers domaines statistiques conseillent la CCS. Les responsabilités sont divisées comme suit entre les trois protagonistes du système public de statistiques: le ministère décide du budget

statistique total, la CCS décide de l'affectation du budget et le CBS est responsable auprès de la CCS de la façon dont le budget est réellement dépensé. Le ministère peut demander la compilation de certaines statistiques mais c'est à la CCS qu'il revient de se prononcer sur cette requête et, en cas d'accord, au CBS de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. (La procédure formelle est que la CCS donne des instructions au CBS à la demande du ministre).

4. Dans les dernières années, le CBS a mené à bien un grand programme de transformation visant l'organisation et la culture de sa structure. Ce programme s'appelle Opération TEMPO (acronyme anglais pour **T**imeliness, **E**fficiency, **M**odern, **P**rofessional, **O**nafhankelijk = Independent, soit Ponctuel, Efficace, Moderne, Professionnel, Indépendant). Son but général est de satisfaire les besoins en rapide évolution des utilisateurs de statistiques tout en respectant les contraintes d'un budget statistique gelé et des exigences politiques de réduction de la charge de réponse statistique pesant sur les entreprises en particulier. Ce but doit être atteint, particulièrement pour les statistiques d'entreprises, par le biais de trois grands types de changement.
5. Le premier concerne la façon dont le CBS organise la collecte, l'analyse et la publication des données. Autrefois, plus de 200 enquêtes et autres activités statistiques étaient réalisées par 15 services du CBS respectivement responsables de toute la chaîne des opérations, de la rédaction des questionnaires à la diffusion des résultats en passant par l'organisation de la saisie des données. Dans le cadre de la nouvelle organisation, toutes les opérations relatives aux enquêtes et autres activités statistiques seront réparties entre un nombre beaucoup plus réduit de services se consacrant respectivement à la collecte et à la saisie des données, à leur analyse et diffusion, avec le soutien de deux services. Le vieux modèle de gestion des enquêtes, de style « pipeline », va donc être remplacé par un modèle « fonctionnel » qui devrait permettre d'avoir une vue plus synoptique de chaque opération statistique, y inclus les sources statistiques ou administratives « adaptées aux objectifs ».
6. L'interaction entre les deux autres types de changement permettra de résoudre le problème de la réduction de la charge de réponse. En

premier lieu, le contenu des questionnaires statistiques sera mieux adapté aux pratiques comptables des entreprises et des cabinets comptables qui remplissent souvent les questionnaires pour le compte de leurs clients. Deuxièmement, au lieu d'avoir recours à des sources statistiques, on favorisera systématiquement l'exploitation de données provenant de sources administratives. Deux unités ont été créées; l'une se chargera de développer une méthodologie de collecte de données et l'autre de promouvoir l'utilisation des techniques d'EDI (échange de données informatisé). Par le biais de projets pilotes, le CBS a testé la possibilité d'utiliser des messages EDISENT (Electronic Data Interchange of Statistics of Enterprises) pour assurer la transmission directe des informations des systèmes informatisés gérés par les entreprises ou par leurs intermédiaires comme les cabinets comptables qui déclarent en leur nom. Il est cependant probable que les flux de données de cet « EDI primaire » seront moins importants que ceux de « l'EDI secondaire », c'est-à-dire de la transmission électronique directe d'informations provenant de sources administratives.

Cadre juridique

7. La loi statistique de 1996 confirme les pouvoirs et responsabilités respectifs du ministère, du CBS et de la CCS. Certaines dispositions de la loi de 1936 sont toujours en vigueur comme celles permettant au CBS de collecter des statistiques économiques, d'infliger des amendes pour non-réponse ou fausse déclaration et de ne diffuser d'informations relatives à des unités identifiables qu'à la condition d'avoir obtenu leur consentement. La loi de 1996 précise que cette disposition sur le « secret » concerne les personnes physiques, les entreprises, les institutions et les ménages. (Cependant, les particuliers ou les ménages ne sont pas obligés de répondre aux enquêtes statistiques). En outre, les données reçues par le CBS dans le cadre de ses responsabilités ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques.
8. La loi de 1996 stipule également que la collecte de données doit être réalisée de façon à réduire au minimum la charge administrative pesant sur les entreprises et les institutions. Par conséquent, le CBS est autorisé à utiliser, à des fins statistiques, « les registres d'institutions et d'organismes publics » avec l'accord du ministère

responsable. Une disposition spécifique permet au CBS d'inclure dans les fichiers de données à caractère personnel le matricule « SOFI » (socio-fiscal) attribué à toutes les personnes physiques aux Pays-Bas. Le CBS peut aussi utiliser ce matricule dans ses contacts avec les particuliers et les organismes publics dans la mesure où ceux-ci sont eux-mêmes autorisés à utiliser ce matricule dans un fichier de données personnelles. Il convient de souligner que ni le matricule SOFI ni le matricule « FI » des personnes morales comme les entreprises ne sont du domaine public.

portant sur la transmission électronique d'un échantillon des fichiers fiscaux permettant d'élaborer des statistiques fiables sur les revenus. Le CBS est en train de négocier l'agrandissement de cet échantillon et l'accroissement du nombre de données fiscales transmises concernant les rémunérations salariales. Compte tenu des tendances continues à la privatisation et à la déréglementation des services publics, il est probable que la pratique de faire payer la transmission d'informations administratives se généralise.

9. L'actuelle loi hollandaise relative à la protection des données (dont le titre exact est « Les règles de protection de la vie privée et les fichiers de données à caractère personnel ») remonte à 1988. Cette loi permet d'utiliser les données d'un registre à des fins statistiques ou de recherche à condition de respecter le secret de la vie privée des individus. Les droits des particuliers concernés à être avertis, à vérifier ou à corriger les données utilisées à de telles fins sont par conséquent limités. Par ailleurs, la transmission des matricules SOFI à des tiers n'est possible que si la loi y consent, hypothèse prévue par une disposition spéciale de la loi de 1996 vis-à-vis du CBS. La loi de 1988 est en cours de révision pour transposer la directive de l'UE sur la protection des données à la législation des Pays-Bas.
10. La loi de 1996 confère au CBS un droit d'accès de principe aux sources administratives qui n'est pas restreint par l'actuelle législation sur la protection des données. Cependant, la loi n'outrepasse pas automatiquement les possibles restrictions imposées par d'autres instruments législatifs sur les sources administratives visées par le CBS. Celui-ci doit donc négocier avec les responsables concernés les conditions et arrangements nécessaires (pouvant aller jusqu'à la révision de dispositions juridiques) pour faciliter dans la pratique l'accès du CBS à une certaine source administrative à des fins statistiques. Des accords doivent donc être passés, sous la forme de contrats signés par les parties, qui envisagent parfois une rétribution en espèces ou en nature (transmission de connaissances statistiques par exemple). Ces contrats ont généralement une durée déterminée permettant leur renégociation en fonction des circonstances. Il existe aussi une tendance croissante à inclure des normes de qualité dans les contrats. C'est le cas par exemple du contrat conclu entre le CBS et le fisc

Système de statistiques d'entreprises et répertoire central d'entreprises

11. Jusqu'à présent, le système statistique de collecte de données du CBS se basait sur un répertoire central d'entreprises (CBR) soutenant une superstructure d'enquêtes thématiques adressées aux entreprises avec une fréquence mensuelle, trimestrielle, annuelle ou de façon ponctuelle. Les 100 premières entreprises « complexes », et beaucoup d'autres grandes entreprises, sont toujours incluses dans les enquêtes structurelles et conjoncturelles mais les PME font l'objet d'un échantillonnage. Le CBR fournit simultanément quatre produits principaux:
 - Une liste des noms et adresses pour le postage des questionnaires
 - Un cadre de tirage des échantillons d'entreprises qui participeront aux enquêtes
 - Un outil de gestion d'enquêtes, le système d'espacement des réponses, qui permet de contrôler la charge de réponse en limitant le nombre de fois où une entreprise, en particulier une PME, peut figurer dans les échantillons
 - Une population d'unités statistiques où chaque unité est décrite par sa rubrique de la Classification nationale type des industries et classée par taille, ce qui permet de disposer d'informations sur la démographie des entreprises et d'obtenir des univers pour extrapoler des informations provenant d'enquêtes, en particulier pour les PME.
12. Conformément à la législation communautaire en la matière, le CBR comprend des unités légales, des unités de déclaration et des unités statistiques pour les groupes d'entreprises, les entreprises et les unités locales. En ce qui

concerne les entreprises, le CBR comprend environ 850 000 unités dont 400 000 sont des entreprises unipersonnelles. Une tâche importante du CBS, et de nombreux instituts nationaux de statistiques, consiste à trouver des façons satisfaisantes de convertir les unités légales en unités statistiques. Cette tâche est d'autant plus nécessaire que la principale source de mise à jour du CBR est actuellement le registre public (et légal) des entreprises, fondations et associations tenu par les Chambres de commerce (KvK). La loi régissant ce registre a été amendée dans ce but en 1994. Selon le contrat passé avec le KvK, le CBS verse une redevance pour les modifications qui lui sont transmises, actuellement de l'ordre de 80 000 par mois. L'utilisation de cette source pour tenir le CBR à jour se traduit par une sous-estimation, les unités agricoles et les professions libérales «indépendantes étant libres de s'enregistrer ou pas. Il y a par ailleurs sur-estimation, les registres du KvK comprenant de nombreuses unités qui ne sont pas vraiment actives. Les conseils actuellement prodigués par le CBS aux conservateurs du registre du KvK sur les classifications d'activités aboutiront vraisemblablement à une amélioration de la qualité des données du KvK à l'échelon de l'unité.

13. Le CBS a réussi à réduire de 30%, entre 1994 et 1997, la charge de réponse statistique des entreprises mais il convient de l'alléger encore davantage dans les années à venir. Indépendamment des pressions politiques, les taux de réponse actuels oscillent entre 60 et 70% et vont en décroissant. Ce constat pousse le CBS à s'intéresser aux sources administratives non seulement pour améliorer la couverture et la qualité du CBR mais aussi pour remplacer, complètement ou partiellement, les enquêtes statistiques. C'est dans cette optique que le CBS a lancé une initiative en 1995 aux côtés d'autres autorités gérant des registres administratifs, concrètement le KvK, le fisc et les Conseils d'assurance professionnelle supervisés par l'institut national de la sécurité sociale (LISV).

Cette initiative avait pour objectifs:

- d'améliorer la qualité de tous les registres concernés (y inclus le CBR)
- de réduire les charges administratives imposées par la tenue des registres aux autorités et aux sujets concernés
- d'accroître l'efficacité en général

- de stimuler la coordination de statistiques basées sur les divers registres.

14. Il s'est vite avéré que les systèmes d'identification des registres étaient tous différents et qu'il était difficile de les adapter pour connecter les registres. En outre, les unités, les définitions et les nomenclatures variaient d'une source à l'autre tandis que les pratiques de gestion des registres, pour supprimer les unités inactives par exemple, différaient aussi. L'un des objectifs à long terme de l'initiative pourrait se matérialiser maintenant par l'implantation d'un seul système national d'enregistrement des entreprises basé sur un identifiant unique permettant d'apparier sans équivoque les unités des différents registres. Une étude comparative des pratiques d'enregistrement de cinq pays a déjà été réalisée dans cette optique pour le ministère de l'Économie. Par ailleurs, on a élaboré un modèle de données pour schématiser le contenu réel des quatre types de registres et simuler les flux de données optimaux qui les relieront. Ce modèle a permis de bien cerner les actions à entreprendre pour intégrer différents registres dans un système d'une part et pour élaborer d'autre part une nouvelle base d'estimation des variables statistiques d'entreprises, en particulier pour les PME.

15. Au cours des deux ou trois prochaines années, les partenaires de cette initiative devront harmoniser les quatre systèmes et introduire un élément commun fondamental d'enregistrement des entreprises pouvant être complété par d'autres informations en fonction des besoins des différents registres. Enfin, le CBS souhaite continuer à travailler sur des unités statistiques tandis que le fisc, par exemple, aimerait que les unités légales puissent être dissociées pour la TVA et pour l'impôt sur les sociétés (VIS). Un module commun du CBR et des registres fiscaux permettra néanmoins aux deux organisations de travailler ensemble plus efficacement. À court terme, le CBS doit développer des sources administratives distinctes du KvK pour améliorer la couverture et la qualité du CBR et pour générer des statistiques d'entreprises structurelles et conjoncturelles.

Sources fiscales

16. Le registre de la TVA est une source apparemment bien adaptée aux objectifs du

CBS. Les chiffres d'affaires annuels déclarés par les redevables de la TVA sont un bon indicateur d'unités vraisemblablement actives. Cependant, les unités de la TVA sont des unités (fiscales) légales qui ne correspondent pas toujours exactement aux unités statistiques que nécessite le CBS. Il faut donc apparier les fichiers du registre de la TVA et du CBR et, en l'absence d'un identifiant commun, cette tâche doit être faite par confrontation des noms et des adresses. Des exercices pilotes de confrontation ont montré que 90% environ de tous les enregistrements de TVA figuraient aussi dans le CBR. Le CBS reçoit déjà tous les mois les modifications du registre de la TVA réalisées huit semaines auparavant qui couvrent quelque 600 000 entreprises par an. Ces informations sont précieuses pour vérifier et extrapoler les réponses aux enquêtes mais elles n'ont pas encore été utilisées pour mettre à jour le CBR. Toute possible action future dépendra d'une évaluation plus exhaustive de la qualité et de l'adéquation de la source TVA par le biais d'exercices pilotes en cours.

17. Le fisc fournit également au CBS, qui a obtenu une dérogation à la clause de confidentialité prévue dans la législation fiscale, des informations sur les déclarations annuelles d'impôt sur les sociétés traitées par le système VIS. Les déclarations VIS, qui suivent les règles de présentation des bilans et des comptes de profits et pertes, permettent de mettre à jour le registre VIS tous les trimestres. Les comptes annuels publiés par les entreprises sont aussi utilisés comme instruments de vérification. Les délais de disponibilité de ces deux sources (la VIS et les comptes publiés) sont longs: 12 mois après la fin de l'exercice fiscal de référence pour la moitié à peine des entreprises couvertes, un calcul global n'étant possible que 12 mois supplémentaires plus tard. Mais ces sources restent quand même très intéressantes en raison du niveau de détail des informations relatives à chaque entreprise et de l'importance de la couverture de la population d'entreprises.

Sources de la sécurité sociale

18. Les dernières négociations du CBS relatives à la transmission d'informations se sont tenues avec l'administration de la sécurité sociale composée de divers Conseils d'assurance professionnelle. Ces négociations ont progressé assez lentement, les besoins statistiques du CBS n'ayant été reconnus que récemment par la législation

de la sécurité sociale. Ces Conseils administrent les régimes de prestations d'assurance, d'incapacité et de chômage de 5,7 millions de salariés et de 0,8 million de travailleurs indépendants. Le secteur public, non encore couvert, le sera sous peu. Les informations des Conseils, annuelles, se distribuent en quatre ensembles de données. Elles comprennent les matricules FI et SOFI des employeurs et des salariés respectivement et les dates de début et de fin d'emploi, précisent s'il s'agit d'emplois temporaires ou permanents, spécifient les qualifications professionnelles, la masse salariale totale et le temps total de travail.

19. Le principal avantage de cette source tient à la portée de sa couverture bien que seuls les payeurs de cotisations soient inclus et que (comme pour le KvK) certaines catégories de travailleurs indépendants ne soient pas tenues de s'enregistrer. On peut par ailleurs déplorer l'absence de certaines informations potentiellement intéressantes comme le nombre d'heures hebdomadaires de travail et la ventilation temps plein / temps partiel. Cette source ne peut donc suffire à l'établissement de statistiques sur le marché du travail mais elle peut parfaitement compléter des enquêtes sur les coûts de la main-d'œuvre, la structure des revenus et les variables de l'emploi intégrant l'enquête sur les forces du travail et contribuer ainsi à réduire l'ampleur, le contenu et la fréquence de ces enquêtes. La présence du matricule FI des employeurs permet d'établir un lien à l'échelle micro-économique avec le CBR. Le CBS dispose des données de 1994, 1995, 1996 et 1997 et des études sont actuellement menées pour déterminer tout le potentiel statistique de ces données.

Sources des statistiques de la construction

20. Les statistiques du CBS sur la construction illustrent la façon dont diverses sources statistiques et administratives sont conjointement exploitées dans la pratique. L'industrie néerlandaise de la construction est composée d'environ 65 000 entreprises, dont seulement quelque 400 emploient plus de 50 personnes. Pour la grande majorité, il s'agit de très petites entreprises, près de 34 000 appartenant à la classe d'importance 0. Le taille et la composition de l'industrie fluctuent aussi au rythme de la demande. Une enquête annuelle portant sur un échantillon de 9 000 entreprises permet l'établissement de statistiques structurelles.

Avec un taux de réponse au voisinage de 70%, les données statistiques réelles ne reflètent qu'environ 10% de la population de cette industrie. Les informations relatives au 90% restant doivent donc provenir d'autres sources et méthodes.

21. La principale source utilisée est la TVA, le chiffre d'affaires déclaré aux effets de la TVA étant la variable clé du processus d'estimation. Il existe une bonne corrélation entre le chiffre d'affaires et diverses autres variables. Une étude portant sur 2 600 unités a montré que la différence globale entre le chiffre d'affaires de la TVA et celui déclaré dans l'enquête annuelle n'était que d'environ 1%. Le chiffre d'affaires de la TVA se rapporte bien sûr aux unités de TVA mais on peut l'utiliser pour vérifier si les unités de TVA correspondent exactement à des unités statistiques spécifiques ou si elles en font partie. Le chiffre d'affaires correspondant à une unité statistique spécifique peut alors être calculé en additionnant par exemple les chiffres d'affaires de deux unités de TVA. On exploite aussi les données de la sécurité sociale pour estimer l'emploi et les coûts de la main-d'œuvre, pour vérifier la qualité des données des enquêtes et pour confirmer que les unités existantes sont bien actives. Les états financiers annuels des entreprises sont une autre source intéressante, en raison de leur degré de ventilation qui comprend 120 postes présentés conformément au format standard du compte de profits et pertes, pour le nombre de salariés, les salaires et rémunérations et d'autres variables. Toutes ces sources administratives fournissent des informations de référence permettant d'analyser les non-réponses et de calculer les ratios de chiffre d'affaires par employé utilisés pour imputer des valeurs aux entreprises n'ayant pas répondu aux enquêtes (y compris toutes les entreprises de la classe d'importance 0). Des méthodes semblables sont utilisées pour traiter les non-réponses de l'enquête mensuelle par sondage sur le chiffre d'affaires et l'emploi qui alimente la composante Construction de l'indice de production.
22. Pour les statistiques conjoncturelles du secteur de la construction, les nouvelles commandes sont compilées directement à partir de la source administrative des permis de bâtir. Ces permis sont obligatoires pour toute opération de construction de plus de 50 000 NLG. Le travail démarrant généralement peu de temps après la délivrance du permis, cette source fournit de

bonnes mesures supplétives des commandes. Nonobstant, les chiffres des permis doivent être soigneusement interprétés. En effet, la valeur des travaux couverts par le permis ne concerne souvent que le gros œuvre et peut être influencée par le régime fiscal applicable à certains types de travaux. On dispose au début de l'année t+1 des résultats provisoires de l'année t basés sur des statistiques conjoncturelles et sur la TVA et des résultats finaux à la fin de l'année t+1.

BASELINE, MICROLAB et STATLINE

23. L'approche éclectique des statistiques de la construction telle que décrite ci-dessus est en voie d'être systématisée et appliquée à tous les secteurs des statistiques d'entreprises. Au cours des trois dernières années, le CBS a travaillé sur le développement d'un système intégré de gestion et de production de statistiques d'entreprises. Dans ce nouveau système, les informations provenant des sources administratives et statistiques, dont le CBR, alimenteront une base de données appelée BASELINE qui gèrera un ensemble de données réelles et de données imputées de variables de statistiques d'entreprises se référant à des unités statistiques individuelles. BASELINE sera donc utilisée comme source coordonnée d'informations pour des processus de production statistique visant à analyser, éditer et imputer des données. Ces dernières seront transférées par la suite à une base de données appelée MICROLAB dont l'objet est de regrouper des variables statistiques relatives à des unités statistiques individuelles. Par exemple, les données de la construction de MICROLAB figurent actuellement dans une matrice de 64 393 unités par 442 champs. Lorsque ce processus sera terminé, des résultats à de plus hauts niveaux d'agrégation seront générés et stockés dans une base de données relationnelle appelée STATLINE.
24. L'idée de base du nouveau système est de permettre aux statisticiens du CBS de trouver (et d'utiliser) les informations disponibles dans une gamme de sources sur des sous-populations spécifiques d'entreprises. Il sera ainsi possible de mieux coordonner l'activité d'enquête dans différents domaines des statistiques d'entreprises et de réduire son volume total aux limites jugées acceptables du point de vue de la charge de réponse des entreprises. Les liens que le

nouveau système identifiera entre les différentes sources devraient aussi permettre de répondre aux demandes de nouvelles sortes de statistiques en utilisant autant que possible des informations existant déjà.

25. Un prototype de la base de données d'entrée a été terminé, tel que prévu, en été 1998. Il est important de développer toutes les bases de données pour faire progresser cette initiative interadministrative de construire un système intégré de registres. Par ailleurs, l'identifiant unique d'entreprises devant être associé au système sera sans aucun doute fondamental au bon fonctionnement des bases de données. Ces projets devraient être développés dans un délai de cinq à dix ans. Entre temps, le CBS s'efforcera de profiter pleinement du potentiel des sources administratives actuellement disponibles, en appliquant la technologie EDI dans toute la mesure du possible. Il est probable que les enquêtes statistiques restent les sources primaires pour les plus grandes entreprises. Par contre, les statistiques sur les PME devraient souvent se fonder sur des procédures d'estimation basées sur les données des sources du fisc et de la sécurité sociale.

Caractéristiques particulières

26. Voici les principales caractéristiques du système néerlandais en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
- 1) Un cadre juridique qui a été récemment révisé pour permettre au CBS de bien négocier avec d'autres services l'élargissement de son accès aux sources administratives.
 - 2) Un système d'accords contractuels inter-administratifs fixant les conditions de transmission de données administratives à des fins statistiques.
 - 3) Un remaniement de l'organisation et de la culture du CBS conférant une place de choix aux sources administratives pour atteindre

les objectifs du programme et instaurant une ambiance favorable à une considération accrue de ces sources.

- 4) La spécification d'un modèle de données qui permet d'identifier les tâches du CBS et de ses partenaires dans l'initiative inter-administrative à long terme visant à développer un système intégré de registres statistiques et administratifs sur la base d'un identifiant unique des entreprises.
- 5) Le lancement innovateur de techniques de confrontation et d'estimation de données des statistiques de la construction qui seront ensuite appliquées à d'autres secteurs des statistiques d'entreprises.
- 6) Le développement des bases de données BASELINE et STATLINE qui permettent une utilisation maximale des données générées par les sources statistiques et administratives.

Bibliographie choisie

Articles de A. Van Krimpen et G. Bruinooge du Comptendu du séminaire sur l'utilisation des sources administratives à des fins statistiques, Luxembourg, 15 et 16 janvier 1997 (Eur-Op, Luxembourg, 1997).

Basic registration systems in use abroad (Principaux systèmes d'enregistrement utilisés à l'étranger), rapport TNO STB-97-30 (TNO Centre for Technology and Policy Studies, La Haye, juin 1997).

Article de W. Vosselman et A. Willeboordse, *The Horizon Program - breaking down the walls between business statistics* (Le programme Horizon - Décloisonner les statistiques d'entreprises) (disponible au CBS).

Article de J. Bethlehem, P. Kooima et J. Notel, *Academic and official statistics in the Netherlands: some perspectives* (Les statistiques théoriques et publiques aux Pays-Bas: quelques perspectives), présenté à l'AOSC 98, Sinaia, Roumanie, 24 et 25 septembre 1998.

ÖSTERREICH

Actuellement, l'office statistique central autrichien (ÖSTAT) exploite directement une source administrative pour satisfaire un besoin statistique. Il utilise les fichiers des membres des chambres de commerce et diverses informations provenant de plusieurs sources statistiques pour tenir et actualiser le répertoire statistique d'entreprises. La conversion des fichiers de membres en unités statistiques nécessite l'appui d'une base de données contenant les codes des unités d'autres bases de données administratives et le recours à des techniques sophistiquées d'appariement. Le projet de nouvelle loi statistique fédérale élargit l'accès de l'ÖSTAT aux sources administratives, dont le répertoire légal d'entreprises, et en améliore les conditions d'exploitation. On examine par ailleurs la possibilité d'exploiter les informations des organismes de prévoyance sociale pour alimenter le répertoire statistique d'entreprises.

Position institutionnelle

1. La première agence centrale de statistique publique a été créée en 1829. En dépit des nombreuses vicissitudes de l'histoire de l'Autriche, le principe de la centralisation a perduré ce qui explique l'absence, dans l'organisation actuelle de l'office central statistique autrichien (ÖSTAT), de toute structure régionale ou thématique. Néanmoins, conformément à la nature fédérale de la constitution autrichienne, les Länder et les municipalités ont leurs propres petits bureaux statistiques. L'ÖSTAT est un organisme public dépendant de la chancellerie fédérale pour tout ce qui a trait au personnel et au budget mais autonome dans le domaine de la méthodologie statistique. L'ÖSTAT est dirigé par un Président qui préside également la Commission centrale de statistique (CSC). Le répertoire autrichien de traitement des données est rattaché à l'ÖSTAT en tant qu'autorité fédérale indépendante.
2. L'ÖSTAT a pour mission de produire les statistiques fédérales, c'est-à-dire toutes celles qui vont au-delà des intérêts d'un Land particulier et qui sont importantes à l'échelon fédéral ou supranational. L'ÖSTAT réalise donc des enquêtes statistiques et des recensements, les traite et en publie les résultats et entreprend des études méthodologiques. Les bureaux statistiques municipaux et régionaux, qui sont des utilisateurs des statistiques fédérales, produisent aussi leurs propres statistiques. L'ÖSTAT et ces bureaux ont passé des accords spécifiques visant à améliorer la communication et l'échange de données.

3. La CSC apporte son soutien technique à l'ÖSTAT lors de la réalisation d'enquêtes complexes, suggère des priorités pour le programme statistique de l'ÖSTAT et joue le rôle de médiateur entre les producteurs et les consommateurs de statistiques. Pour mener à bien cette mission, la CSC dispose d'une structure appropriée et d'une large gamme de membres représentant les gouvernements central et régionaux, les autorités autonomes, les chambres de commerce, les organisations syndicales ainsi que des experts en matières scientifiques, économiques et culturelles. Elle est actuellement composée de 18 sous-comités consultatifs qui débattent en petit groupe de problèmes statistiques spécifiques. Il existe aussi un sous-comité consultatif pour les statistiques du commerce extérieur réunissant plus de 1 000 membres des secteurs public et privé.

Cadre juridique

4. La loi statistique fédérale de 1965, dont le dernier amendement remonte à 1994, autorise l'ÖSTAT à collecter, traiter et publier des données d'enquêtes. Nonobstant, toute enquête à caractère obligatoire doit être autorisée par une loi fédérale ad hoc. Les ministères fédéraux réalisent aussi des enquêtes statistiques autorisées par décret (conformément à la loi statistique fédérale) auxquelles les enquêtés sont également tenus de répondre. Les ministères ou d'autres autorités publiques (des Länder et des communes par exemple) sont habilités à collecter et analyser des données statistiques dans leurs domaines de

compétence si l'information n'est utilisée que pour satisfaire leurs propres besoins administratifs. Les ministères sont tenus de transmettre à l'ÖSTAT les résultats de leurs analyses. Si les activités statistiques de ces organismes impliquent la préparation d'un recensement ou d'une enquête, l'ÖSTAT peut donner les ordres et instructions nécessaires au nom du ministère concerné.

5. La loi statistique fédérale oblige toutes les personnes physiques et morales, y inclus les autorités publiques en général, à répondre aux enquêtes de l'ÖSTAT qui s'engage parallèlement à préserver le secret de toutes les données à caractère personnel et à ne publier les données que sous une forme agrégée et anonymisée.
6. Ces dispositions relatives au secret statistique sont fortement appuyées par les procédures de protection de la vie privée prévues par la loi de 1978 relative à la protection des données qui s'appliquent au travail de l'ÖSTAT et sont pleinement respectées. Le secteur public ne peut collecter et traiter des données qu'à condition d'y avoir été explicitement autorisé. Les données peuvent seulement être transmises s'il existe une autorisation explicite ou si la personne concernée a donné son consentement (qui peut aussi être retiré) ou si les données ne sont utilisées qu'à des fins statistiques de l'ÖSTAT. Dans ce dernier cas, les données doivent être traitées de façon à en garantir le secret. Toute personne concernée peut inspecter le répertoire autrichien de traitement des données qui dépend de l'ÖSTAT.

Systeme de statistiques d'entreprises

7. Depuis 1995, l'ÖSTAT gère à des fins statistiques un répertoire central d'entreprises appelé UBR. Les unités de l'UBR sont les entreprises (qui coïncident généralement avec les unités légales), les établissements et les unités locales (d'emploi). Les registres de l'UBR comprennent les champs suivants: numéro d'enregistrement de l'ÖSTAT, nom, adresse, forme juridique, structure entrepreneuriale, activité principale et autres activités, emploi et chiffre d'affaires. L'UBR englobe toutes les activités à l'exception toutefois de l'agriculture et de la sylviculture (NACE Rév. 1, A, B et L) et des organisations privées à but non lucratif comme les clubs. L'ÖSTAT utilise l'UBR pour concevoir et gérer les enquêtes statistiques, pour

déterminer des univers d'extrapolation de résultats d'enquêtes et pour compiler des statistiques démographiques d'entreprises. Toutes les statistiques structurelles et conjoncturelles sur les entreprises réalisées pour satisfaire les besoins de l'Autriche et de la Communauté se fondent directement et exclusivement sur des enquêtes statistiques. Il s'agit d'enquêtes exhaustives pour les unités employant au moins 20 personnes et d'enquêtes par sondage pour les unités n'atteignant pas ce seuil d'emploi. Les sources administratives jouent cependant un certain rôle au niveau de la mise à jour et du contrôle des informations sur les unités de l'UBR.

8. L'UBR est couramment mis à jour grâce aux résultats des enquêtes statistiques conjoncturelles et structurelles, d'autres statistiques comme le transport de fret, des statistiques et des bulletins d'associations commerciales et grâce aussi aux données d'une source administrative: le fichier informatisé des membres de la chambre autrichienne de commerce et d'industrie («le fichier des membres»). L'ÖSTAT s'efforce de «vérifier» les nouveaux enregistrements ainsi obtenus par le biais de questionnaires ad hoc qui font l'objet d'un suivi téléphonique. Le succès de cette action est limité car, s'agissant d'enquêtes volontaires, les sujets interrogés ne sont pas tenus de répondre. Les enregistrements non vérifiés doivent être supprimés de l'UBR, ce qui représente une grave faiblesse de l'actuel système.
9. Divers exercices sont aussi menés à bien pour vérifier la couverture de l'UBR et en particulier détecter les doublons et les unités inactives. Dans ce but, une base de données a été créée séparément pour confronter les unités de l'UBR et celles des fichiers et des registres administratifs. La plupart des champs de cette base de données sont occupés par les matricules d'unités appartenant, par exemple, aux listes des membres des chambres régionales de commerce, au registre légal des sociétés, aux fichiers fiscaux, au système bancaire et à la base de données d'entreprises compilée par la société COMPASS-DISK. D'autres champs sont consacrés aux informations relatives aux inscriptions et biffures de sociétés ainsi qu'aux dates de début et de fin d'exploitation des entreprises.
10. En raison de la multiplicité des caractéristiques de chaque unité et des imbrications des

structures entrepreneuriales, les procédures de mise à jour et de vérification peuvent être très complexes et longues. L'absence d'un identifiant numérique commun au système administratif public et l'utilisation de styles et d'orthographe différents dans les noms et adresses des entreprises enregistrées compliquent la tâche d'appariement des unités. Pour essayer de résoudre ces difficultés, l'ÖSTAT a investi dans un système de recherche par «ajustement de texte» appariant aussi étroitement que possible les unités de l'UBR aux noms et adresses d'autres registres. En outre, on attribue aux adresses de l'UBR utilisées comme points de départ de recherche des numéros utilisés dans le répertoire de l'ÖSTAT des bâtiments et on normalise les formats d'adresses. Dans une perspective de développement à long terme, l'UBR a été conçu comme une base de données relationnelle, ce qui représente un avantage considérable: de nouvelles caractéristiques peuvent être importées d'autres sources d'informations au gré des circonstances.

Sources spécifiques

11. Le «fichier des membres» de la chambre de commerce contient des informations sur les enregistrements commerciaux effectués par les chambres provinciales auprès des autorités régionales administratives. L'ÖSTAT reçoit tous les mois la liste des nouveaux membres, des biffures ou des corrections. Le principal avantage de cette source est que la législation des chambres de commerce autorise la transmission des informations à l'ÖSTAT et vice versa. Par contre, la portée de cette source, par nature limitée à «l'économie industrielle», ne couvre pas les membres des professions libérales. L'ÖSTAT doit aussi ajouter les données manquantes sur l'emploi et la structure des entreprises et est très souvent obligé de corriger les informations inexacts. L'utilisation du «fichier des membres» cause souvent de gros problèmes car il est fréquent que les identifiants (par exemple la classification par branche et la définition des unités conformément aux règlements communautaires actuels) de l'unité «membre» et de «l'entreprise» au sens de l'unité UBR ne coïncident pas.
12. Les autres sources de la base de données élaborée spécifiquement par l'ÖSTAT ne peuvent être utilisées que partiellement. En effet, en sus de problèmes de qualité et d'actualité des données, elles manquent de

congruence en ce qui concerne les définitions des unités et suivent d'autres classifications des entreprises. Par exemple, le fichier des «cas fiscaux à grande échelle» auquel l'ÖSTAT peut légalement accéder est en retard de quatre ans. Le répertoire légal des entreprises, qui pourrait être la source de prédilection de l'ÖSTAT pour tenir l'UBR à jour, présente un inconvénient: bien qu'ouvert à tous, son coût de transmission globale est très élevé. L'ÖSTAT doit donc généralement se limiter à des consultations individuelles. Toutefois, un cabinet de consultants travaillant sur la recherche par «ajustement de texte» a pu obtenir un segment de ce répertoire.

Progrès, problèmes et projets

13. Pour ce qui est de l'exploitation des sources administratives, l'ÖSTAT s'est limité jusqu'à présent à l'UBR. Le système de statistiques d'entreprises continue à dépendre d'enquêtes et peu de progrès ont été faits, pour ne pas dire aucun, pour réduire la charge de réponse des enquêtes. Selon l'ÖSTAT, divers obstacles empêchent d'accroître l'usage statistique des enquêtes administratives:
 - Différences dans les définitions et la terminologie employées
 - Absence de répertoires administratifs utilisant des nomenclatures compatibles avec l'ÖNACE, la version autrichienne de la NACE Rév. 1
 - Différences dans les périodes de référence (des statistiques fiscales par exemple)
 - Différences dans les unités de déclaration et d'observation
 - Manque d'un système commun de matricules d'entreprises dans les administrations publiques.

Cependant, le principal obstacle est le défaut d'une base juridique appropriée favorisant la coopération entre l'ÖSTAT et les gestionnaires des principales sources administratives.

14. Certaines initiatives ont déjà été entreprises pour stimuler l'exploitation statistique des sources administratives. On envisage par exemple de modifier l'architecture du système d'information des «fichiers de membres» pour

affiner l'analyse des fichiers et pour établir l'historique de chaque entreprise. À la fin 98, on devrait pouvoir compléter les adresses des entreprises par les adresses des unités locales d'emploi et disposer, non plus de certaines modifications comme c'est le cas actuellement, mais de toutes les modifications de noms et d'adresses d'entreprises. Les nouvelles routines relatives aux «historiques» devraient aussi permettre d'identifier les dates de début et de fin d'activité des entreprises et d'autres modifications de leurs caractéristiques clés sans avoir à approcher directement les entreprises concernées.

15. Un autre projet en cours s'intéresse aux possibles ajustements du «fichier d'employeurs» de la principale association d'organismes autrichiens de prévoyance sociale pour actualiser les chiffres d'emploi de l'UBR. Pour l'instant, l'ÖSTAT ne trouve pas que le «fichier employeurs» soit très utile pour accroître la couverture des entreprises de l'UBR ou accéder à des données sur l'emploi, les coûts de la main-d'œuvre, les coûts de la sécurité sociale, etc. En effet, il est actuellement impossible de subdiviser les contenus du «fichier employeurs» en parties intéressantes pour la couverture de l'UBR. Il faudra donc attendre que la principale association d'organismes autrichiens de prévoyance sociale réalise des modifications essentielles et adapte la définition des unités de déclaration et de leur activité économique aux règlements communautaires. Le fichier devra par ailleurs inclure les organismes publics et les institutions à but non lucratif.
16. En ce qui concerne l'obstacle juridique fondamental, l'ÖSTAT espère le soutien de la future loi statistique fédérale en cours de préparation. Cette loi devrait au moins, en matière de statistiques d'entreprises, obliger les entreprises à répondre aux questionnaires de

vérification de l'UBR et garantir l'accès gratuit de l'ÖSTAT à tout le répertoire légal d'entreprises. Ceci permettrait de réduire le volume d'informations puisées dans de nombreuses sources pour tenir l'UBR à jour et d'alléger la charge de réponse pesant sur les entreprises. À long terme, l'ÖSTAT aimerait avoir l'autorité suffisante pour coordonner les sources administratives et statistiques à l'échelon national sur la base de définitions et de concepts harmonisés. Pour l'instant, l'ÖSTAT n'est pas en mesure de donner de plus amples informations sur la future loi fédérale statistique ni de préciser si ses dispositions permettront de garantir un accès satisfaisant aux données à des fins statistiques. Il est fort probable toutefois que cette nouvelle loi conduira à modifier la loi de 1978 sur la protection des données.

Caractéristiques particulières

17. Voici les principales caractéristiques du système autrichien en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
 - 1) Des conventions ad hoc permettent aux autorités fédérales et locales de travailler ensemble sur des questions statistiques.
 - 2) La CSC est le moteur d'un très grand réseau consultatif qui offre aux utilisateurs et aux fournisseurs de sources statistiques et administratives des opportunités d'identifier et de résoudre des problèmes.
 - 3) Grâce à des techniques d'appariement automatique, on parvient assez bien à établir des liens entre les unités des répertoires statistiques et administratifs malgré l'absence d'un système commun de matricules d'entreprises.

Bibliographie choisie

P O R T U G A L

L'institut national de statistique (INE) jouit d'une indépendance administrative et financière qui, associée à l'indépendance professionnelle de son personnel, crée un environnement favorable à l'utilisation statistique de sources administratives. De plus, l'une des tâches de l'organe directeur de l'INE, le Conseil supérieur de la statistique (CSE), consiste à établir des relations entre les sources administratives et à étudier les liens entre différentes bases de données publiques. Cette tâche est prévue par des dispositions de la loi statistique fondamentale de 1989, précisées par une loi de 1994, afférentes au droit d'accès de l'INE aux données administratives. Dans la pratique ce droit d'accès est toutefois réduit, la diffusion de fichiers fiscaux contenant des entreprises unipersonnelles étant considérée comme anticonstitutionnelle et contraire à la loi de 1991 relative à la protection des données. Sous les auspices du CSE, une nouvelle législation permettant l'accès et la vérification de données provenant de différentes sources est en cours d'étude. Les données des fichiers de la TVA et de l'impôt sur les sociétés constituent déjà d'importantes sources pour le fichier général d'unités statistiques de l'INE. L'institut peut demander directement aux entreprises leurs déclarations fiscales dont les rubriques correspondent à celles de l'enquête (statistique) harmonisée des entreprises.

Position institutionnelle

1. Les premières statistiques publiques ont été compilées de façon centralisée en 1841. Une direction générale de la statistique a été créée en 1910 et l'institut national de statistique (INE) implanté en 1935. Après la révolution de 1974, diverses solutions organisationnelles ont été testées, aboutissant aux importantes réformes de la loi statistique de 1989. Le système statistique national (SEN) comprend actuellement l'INE et le Conseil supérieur de la statistique. Il s'agit toujours d'une organisation centralisée mais l'INE dispose de sept bureaux régionaux qui s'occupent des aspects locaux des statistiques nationales et des statistiques de leurs régions.
2. Le Président de l'INE, qui occupe le poste d'administrateur public, a rang de directeur général. Selon la loi statistique fondamentale de 1989, l'INE est une institution publique dotée d'un statut juridique et d'une autonomie administrative et financière, agissant en son plein droit, dont le but est de collecter, traiter, coordonner et publier les statistiques intéressant le pays. La loi précise par ailleurs que l'INE est dirigé par le ministre responsable de la planification. Le Président préside le Conseil de direction de l'INE qui gère de façon autonome tous les aspects de la politique statistique et en particulier les questions relatives au secret, à la coordination et aux ressources professionnelles.

Les membres du Conseil de direction sont désignés par le gouvernement. Le reste du personnel de l'INE n'appartient pas à la fonction publique et est régi par des contrats s'inspirant du code civil. L'INE prépare des programmes statistiques quadriennaux qui sont soumis au CSE pour avis et au ministre pour approbation. En général, l'INE délègue à d'autres organismes publics la responsabilité de la collecte, du traitement et de la diffusion de statistiques afférentes à certains domaines dont l'agriculture, la sylviculture et la pêche, la science et la technologie, le travail et l'emploi, l'éducation et la formation professionnelle.

Cadre juridique

3. Le préambule de la loi statistique fondamentale de 1989 évoque le droit d'accès de l'INE, à des fins exclusivement statistiques, aux sources administratives et l'encourage donc à profiter des avantages indéniables de cette source d'information. La loi de 1994 précise explicitement que l'INE peut avoir accès, à des fins exclusivement statistiques, à des informations individualisées sur les coopératives, les entreprises publiques et privées, les institutions de crédit, les commerçants et autres agents économiques dont les entreprises unipersonnelles, collectées dans le cadre de leur travail par des organismes publics centraux ou locaux ou par des institutions de droit privé

réalisant entre autres fonctions celle de fournir des services publics. La loi de 1989 stipule en outre que le CSE, en tant qu'organisme public responsable au plus haut chef de coordonner et de piloter le SEN, a le devoir d'encourager l'utilisation d'instruments administratifs à des fins statistiques et de recommander spécifiquement l'emploi de définitions, concepts et classifications statistiques dans les documents administratifs.

4. La loi de 1989 traite aussi de l'obligation de répondre aux demandes d'information réalisées à des fins statistiques et du devoir de l'INE de respecter le secret statistique. Ces dispositions concernent aussi bien les informations provenant d'organismes administratifs que celles fournies par les entreprises et les particuliers. Au Portugal, la protection des données à caractère individuel est garantie par la constitution de la république portugaise dont l'article 35 situe la protection des données au rang des droits fondamentaux. Ce droit est aussi évoqué dans la loi de 1991 sur la protection des données personnelles informatisées qui établit les principes de base de la transparence et de la liberté individuelle mais interdit le traitement automatique de données à caractère personnel concernant divers sujets comme la propriété foncière et la situation financière. Une ordonnance de 1993 du ministère de la Justice fixe les limites et les conditions de communication à des tiers des données personnelles figurant dans de tels fichiers et bases de données. Le Comité national pour la protection des données personnelles informatisées (CNPDI) contrôle le respect de ces prescriptions juridiques.

Système de statistiques d'entreprises

5. Ce système est actuellement fondé sur des enquêtes statistiques qui se basent sur le fichier général des unités statistiques (FGUE) de l'INE. Ce fichier est alimenté d'informations provenant de diverses sources:

Administratives

- Ministère de la justice: fichier national des personnes morales
- Direction générale des taxes et des contributions: IRC (impôt sur les sociétés) et TVA
- Ministère du travail et de la solidarité: main-d'œuvre

- Banque du Portugal: fichiers de bilans

Statistiques

- Enquêtes spécifiques réalisées par le service des fichiers de l'INE
- Autres enquêtes de l'INE: enquête harmonisée des entreprises, enquête auprès de panels d'entreprises, enquête annuelle sur la production industrielle.

Un registre du FGUE comprend plusieurs champs associés à des variables d'observation comme le numéro d'identification des personnes morales (PCN) qui est assigné par le ministère de la Justice comme identifiant unique du FCPC, le fichier de toutes les sociétés légalement constituées, y compris les entreprises unipersonnelles. Le FCPC est aussi la source initiale du FGUE pour d'autres caractéristiques fondamentales comme le nom, l'adresse, l'activité principale de l'entreprise et le capital. Le FCPC fournit donc un univers d'unités légales auquel ont légalement accès, sous certaines conditions statutaires, tous les organismes de l'administration publique, dont l'INE. Depuis 1996, l'activité principale et les activités auxiliaires du FGUE sont conformes à la classification nationale des activités statistiques CAE Rév. 2 compatible avec la NACE Rév. 1.

6. Les entreprises de l'industrie et de la construction font l'objet d'une enquête annuelle, l'enquête harmonisée des entreprises, conçue pour obtenir des informations structurelles répondant aux besoins nationaux et européens. La principale unité de déclaration est l'entreprise classifiée selon son activité principale mais des données sont aussi collectées pour les établissements et les activités auxiliaires. À partir de l'année de référence 1996, toutes les entreprises employant un minimum de 100 personnes font l'objet d'une enquête exhaustive, les plus petites entreprises étant enquêtées par sondage. Les entreprises employant moins de 20 personnes reçoivent un questionnaire simplifié. Des enquêtes permettent également l'établissement de statistiques conjoncturelles.

Sources spécifiques

7. Pour l'enquête harmonisée des entreprises, l'INE demande directement aux entreprises de lui fournir leurs rapports et comptes annuels et une photocopie de leur déclaration fiscale, en

sus des informations du questionnaire. La loi de 1989 y autorise en effet l'INE, l'article 19 précisant que toute information, livre ou document demandé par des fonctionnaires ou agents de l'INE responsables de la collecte directe d'informations statistiques doit être fourni ou montré.

8. Le questionnaire de l'enquête harmonisée des entreprises s'inspire désormais de la documentation comptable et des déclarations fiscales des entreprises. Pour ce, il a fallu ajuster les méthodes de déclaration des entreprises, les conventions comptables et les demandes d'informations fiscales afin de pouvoir transcrire les données ligne à ligne suivant les instructions figurant en marge des questionnaires.
9. De nombreuses entreprises suivent la comptabilité du plan comptable officiel. Le plan de 1977 a été révisé en 1989 pour tenir compte des modifications de forme et de contenu introduites par la quatrième directive communautaire sur les comptes des sociétés. Les entreprises visées par le plan sont les sociétés nationales et étrangères ainsi que les sociétés unipersonnelles régies par le code du commerce, les entreprises publiques et les coopératives. Le plan ne couvre pas les compagnies des secteurs financier, bancaire et de l'assurance ni les entreprises unipersonnelles de l'agriculture, du commerce ou de l'industrie facturant moins de 30 millions de PTE. Les autorités publiques ont leur propre système comptable mais elles peuvent être rattachées au Plan si elles modifient leur statut juridique.
10. Pour les statistiques conjoncturelles du secteur de la construction, on utilise une source d'origine administrative, celle des permis de bâtir. Les informations fournies par les conseils municipaux sur des supports magnétiques ou sur papier permettent d'identifier les registres individuellement avec le nom et l'adresse du titulaire du permis, la localité, le type et l'usage projeté de la structure ainsi que l'investisseur.

Progrès, problèmes et projets

11. Malgré les considérables facultés d'accès conférées à l'INE par la loi statistique fondamentale de 1989, l'utilisation de sources administratives à des fins statistiques est encore malheureusement très limitée, ce qui est partiellement dû aux limitations de certaines de ces sources. Dans le but d'harmoniser les

questionnaires, les fichiers comptables des entreprises et les imprimés fiscaux, l'INE a par exemple étudié la documentation fiscale que le ministère des Finances demande aux entreprises. Il s'est rendu compte que les données des formulaires fiscaux ne suffisaient pas à satisfaire les besoins communautaires et que le ministère des Finances, en outre, n'enregistrait pas toutes les données consignées sur les questionnaires. On doute en général de la possibilité d'utiliser les sources administratives en raison des différences existant au niveau des concepts, des définitions, de la terminologie, des périodes de référence, des délais de disponibilité des données et de la qualité médiocre des méthodes d'enregistrement des informations.

12. Par ailleurs, l'INE a du mal à dresser un inventaire complet de toutes les informations administratives qui pourraient être valables à des fins statistiques. Certaines autorités, notamment des secteurs de la viticulture et du commerce extérieur, ont revendiqué et obtenu le droit d'établir des statistiques hors de la portée légale du SEN et des protocoles spécifiques devront être souscrits pour y avoir accès. D'autres autorités qui travaillent dans le cadre du SEN, comme le ministère de la Formation et de l'Emploi, n'ont pas encore pleinement exploité le potentiel de leurs informations, en partie par manque d'argent et de ressources humaines et informatiques.
13. L'INE a identifié certains types de sources administratives utilisables à des fins statistiques:
 - la TVA
 - l'IRS (impôt sur le revenu des personnes physiques)
 - l'IRC (impôt sur le revenu des sociétés)
 - la sécurité sociale
 - les répertoires d'entreprises et les fichiers administratifs comme le FCPC
 - les données de la Banque du Portugal tirées des bilans

L'INE a passé des conventions avec le ministère des Finances pour utiliser les trois premières, toutes les autres sources étant par ailleurs exploitées en plus ou moins grande mesure. Cependant, la réalisation du potentiel statistique

de toutes ces sources est limitée du fait que les responsabilités au sein du SEN sont mal cernées et que l'on questionne la suprématie de la loi statistique fondamentale de 1989 sur d'autres lois régissant les sources administratives.

14. Le cas du fichier FCPC des unités légales illustre bien les actuelles difficultés d'accès de l'INE. Pour que l'on puisse se valoir de ce fichier pour actualiser le fichier FGUE des unités statistiques, il faut savoir quels enregistrements du FCPC sont réellement actifs. L'INE peut réaliser ses propres enquêtes de suivi ou avoir recours à une autre source administrative démontrant que l'unité est bien active. La première possibilité entraînant des coûts pour l'INE et pour les répondants potentiels, une étude a été entreprise qui envisageait les fichiers fiscaux.
15. Cette étude a été longue, la loi de 1989 pouvant être interprétée de diverses façons. Le ministère de la Justice a permis à l'INE l'accès à ses bases de données qui contiennent des informations sur les sociétés unipersonnelles car il considère que ces dernières sont assimilables aux sociétés à propos desquelles la loi permet la transmission d'informations. Le ministère des Finances considère quant à lui que dans le cas des entreprises unipersonnelles, puisque l'on peut établir un lien direct entre le numéro d'identification de la personne morale et le nom du propriétaire, la transmission de données à d'autres institutions enfreindrait la loi de 1991 sur la protection des données et la constitution.

Par conséquent et bien que la loi l'y autorise, l'INE n'a pas accès, même par ordinateur, aux bases de données du ministère des Finances qui contiennent des informations sur les sociétés unipersonnelles.

16. Le Conseil supérieur de la statistique (CSE), chargé d'établir des liens entre les diverses sources administratives et d'étudier les interconnexions des fichiers de données des ministères, a été saisi de cette affaire. Il est probable qu'un avant-projet de loi permettant à l'INE d'accéder aux données fiscales des sociétés unipersonnelles voit prochainement le jour.

Caractéristiques particulières

17. Voici les principales caractéristiques du système portugais en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
 - 1) structure organisationnelle moderne de l'INE et organe de direction proactif dans le domaine des sources administratives
 - 2) pouvoirs généraux de demander des informations à caractère administratif tant aux entreprises qu'aux autorités publiques
 - 3) ajustement du contenu des enquêtes statistiques annuelles, de la comptabilité des entreprises et des documents fiscaux.

Bibliographie choisie

=====

S U O M I / F I N L A N D

=====

Les autorités statistiques et administratives finlandaises coopèrent depuis très longtemps conformément aux dispositions de la loi statistique fondamentale qui autorisent un vaste accès aux sources administratives. La législation nationale relative à la protection des données est aussi accommodante en matière d'utilisation, à des fins statistiques, des fichiers de données à caractère personnel. Pour satisfaire ses besoins de données structurelles et conjoncturelles, Statistics Finland (SF) réalise toujours des enquêtes statistiques mais uniquement auprès des grandes entreprises complexes et en cas de besoins très pressants de données. On compile les données relatives aux plus petites entreprises à partir de fichiers administratifs provenant majoritairement du Conseil fiscal national qui est aussi une source importante de tenue du répertoire d'entreprises de SF. L'introduction d'un système commun d'identification des entreprises permettra bientôt de connecter ce registre au registre du commerce (constitutions de sociétés) et aux fichiers fiscaux. On envisage également d'instaurer un système d'enregistrement de type «guichet unique» pour les nouvelles entreprises.

Position institutionnelle

1. Les statistiques publiques ont vu le jour en Finlande en 1749 à l'occasion de la publication des premières statistiques démographiques finlandaises. Dès 1865, le pays disposait d'un office central statistique et d'une collection «Statistiques publiques de Finlande» ouverte à tous les producteurs de statistiques publiques. Selon la loi de 1992, Statistics Finland (SF) est un organisme public indépendant rattaché au ministère des Finances. Son directeur général est nommé par le Président du gouvernement. SF a pour principales missions de:
 - compiler des statistiques et des enquêtes concernant les conditions sociales
 - travailler avec d'autres autorités pour développer la compilation de statistiques par l'État.

SF prépare régulièrement un plan à moyen terme de son programme et de son budget qu'il soumet au ministère des Finances. Ce plan permet de préparer le budget de Statistics Finland dans le cadre du budget national annuel approuvé par le parlement sur proposition du Conseil d'État et de proposer le programme de travail annuel qui doit être approuvé par le Directeur général. SF décide indépendamment de ses activités professionnelles et des calendriers et contenus des publications statistiques.

Cadre juridique

2. La loi de 1992 concernant Statistics Finland définit ses tâches et son statut. La loi statistique de 1994, qui s'applique à l'ensemble du service statistique national, confère à SF une autorité générale sur ce service. SF compile environ les trois quarts de l'ensemble des statistiques publiques finlandaises, le reste étant réalisé par 18 organismes publics qui se basent principalement sur les données élémentaires de leurs activités administratives. Toutes ces statistiques entrent dans le cadre du service statistique national. La loi de 1994 stipule que sans préjudice des dispositions relatives au secret, toute autorité nationale est tenue de fournir à Statistics Finland les données dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'établissement de statistiques ainsi que les données concernant ses propres activités, situation financière et devoirs, sauf si ces données sont tenues secrètes pour des raisons de sécurité d'État ou de défense nationale. Cette loi précise aussi que la collecte de données à des fins statistiques se fonde principalement sur les données collectées dans d'autres contextes. La fourniture de données est volontaire sauf si cette loi ou tout autre instrument législatif prévoit une obligation de fournir des données. La loi de 1994 étaye donc solidement les efforts réalisés ces dernières années par SF pour accroître l'utilisation des sources administratives.
3. La loi de 1994 contraint également tous les

organismes publics et privés à fournir les données requises en temps voulu. Les données fournies par des entités privées sont sujettes aux règles du secret statistique. Néanmoins, les données sur les activités des autorités centrales et locales provenant de sources publiques et les données du répertoire national d'entreprises sont publiques. Les données confidentielles ne peuvent être transmises qu'à des fins de recherche scientifique ou d'enquêtes statistiques, de façon anonymisée et à la discrétion de Statistics Finland.

4. La loi de 1987 relative aux fichiers de données à caractère personnel protège la vie privée, les intérêts et les droits des particuliers. Selon cette loi, SF peut établir des répertoires de données personnelles à des fins statistiques sans autorisation spécifique des autorités compétentes en matière de protection des données.

Systeme de statistiques d'entreprises

5. SF tient un répertoire statistique d'entreprises (SBR) composé d'unités légales, d'unités locales et d'unités d'activité économique au niveau local. Le SBR est la base des enquêtes statistiques structurelles et conjoncturelles qui satisfont les besoins nationaux et européens. Les unités de déclaration sont généralement l'unité légale ou l'unité d'activité économique au niveau local. On utilise l'unité légale car elle correspond généralement à l'entreprise mais on demande aussi à quelque 8 000 entreprises complexes des informations sur leurs unités d'activité économique au niveau local. Les enquêtes structurelles annuelles ne comprennent que les unités employant un minimum de 20 personnes. Les données des unités n'atteignant pas ce seuil d'emploi sont compilées à l'aide d'un fichier d'informations comptables liées à l'impôt sur les sociétés que le Conseil fiscal national fournit annuellement à SF qui les incorpore à ses propres bases de données. Pour les statistiques conjoncturelles sur le chiffre d'affaires et les revenus, SF utilise une combinaison de données provenant de sources administratives (TVA et déclarations fiscales des salariés) et d'enquêtes directes menées auprès de quelque 2 000 principales entreprises dont une quarantaine ont été sous-divisées en unités fonctionnelles. Ces enquêtes directes permettent de respecter les dates limites imposées par la réglementation STS et de compiler des statistiques fonctionnelles plus homogènes.

Sources spécifiques

6. Le SBR est compilé à partir de diverses sources administratives et statistiques. Les unités légales originales proviennent du registre du commerce qui est compilé par le Conseil national des brevets et des enregistrements, un organisme combinant les fonctions d'institut de la propriété industrielle et de registre des sociétés. Le registre du commerce peut comprendre des unités en sommeil ou non actives tandis que les registres du Conseil fiscal national ne contiennent que des entreprises en activité imposables à un titre ou un autre. Les unités légales sont donc vérifiées et actualisées plusieurs fois par an moyennant les déclarations de TVA et annuellement grâce aux données de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et aux calculs de l'impôt sur les sociétés. Cette dernière source est aussi utilisée pour compiler des statistiques structurelles sur les petites entreprises. SF mène aussi à bien tous les printemps une enquête de vérification du SBR. On cherche dans les fichiers des douanes et des accises les unités susceptibles d'intégrer les statistiques du commerce extérieur et dans ceux de la Banque de Finlande les unités contrôlées par du capital étranger. Le Conseil national des brevets et des enregistrements fournit aussi tous les ans des informations relatives aux fusions d'entreprises.
7. La source de données de la TVA est le registre des versements de TVA. Il contient des données mensuelles sur la TVA versée et les données nécessaires au calcul de la TVA échue. Les entreprises redevables de la TVA sont tenues de transmettre ces données à leurs bureaux fiscaux dans un délai de 45 jours suivant la fin du mois de référence. Le Conseil fiscal national rétrocède ces données à SF 65 jours environ après la fin du mois de référence. On peut alors calculer les données de chiffre d'affaires nécessaires à la tenue des fichiers du SBR et à la mise à jour des champs de chiffre d'affaires des statistiques conjoncturelles.
8. Le registre des déclarations fiscales de retenues salariales est une autre source importante de statistiques conjoncturelles sur les entreprises. Il s'agit d'un système de prélèvements obligatoires où les employeurs déclarent les montants retenus au titre de l'impôt sur le revenu de leurs salariés. Ces prélèvements sont versés au Conseil fiscal national (et assortis de données de calcul) et envoyés dans un délai de 15 jours suivant la fin du mois de versement de

référence. SF obtient les données relatives aux salaires et traitements 35 jours environ après la fin du mois de versement de référence et les incorpore au SBR et aux bases de données des statistiques conjoncturelles d'entreprises.

9. Les fichiers des associations professionnelles du papier et de la pâte à papier, des producteurs d'électricité, de produits laitiers et d'acier sont utilisés pour élaborer les indices conjoncturels de production.
10. Les statistiques conjoncturelles sur les permis de bâtir, les nouveaux travaux et les constructions terminées sont compilées à partir du registre du bâtiment et du logement tenu par le Centre de registre de la population.

Progrès, problèmes et projets

11. Au cours des dix dernières années, la base du système de statistiques structurelles sur les entreprises a changé, passant d'enquêtes principalement fondées sur les bilans des entreprises et les déclarations de revenus à une exploitation directe des données déclarées au fisc par les entreprises, et particulièrement les petites entreprises. Cette évolution a pu se produire grâce à un système de flux réguliers partant des bases de données fiscales pour alimenter les bases de données statistiques. Le fait que la législation comptable ait institué des formats comptables standard a facilité ce processus. La qualité et la ponctualité des fichiers fiscaux laissent certes encore à désirer mais SF travaille avec le Conseil fiscal national pour ramener ces problèmes à des proportions acceptables.
12. Il n'a pas encore été possible d'étendre le système d'appariement à d'autres bases de données comme celles du registre du commerce et des registres de la sécurité sociale. Dans le cas du registre du commerce, le principal obstacle était l'existence d'un système différent de matricules d'entreprises mais il sera prochainement surmonté au fur et à mesure de l'implantation d'un système harmonisant tous les matricules. Dans la pratique, la transmission automatique de données s'est aussi avérée plus difficile que prévu. En ce qui concerne les fichiers de la sécurité sociale, il existe un problème de ponctualité des données. On travaille

enfin sur un projet visant à rationaliser les activités nationales d'enquêtes, dont celles du service statistique national, et à pouvoir utiliser le même questionnaire pour collecter par voie électronique les données des déclarations financières de plusieurs organisations. Il s'agit d'une des facettes d'une initiative gouvernementale globale portant sur la simplification des formulaires qui permettra aussi aux nouvelles entreprises de remplir toutes leurs obligations d'enregistrement légal et fiscal en une seule démarche grâce à un formulaire commun d'enregistrement. Le Conseil fiscal national et le Conseil national des brevets et enregistrements participent, aux côtés de SF, à la première étape de ce projet.

Caractéristiques particulières

13. Voici les principales caractéristiques du système finlandais en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
 - 1) longue tradition de coopération entre les autorités statistiques et les autorités administratives
 - 2) cadre législatif favorable à l'exploitation des sources administratives
 - 3) remplacement progressif des sources statistiques par des sources administratives (notamment fiscales) pour les plus petites entreprises.

Bibliographie choisie

Loi relative à Statistics Finland, 1992

Loi statistique de 1994

Loi sur la publication des matricules d'entreprises, 1990

Loi sur le registre du commerce, 1979

Timo Relander: *The Role of Administrative Registers in Statistics: Some Finnish Experiences* (Le rôle des registres administratifs en statistique: des expériences finlandaises) - Document présenté à la Conférence des directeurs généraux des instituts statistiques de Vienne, 16 et 17 mai 1996.

=====

S V E R I G E

=====

Il n'y a pas très longtemps encore, le Bureau central de statistiques (SCB), ou Statistics Sweden, satisfaisait ses besoins nationaux et internationaux de statistiques structurelles sur les entreprises moyennant une combinaison d'enquêtes statistiques directes auprès de grandes entreprises et d'analyse d'échantillons des comptes déposés par les PME. Depuis 1996, le SCB exploite de plus en plus l'importante nouvelle source administrative que représentent les déclarations comptables normalisées (SRU) jointes aux déclarations annuelles de revenus des personnes physiques et des sociétés que les entreprises présentent aux autorités fiscales. Depuis l'exercice comptable 1996, les SRU sont l'unique source de données structurelles sur les PME. Les enquêtes portant sur les grandes entreprises existent toujours et leur couverture se limite aux entreprises employant au moins 50 personnes. Grâce aux SRU, les statistiques d'entreprises couvrent toute la population suédoise d'entreprises et de sociétés unipersonnelles. Les déclarations de TVA représentent une source de plus en plus importante de statistiques conjoncturelles sur le chiffre d'affaires et les variables qui y sont associées. La source de la TVA pourrait remplacer sous peu les enquêtes de statistiques conjoncturelles du secteur des services. Les immatriculations des entreprises auprès de l'Office de la propriété industrielle et de l'enregistrement sont la source administrative des unités légales du répertoire statistique central d'entreprises. Les unités légales économiquement actives sont identifiées à partir des enregistrements des autorités fiscales. La pratique administrative courante en Suède d'attribuer des matricules aux particuliers, organisations, établissements, bâtiments et autres entités facilite grandement l'appariement des fichiers d'entreprises existant dans les systèmes d'informations statistiques et administratives. Le fisc joue un rôle fondamental à cet égard. Le SCB a bénéficié de l'appui du ministère des Finances pour recevoir gratuitement du fisc les données de TVA et les SRU à des fins statistiques et accroître la fréquence de transmission des données de TVA. La nouvelle stratégie de sources repose fondamentalement sur la perpétuation de cette bonne volonté et sur la capacité du SCB de veiller à ce que la forme et le contenu des informations comptables des SRU continuent à être utilisables du point de vue statistique. Les sources administratives en général occupent une place de choix dans les efforts entrepris par le SCB pour réduire au minimum la charge de réponse statistique des entreprises et pour rester le plus efficient fournisseur public de statistiques officielles.

Position institutionnelle

1. Pendant de nombreuses années, les statistiques publiques suédoises étaient élaborées par divers organismes publics pour satisfaire leurs propres besoins administratifs. Un Bureau statistique central a été créé à l'échelon national en 1858. Mais il se concentrait principalement sur les statistiques démographiques, les autres statistiques continuant à provenir de divers organismes jusqu'au transfert, dans les années 60, d'une grande partie de ces statistiques au Bureau central (SCB). La réforme structurelle du gouvernement central dans les années 90 a impliqué une nouvelle décentralisation du travail statistique public qui est aujourd'hui distribué assez équitablement entre le SCB (aussi connu sous le nom de Statistics Sweden) et 24 organismes gouvernementaux sectoriels. Le SCB, qui réalise donc la moitié de l'ensemble du travail statistique, emploie quelque 500 personnes à Stockholm et 600 à Oerebro, villes distantes d'environ 150 km.
2. En principe, chaque organisme est responsable des statistiques de son propre secteur, le SCB se chargeant des statistiques intersectorielles (dont celles portant sur les comptes nationaux, le commerce extérieur et les activités manufacturières) et, en général, de la coordination et de la méthodologie statistiques. Dans la pratique le SCB produit aussi la plupart des statistiques sectorielles des organismes concernés dans le cadre de contrats rémunérés, cette solution s'étant avérée la plus rentable. En outre, le SCB tient de nombreux registres et bases de données dont les informations sont à la disposition des utilisateurs publics et privés. Les recettes découlant des accords contractuels

souscrits avec les organismes publics et de la vente à d'autres clients de produits tirés des registres et d'autres services statistiques représentent environ la moitié du revenu brut annuel du SCB.

3. L'autre moitié est financée par le ministère des Finances pour permettre au SCB de coordonner le système statistique et de produire des statistiques intersectorielles. Le ministre répond politiquement du SCB mais le SCB n'appartient pas au ministère. Le plus haut responsable du SCB, le directeur général, et son adjoint sont nommés par le gouvernement pour une période limitée. Le directeur général préside le Conseil de direction du SCB composé de représentants d'autorités publiques, d'universités, de syndicats et de l'industrie privée. Le Conseil scientifique est un organisme consultatif et il existe divers autres comités composés d'utilisateurs de statistiques et de parties intéressées spécialisées dans des parties spécifiques du programme statistique. Un comité spécial comprenant des représentants du monde des affaires évalue les propositions de nouvelles enquêtes statistiques et de modifications des enquêtes existantes. Avant de donner son approbation, il tient compte des coûts que ces propositions représenteraient pour les répondants et de la possible alternative des sources administratives disponibles.
4. La loi ne contraint pas les organismes et autres utilisateurs à recourir au SCB pour satisfaire leurs besoins si cette solution n'est pas rentable. Le SCB s'efforce donc de maintenir ses coûts à des niveaux concurrentiels en introduisant d'importantes modifications au niveau de ses priorités, de son organisation, de ses méthodes de travail et de sa gamme de produits. Un nouvel environnement de systèmes d'informations fondé sur un modèle client-serveur est en cours d'implantation au SCB pour améliorer l'efficacité des opérations de saisie, de traitement et de diffusion des données. On explore par ailleurs deux autres voies qui permettraient de réaliser des économies d'exploitation et de réduire la charge de réponse statistique des entreprises. La première consiste à développer et à exploiter au maximum un système de «modules de registres statistiques» facilitant l'appariement de données provenant de sources différentes. La seconde passe par une utilisation maximale des données administratives et non plus des informations provenant d'enquêtes statistiques directes.

Cadre juridique

5. La loi statistique de 1992 établit un cadre général comportant des réglementations relatives à la réalisation d'enquêtes statistiques spécifiques. Elle n'autorise cependant pas le SCB à disposer de sources administratives. Cet accès lui est octroyé dans certains cas par voie d'arrêtés ministériels. La Loi de 1980 relative à la confidentialité et la loi de 1998 sur la protection des données à caractère personnel garantissent le secret des déclarations adressées au SCB par les particuliers, les ménages et les entreprises. Les utilisateurs externes des registres tenus par le SCB ne peuvent avoir accès aux microdonnées que dans les limites du régime de confidentialité instauré. Cependant, le SCB est autorisé à appairier les microdonnées de ses registres. Il peut aussi divulguer des microdonnées anonymisées s'il estime que cela n'enfreint pas les règles de la confidentialité. Il convient de souligner que toute tentative d'identification de données statistiques anonymisées ou agrégées est considérée par la législation suédoise comme un délit criminel.

L'approche fondée sur les registres

6. L'appariement de registres pour établir divers types de statistiques, notamment dans le domaine social et socio-économique, est une caractéristique bien connue du système statistique suédois -et de ses voisins scandinaves-. Les données d'entrée de nombre de ces registres proviennent de sources administratives. Le gouvernement suédois vient d'autoriser l'implantation d'un nouveau service public de bases de données offrant des microdonnées tirées des 17 registres suivants:

- Population
- Modifications de la population
- Recensements démographiques
- Immobilier et bâtiments
- Éducation
- Enquêtes sur les forces de travail
- Revenus
- Registre central (statistique) des entreprises
- Commerce extérieur
- Véhicules automobiles
- Agriculture

- Revenus et fortune
 - Emploi
 - Analyses d'éducation
 - Criminalité
 - Conditions de vie
 - Taxe à la valeur ajoutée
7. Quatre registres sont fondamentaux pour le travail du SCB: le registre central de la population, le registre des revenus, le répertoire central des entreprises (CFAR) et le registre central de l'immobilier et des bâtiments. Ils peuvent tous être correctement appariés grâce à un système de matricules uniques interconnectés attribués aux particuliers, aux entreprises, aux établissements, aux adresses et aux unités immobilières. Le regroupement de ces registres accroît la valeur statistique de leurs contenus. On peut par exemple relier les numéros d'identification personnelle (PIN) aux matricules d'entreprises et d'établissements et obtenir des informations sur le nombre de salariés et les salaires qui leur sont versés par un établissement concret d'une certaine entreprise. L'utilisation accrue de données stockées dans des registres permet donc de réduire, voire d'éviter, le besoin d'enquêtes. On peut aussi combiner diverses sortes de données et créer des types de statistiques complètement nouveaux.
8. Cependant, les sources administratives qui sous-tendent de nombreux registres peuvent rarement être utilisées directement à des fins statistiques. Pour rendre des registres utilisables du point de vue statistique, le SCB doit d'abord traiter leurs contenus de façon centralisée puis (idéalement) normaliser les concepts, définitions et classifications sur lesquels ils se fondent. Des modules de registres statistiques sont désormais créés de cette façon. L'objectif à long terme est d'insérer ces modules, aux côtés de données provenant d'enquêtes, dans une base de données statistique pleinement intégrée. Le temps aidant, le système fondé sur les registres pourrait être développé et générer nombre des variables spécifiées par la réglementation sur les statistiques structurelles sur les entreprises (SBS).

Le répertoire central des entreprises (CFAR)

9. Le CFAR, désormais ouvert à tous comme

source d'informations sur les entreprises, a longtemps été aussi le répertoire central statistique d'entreprises du SCB. À ce dernier titre, il fonde le «système de coordination d'échantillons» (SAMU) qui fournit le cadre d'échantillonnage de toutes les enquêtes d'entreprises menées à des fins publiques. Les objectifs du SAMU consistent en particulier à s'assurer de la présence de toutes les unités importantes dans les échantillons des différentes enquêtes et à contrôler la fréquence et la composition des enquêtes pour réduire au minimum la charge de réponse statistique des entreprises. Le SAMU est activé deux fois par an pour tenir compte des informations apparues dans les dernières enquêtes, la routine de novembre étant la plus importante car c'est elle qui détermine le cadre d'échantillonnage et le plan d'enquête de l'année suivante.

10. Le CFAR ne comprenait à l'origine que les unités légales et les unités locales. Sa couverture s'est étendue conformément aux réglementations du Conseil sur les unités statistiques et les registres et il contient désormais les entreprises, les unités d'activité économique (UAE) et les UAE locales. Cette nouvelle version du CFAR devrait pouvoir être utilisée à compter de fin 99. Le SCB peut aussi y inclure toutes les unités légales qui lui sont transmises par l'office de la propriété industrielle et des enregistrements (PRV) où toutes les unités légales doivent être déclarées. Le PRV communique toutes les semaines au SCB les nouveaux enregistrements et les corrections de son fichier. Le PRV attribue à chaque nouvelle unité légale un numéro d'organisation qui peut être utilisé par tout organisme public. Une modification de la forme juridique d'une unité peut entraîner la modification de son numéro d'organisation. Les entreprises peuvent aussi être enregistrées sur la base des numéros d'identification personnelle (PIN). Cette modalité pose d'importants problèmes, un particulier pouvant enregistrer plusieurs entreprises sous un même PIN.
11. Le SCB lui-même crée spécifiquement les unités statistiques du CFAR. Il attribue à chacun d'elles un numéro d'identification différent selon le type d'unité qui n'est utilisé qu'à des fins statistiques. L'identification des unités légales économiquement actives constitue le point de départ de ce travail. On considère que la présence d'une unité légale dans les registres de la TVA, de l'impôt sur les sociétés ou des employeurs est une preuve suffisante de son

activité économique et est donc transmise par le fisc au SCB. Le SCB assume que toute unité légale est associée au moins à une unité locale (l'adresse du siège) et qu'une entreprise comprend au moins une unité légale. Lorsque le SCB pense qu'une nouvelle unité légale emploie plus de 10 personnes, il contacte directement l'unité pour en avoir confirmation. Les unités légales ayant deux unités locales sont l'objet d'une enquête spéciale annuelle de vérification et les unités légales composées de plus de deux unités locales sont interrogées deux fois par an. En ce qui concerne les unités légales n'ayant qu'une unité locale, le SCB n'entreprend une action (enquête ou autre) que s'il doute de la qualité des informations. Par conséquent, les sources administratives sont la principale source de tenue des registres, le recours aux ressources du SCB se limitant fondamentalement à vérifier les informations des entreprises comprenant plus d'une unité locale.

12. Les unités légales ayant au moins deux unités locales attribuent à chacune de ces dernières un «matricule AST» pour l'administration de l'emploi et la masse salariale. Le matricule AST caractérise donc un «établissement» ou un «point de paiement» et figure sur les déclarations de salaires et de traitements présentées au fisc. Ici, les «unités locales» ne sont pas forcément les mêmes que les unités locales statistiques que le SCB dissocie, leur attribuant différents numéros d'identification. Une unité statistique locale peut couvrir plus d'une unité locale et son numéro d'identification peut être associé à plusieurs matricules AST. Il est cependant possible de relier les matricules AST aux numéros des unités statistiques locales, ces liens permettant de produire des statistiques sur les forces de travail et les coûts de l'emploi.

La source de la TVA et les statistiques conjoncturelles

13. Depuis 1990, les centres locaux des impôts sont responsables de l'enregistrement de la population et les informations qu'ils détiennent sur chaque personne comprennent le nom, l'adresse et le PIN. Les propriétaires d'entreprises unipersonnelles non constituées en sociétés sont détectés par ces centres locaux lorsqu'ils s'enregistrent au titre de la TVA et leur PIN est associé à leur numéro d'enregistrement de TVA. Les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés de personnes qui s'enregistrent au
- PRV reçoivent des formulaires de demande d'enregistrement de TVA à remettre aux centres locaux des impôts. Certaines activités comme les soins médicaux, l'éducation, la banque et les assurances sont exonérées de TVA. Mais toutes les entreprises réalisant d'autres activités sont intégrées au système quel que soit le montant de leur chiffre d'affaires; la couverture est donc très large. Les entreprises facturant au moins un million de SEK présentent des déclarations mensuelles de TVA à leurs centres locaux des impôts. Les entreprises dont la facturation est inférieure à ce seuil (qui représentent globalement moins de 2% du PIB) font des déclarations annuelles qu'elles peuvent choisir d'intégrer à leurs déclarations annuelles de revenus des personnes physiques et des sociétés.
14. Le SCB exploite actuellement les déclarations de TVA et les déclarations comptables annuelles pour modifier sa façon de compiler les statistiques structurelles et conjoncturelles, en particulier pour les entreprises employant moins de 50 personnes. Dès 1972 le SCB s'est intéressé au potentiel statistique du système de la TVA et a rapidement perçu son utilité pour identifier les unités actives du CFAR. Par contre, l'utilisation du système de la TVA comme source de données statistiques sur les caractéristiques des résultats des unités a progressé plus lentement.
15. Les déclarations de TVA, suffisamment détaillées, permettent d'identifier les chiffre d'affaires à des fins de consommation privée en Suède, ce qui est très important pour compiler les comptes nationaux trimestriels. Cette application n'a pu toutefois être mise en pratique que très récemment car autrefois le SCB ne pouvait disposer des données du système de la TVA qu'à intervalles bimensuels. Toute application statistique des données de la TVA ne pouvait donc être réalisée que sur une base annuelle. (Même ainsi, les données étaient intéressantes en tant qu'informations de référence d'enquêtes pluriannuelles). Cette situation a changé lorsque, début 1998, les autorités fiscales ont commencé à transmettre tous les mois au SCB les données de la TVA correspondant à l'avant pénultième mois, par exemple début février 1998 les données de novembre 1997 et dans la première quinzaine de mars 1998 les données du quatrième trimestre 1997. Par la même occasion, le SCB était libéré de son obligation technique de rémunérer les données qui lui sont désormais transmises gratuitement.

16. Pour l'instant, le SCB compile toujours les statistiques structurelles à partir des résultats d'enquêtes statistiques directes mais la TVA a permis, en tant que source auxiliaire, d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des enquêtes. Voici certaines applications statistiques des données de la TVA:

- variables de stratification d'échantillons - depuis 1992, le chiffre d'affaires indiqué dans les registres de la TVA a remplacé l'emploi comme variable de subdivision des tirages d'échantillons par strates, les variations d'échantillonnage étant plus faibles;
- moyens d'équilibrer les échantillons - dans les échantillons totaux, on peut obtenir des sous-échantillons représentatifs par secteur grâce aux classifications détaillées des activités des unités qui génèrent un chiffre d'affaires indiqué dans les registres de la TVA;
- inputs de procédures de traitement d'enquêtes - les indices de contrôle du chiffre d'affaires etc. sont incorporés aux procédures de validation et d'acceptation des données et aux procédures d'imputation pour compenser les non-réponses
- outils de ventilation par régions des résultats nationaux - les ventilations régionales des outputs et d'autres variables étaient autrefois obtenues à partir d'enquêtes supplémentaires spéciales; désormais, les résultats nationaux sont distribués en utilisant les ventilations régionales des chiffres d'affaires indiqués dans les registres de TVA.

Ces pratiques ont permis de comprimer le nombre de formulaires à remplir par les entreprises, en particulier les PME, de réduire les coûts du SCB de collecte et de traitement des données d'entreprises et, dans une certaine mesure, d'améliorer la qualité des résultats.

17. Les données de la TVA sont vraisemblablement plus fiables que les résultats d'enquêtes. On estime en effet que les responsables d'entreprises remplissent avec plus de soin leurs déclarations de TVA que les enquêtes statistiques du fait des possibles conséquences financières directes de celles-là. Mais l'expérience a aussi démontré que les déclarations de TVA ne sont pas toujours des outils idéaux pour la statistique. Voici certains de leurs principaux inconvénients:

- une unité peut s'enregistrer pour elle-même et aussi pour d'autres unités comme

«enregistrement de groupe», cet inconvénient étant compensé si le groupe qui s'enregistre est aussi une société de holding

- le chiffre d'affaires déclaré au titre de la TVA peut inclure des opérations réalisées avec des agents sur des biens et services qui ne leur appartiennent pas réellement
- la période de déclaration des opérations peut différer de celle durant laquelle ces opérations se sont réellement produites.

Par ailleurs les centres des impôts - et les organismes responsables d'autres sources administratives - n'ont généralement ni le temps ni le souci de s'assurer de la conformité des données à des normes statistiques en sus des normes administratives. Ceci a notamment un impact sur la façon dont les unités sont classifiées, voire sur les définitions des unités mêmes à des fins de déclaration et le SCB n'a que de faibles possibilités d'intervention pour corriger cette situation.

18. Le fait que les données de la TVA soient disponibles plus rapidement permet de faire des comparaisons avec les résultats d'enquêtes structurelles dès l'obtention de ces derniers. Dans cette optique le service des enquêtes économiques, responsable des statistiques d'entreprises au sein du SCB, travaille actuellement avec les comptes nationaux et les spécialistes des méthodes statistiques sur une compilation systématique des déclarations de TVA en parallèle avec les enquêtes statistiques conjoncturelles en cours de réalisation en 1998. S'il ne ressort aucune divergence importante des deux ensembles de résultats et si la qualité des données est satisfaisante, les données de la TVA seront utilisées pour fonder les statistiques conjoncturelles à partir de 1999.

Sources des statistiques structurelles sur les entreprises

19. Les statistiques structurelles sur les entreprises non financières (soit manufacturières, de la construction et des services) ont été collectées pendant de nombreuses années à partir de deux enquêtes statistiques distinctes mais complémentaires. La première, l'enquête sur les comptes financiers, collectait les bilans, les déclarations de revenus, les investissements, etc. relatifs à l'unité entreprise. La seconde, l'enquête sur la structure industrielle, collectait

- les revenus d'exploitation par source (production industrielle, commerce, autres services, etc.), les dépenses d'exploitation par type (salaires et traitements, matières premières, énergie, etc.), les investissements, le nombre de salariés et la masse salariale, toutes informations relatives à l'unité locale ou (de préférence) à l'UAE. Pour l'exercice 1995, l'enquête sur les comptes financiers consistait en une énumération complète de quelque 2 000 grandes entreprises manufacturières et 2 000 entreprises du secteur des services, complétée par un échantillon des comptes annuels présentés au PR par 5 000 PME manufacturières et 7 000 PME du secteur des services. Les résultats de ces enquêtes, particulièrement en ce qui concerne les éléments des échantillons des comptes, devenaient de plus en plus décevants en raison des non-réponses, des délais d'obtention des données et de problèmes de qualité. On est donc en train d'introduire par étapes un nouveau système de compilation des données. À chaque étape, on augmentera progressivement l'exploitation des déclarations comptables standard (SRU) que les entreprises envoient au fisc avec leurs déclarations fiscales annuelles.
20. Les SRU ont été introduites sous leur forme actuelle en 1993. Chaque SRU comprend un bilan, un compte de profits et pertes et des informations complémentaires. La forme et le contenu de ces déclarations sont déterminés par le Conseil national des normes comptables qui suit les prescriptions des quatrième et septième directives du Conseil relatives aux comptes des sociétés. Avec l'aide du ministère des Finances, le SCB a passé un accord avec le fisc en été 1996 impliquant la transmission régulière et gratuite des SRU de toutes les entreprises, y compris les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés de personnes à responsabilité limitée, les entreprises unipersonnelles et les institutions à but non lucratif. Le ministère des Finances est particulièrement intéressé par les données anonymisées tirées des SRU que le SCB lui transmettra enrichies des codes d'activité économique du SNI (version nationale de la NACE Rév. 1) et des données relatives à l'emploi. Avec ces informations, le ministère pense élaborer des modèles fiscaux macro-économiques. Le SCB a ses propres projets d'exploitation de ces informations qui pourraient notamment devenir le pivot d'un nouveau système de génération de statistiques structurelles sur la plupart des sociétés suédoises.
21. Le SCB a commencé à explorer le potentiel statistique des SRU peu de temps après leur introduction en 1993. Après un travail préliminaire sur des échantillons, une énumération complète a été testée pour l'exercice comptable 1994 confirmant la validité des SRU pour l'avenir. L'enquête sur les comptes financiers de l'exercice 1996 était composée d'enquêtes directes auprès de 4 000 grandes sociétés, comme auparavant, mais on a remplacé l'échantillon de 12 000 comptes par une énumération de 263 000 entreprises (sans sociétés unipersonnelles) employant moins de 50 personnes. De même, l'enquête sur la structure industrielle de l'exercice 1996 comprenait une enquête statistique directe auprès de 6 000 entreprises de plus de 10 employés et un échantillon des SRU correspondant à quelque 32 500 plus petites entreprises. À partir de l'année de référence 1997 (première année de présentation des informations conforme à la réglementation SBS) les enquêtes sur les comptes financiers et sur la structure industrielle seront fusionnées en une nouvelle enquête structurelle annuelle. Il s'agira d'une enquête statistique directe auprès de toutes les entreprises de plus de 50 employés et d'une énumération de près d'un demi-million de SRU, dont 200 000 environ correspondent à des sociétés unipersonnelles. Comme dans le cas des données de la TVA, le SCB ne peut pas traiter directement avec les auteurs des SRU de tous les problèmes posés par ces déclarations et l'administration fiscale ne dispose pas des ressources suffisantes pour ce faire. Il faut donc trouver d'autres méthodes pour adapter les informations des SRU aux objectifs statistiques poursuivis. Voici certaines des difficultés posées par l'utilisation des SRU:
- Les entreprises ont une certaine liberté de choix des périodes comptables de leurs SRU il a été décidé par conséquent de transformer les mélanges de périodes de déclaration en années comptables standard.
 - Les bilans sont exprimés en valeurs comptables tandis que les comptes de profits et pertes sont calculés en prix courants.
 - Les nombres d'employés sont déclarés en équivalents temps plein sans ventilation entre temps plein et temps partiel.
 - Il manque souvent des informations nécessaires pour les comptes nationaux comme les achats de biens revendus.

- La qualité de l'information déclarée n'est pas nécessairement fiable - le SCB a dû rejeter un septième environ de toutes les SRU de l'exercice 1996.

22. L'exploitation d'autres registres du SCB et l'achat en cours du registre commercial d'une société privée qui analyse les comptes déclarés au PRV pourraient contribuer à résoudre au moins certains de ces problèmes. Les non-réponses induites par la faible qualité des SRU peuvent probablement aussi être traitées moyennant des techniques statistiques standard comme celle des imputations fondées sur des paires couplées. L'intégrité de la source SRU est fortement menacée par sa vulnérabilité à toute modification des régimes fiscaux ou comptables. Pour ce qui est de ces derniers, il y a tout lieu d'être préoccupé par les propositions de l'IASC (International Accounting Standards Committee) qui aimerait offrir aux entreprises la possibilité de ventiler leurs comptes de profits et pertes «fonctionnellement» plutôt que «par dépenses», option généralement utilisée aujourd'hui et préférable du point de vue statistique. Le SCB, qui siège au Conseil des normes comptables suédoises, n'a pas caché les problèmes que cette modification impliquerait.

Caractéristiques particulières

23. Voici les principales caractéristiques du système suédois en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:

- 1) un environnement institutionnel potentielle-

ment concurrentiel où les pressions pour contenir les coûts encouragent à tirer tout le profit possible de l'utilisation de sources administratives

- 2) une solide approche d'établissement de statistiques à partir de registres dont le développement naturel peut passer par une exploitation accrue des sources administratives
- 3) un réseau de systèmes interconnectés de numéros d'identification des particuliers, des organisations, des bâtiments, etc. que l'on peut utiliser en toute légalité pour les transmissions interdépartementales de données administratives
- 4) la position centrale des autorités fiscales comme source originale d'informations sur les unités légales économiquement actives, les données de la TVA et les déclarations comptables annuelles.

Bibliographie choisie

Jan Carling - *The role of administrative registers in Sweden's statistical system* (Le rôle des registres administratifs dans le système statistique suédois) - Document présenté à la conférence des directeurs généraux des instituts statistiques de Vienne, mai 1996 (disponible à Eurostat).

Tax in Sweden (La fiscalité en Suède) - (publication suédoise officielle)

U N I T E D K I N G D O M

Au Royaume-Uni, la responsabilité de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des statistiques publiques, y compris les statistiques d'entreprises, a toujours été confiée à des départements ministériels, un minimum de coordination et d'orientation sur les normes à suivre étant assuré par un point central. Le cadre juridique de ces statistiques et de leurs sources s'inscrit donc dans les activités de ces départements plutôt que dans une loi statistique nationale. Bien que les départements ministériels utilisent leurs propres sources administratives à des fins statistiques, la transmission de données administratives entre les services est limitée. Le fait que l'on ait récemment attribué à l'office des statistiques nationales (ONS) la majeure partie des statistiques économiques et socio-économiques auparavant distribuées entre divers départements a fait tomber des barrières et ouvrir des portes qui conduiront à améliorer la qualité et l'efficacité des sources administratives fondant le répertoire d'entreprises interdépartemental. Ces possibilités n'ont pu être pleinement exploitées jusqu'à présent par manque d'un système commun de matricules d'identification des entreprises dont l'implantation est actuellement au cœur des débats.

Note: Le Royaume-Uni est composé de l'Angleterre, du pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord. L'Angleterre, le pays de Galles et l'Écosse constituent la Grande-Bretagne.

Introduction

1. Depuis 1830, plusieurs ministères produisent régulièrement des statistiques pour étayer leurs fonctions. En 1941, un office statistique central (CSO) a été créé au sein des Services du Premier Ministre pour collationner les statistiques de ces ministères et pour élaborer en particulier les comptes nationaux. En 1967, l'Administrateur du CSO a été nommé chef du nouveau service statistique public (GSS) dans le but de parfaire la coordination des statistiques publiques sans imposer une centralisation absolue.
2. En 1989, le CSO est devenu un département ministériel distinct chargé par le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI) de collecter, d'analyser et de publier la plupart des statistiques d'entreprises. En 1995, le ministère du Travail lui a confié les mêmes rôles pour la plupart des statistiques sur la main-d'œuvre et les revenus. En 1996, l'Office des statistiques nationales (ONS) a absorbé le CSO et l'Office des études démographiques et des recensements de population (OPCS). Désormais les responsabilités de la compilation des comptes nationaux, de nombreuses statistiques d'entreprises et économiques, de la plupart des statistiques sur la main-d'œuvre et les revenus et des statistiques démographiques et sociales

sont regroupées pour la première fois dans un seul et même département.

Position institutionnelle

3. L'ONS est un organisme exécutif qui appartient au ministère des Finances, au même titre que les Douanes et les Accises ou le Fisc. Selon le document instituant cet organisme, le ministre des Finances est responsable vis-à-vis du parlement des activités, des ressources et du programme de l'ONS mais l'Administrateur de l'ONS, en tant que Directeur et chef de service permanent, est généralement autonome pour ce qui est de la gestion quotidienne du service. C'est le Directeur qui prépare le programme annuel de l'ONS soumis à titre de plan d'activité triennal révisable à l'approbation du ministre. En tant que chef du service des fichiers, le Directeur a des responsabilités juridiques spécifiques en matière de recensements de population et d'autres statistiques démographiques. En tant que responsable du GSS, le Directeur est aussi directement responsable auprès du Premier Ministre et du chef de la fonction publique, ce qui fait de lui, dans la pratique, le principal conseiller du gouvernement pour ce qui a trait à la statistique. Un Conseil consultatif composé d'utilisateurs et de fournisseurs de données, ainsi que d'experts, assiste le Directeur dans

ses rôles de responsable exécutif de l'ONS et de chef du GSS.

4. L'ONS est actuellement le principal élément du GSS. Il emploie environ la moitié des 5 000 membres du personnel statistique répartis dans une trentaine de services et d'organismes en Grande-Bretagne, avec des bureaux spécifiques pour l'Écosse et le pays de Galles. D'étroites relations ont aussi été établies avec certaines organisations qui n'appartiennent pas formellement au GSS. Le service d'études et de statistiques d'Irlande du Nord apporte des informations nécessaires pour compiler les statistiques à l'échelle du Royaume-Uni en réalisant par exemple des enquêtes statistiques d'entreprises conformément à la législation locale. La Banque d'Angleterre est aussi une importante source de statistiques bancaires et financières nécessaires pour compiler la comptabilité nationale.
5. La décentralisation fonctionnelle reste une importante caractéristique du GSS dans son ensemble. Chaque service, dont l'ONS, est responsable de ses propres programmes statistiques dont il rend compte au Parlement par l'entremise de son ministère de tutelle. Ces dispositions ont été prises pour favoriser une étroite collaboration entre les composantes du GSS et les décideurs politiques concernés et la plus ample utilisation possible de l'analyse statistique pour concevoir et contrôler la politique du gouvernement. Par exemple, la responsabilité des statistiques du secteur de l'énergie incombe toujours au DTI (bien que nombre d'entre elles soient réellement collectées par l'ONS) et celle des statistiques conjoncturelles de la construction au ministère de l'Environnement, du Transport et des Régions (DETR).
6. La décentralisation fonctionnelle a ceci de positif que les statisticiens de l'administration exploitent souvent les sources administratives de leur ministère respectif. Cet accès vise normalement des objectifs d'analyse statistique comme lorsque des statisticiens du ministère des Finances exploitent des données fiscales pour analyser les revenus des personnes physiques et des sociétés. Les statisticiens participent aussi parfois à la conception de systèmes d'informations administratifs comme le nouveau système national des fichiers d'assurance du ministère de la Sécurité Sociale. Cependant, les possibilités de transmission interdépartementale des données provenant de

telles sources sont beaucoup plus limitées et toujours strictement régies par la législation.

7. Dans l'ensemble du GSS, l'ONS a hérité de divers instruments de coordination du CSO: l'élaboration de classifications statistiques, les recommandations relatives aux bonnes pratiques statistiques et aux normes de qualité et le travail de l'Unité de contrôle d'enquêtes (SCU). Le SCU a été créé suite à une recommandation en 1971 du Comité Bolton visant l'instauration d'un mécanisme permanent de contrôler la charge de réponse statistique des petites et moyennes entreprises (PME). Depuis lors, les services sont tenus de soumettre toute proposition de nouvelle enquête statistique au SCU et de réviser régulièrement le besoin et les contenus des enquêtes existantes. Ce travail fait l'objet d'un rapport que le SCU présente annuellement au Premier Ministre. La liste récapitulative envoyée par le SCU aux ministères évoque les possibilités d'exploiter des sources administratives complètes ou partielles en remplacement d'enquêtes statistiques. Le Code de bonne pratique de la statistique publique édité par le GSS en 1995 met le rôle du SCU en exergue. Ce Code enjoint par ailleurs aux utilisateurs statistiques de sources administratives de s'assurer que les données s'ajustent aux buts statistiques visés et de donner des orientations adéquates aux opérateurs des systèmes administratifs.

Cadre juridique

8. Au Royaume-Uni, il n'existe pas de loi unique d'application générale au domaine de la statistique publique. Le GSS n'a pas de personnalité juridique distincte de celle des organismes ministériels qui l'intègrent et le Code de bonne pratique de la statistique publique n'est pas contraignant. Le document cadre qui régit le rôle exécutif de l'ONS n'a pas non plus de base réglementaire formelle. Certains instruments juridiques régissent cependant différentes activités spécifiques, comme la Loi sur les recensements de 1920 et la loi sur les statistiques agricoles de 1979. D'autres lois abordent les aspects statistiques de l'emploi, des finances, du gouvernement et de la planification à l'échelon local, certaines d'entre elles autorisant l'accès aux sources administratives à des fins statistiques.
9. La Loi de 1947 relative aux statistiques du commerce est le principal instrument régissant

les statistiques d'entreprises et d'autres statistiques économiques. Cette loi autorise le gouvernement à obtenir des «déclarations ou estimations» de personnes ou d'unités statistiques et punit l'inobservation intentionnée du devoir de répondre. Le secret des déclarations est toujours préservé; les informations sur des personnes et unités statistiques identifiables ne sont pas utilisées à d'autres fins que les statistiques et aucune donnée confidentielle n'est divulguée à des tiers sans le consentement préalable et écrit du répondant concerné. La transmission d'informations d'unités identifiables à d'autres services ministériels (hormis des organisations de chercheurs) est interdite sauf si cette transmission est sanctionnée par une loi. La loi de déréglementation et de sous-traitance de 1994 permet la transmission de données confidentielles à des contractants externes travaillant pour l'administration à condition qu'ils ne les utilisent que dans le cadre spécifique de leurs contrats.

10. Le document cadre de l'ONS autorise le Directeur, en tant que responsable exécutif de cet organisme, à souscrire des conventions interdépartementales (SLA) de transmission de données administratives. Ces conventions stipulent les conditions financières, de confidentialité et de qualité de ces transmissions tout en tenant compte de la législation afférente au transfert des données concernées. Les principales lois devant être considérées ici sont la loi de 1994 sur la taxe à la valeur ajoutée administrée par les Douanes et les Accises et la loi de 1969 sur les finances administrée par le fisc. Ces conventions ne sont pas systématiques et les données peuvent parfois être transmises sur simple requête des ministres. Quelle que soit la procédure formelle suivie, le mécanisme habituel de transmission est une autorisation écrite du ministre de tutelle ou d'une personne investie de pouvoirs spécifiques, comme le Directeur exécutif d'une agence. Ce genre d'autorisation n'est jamais automatique et des demandes ont parfois été refusées.
11. On peut aussi avoir recours aux répertoires pour se procurer des informations sur certaines entreprises, dans les limites des dispositions de la loi de 1984 sur la protection des données. Cette loi, qui se réfère à la protection des données et pas à la protection de la vie privée, autorise la transmission de données administratives à des fins statistiques. Le Code de bonne pratique du GSS a incorporé les

dispositions de cette loi à ses recommandations en matière de gestion des données confidentielles.

Le système de statistiques d'entreprises et le Répertoire d'entreprises interministériel (IDBR)

12. Pendant une trentaine d'années, le système des statistiques d'entreprises se fondait sur des enquêtes mensuelles, trimestrielles, annuelles et à intervalles supérieurs étayées par des répertoires statistiques. Les sources administratives n'ont été amplement exploitées que pour tenir les répertoires à jour. De nombreuses enquêtes sur les revenus et sur l'emploi autrefois réalisées par le ministère du Travail se basaient sur des fichiers de «points de paie» compilés par le fisc concernant les retenues à la source pratiquées par les employeurs sur les revenus bruts des employés dans le cadre du système PAYE («Pay As You Earn»). Les enquêtes fondées sur le chiffre d'affaires réalisées par le DTI puis par le CSO ont exploité les répertoires d'entreprises actualisés grâce à plusieurs sources donc celle des enregistrements de TVA qui a vu le jour peu après l'introduction de la TVA au Royaume-Uni en 1973. En 1995, les différents répertoires ont été remplacés par un Répertoire d'entreprises interministériel (IDBR) conçu par le CSO et le ministère du Travail pour répondre aux besoins courants de leurs systèmes respectifs d'enquêtes. D'autres ministères, comme le DETR pour les enquêtes sur la construction, ont aussi utilisé l'IDBR. C'est l'Unité des répertoires d'entreprises (BRU) du groupe de statistiques d'entreprises de l'ONS qui gère l'IDBR pour le compte de tous les utilisateurs.
13. Les principales entrées de données de l'IDBR sont actuellement les suivantes:
- Informations permanentes, provenant des enquêtes de l'ONS
 - Immatriculations hebdomadaires d'entreprises à la TVA, provenant des Douanes et Accises, générant entre 10 000 et 20 000 corrections par mois
 - Notifications trimestrielles du système PAYE, provenant du fisc
 - Immatriculations d'entreprises constituées en sociétés réalisées par le Registre du commerce conformément aux dispositions

d'accès public de la loi sur les sociétés annuellement pour les entreprises systématiquement indexées et au cas par cas pour vérifier les entreprises individuelles

- la World Base, la nouvelle base de données de Dun & Bradstreet compilée annuellement, mise à jour tous les trimestres, qui contient les connexions mondiales de 220 000 sociétés immatriculées au Royaume-Uni, leurs filiales étrangères et les entreprises étrangères implantées au Royaume-Uni
 - informations provenant de sources occasionnelles comme le Répertoire des régimes et des caisses de pension et les listes d'unités à capital étranger compilées par les agences de développement régional pour la promotion des investissements intérieurs.
14. Les sources administratives sont les principales sources de l'IDBR. Elles sont utilisées soit directement soit avec des sources d'enquêtes pour actualiser les champs de l'IDBR. Par exemple, le chiffre d'affaires de l'IDBR est généralement mis à jour annuellement à partir du registre de la TVA et d'enquêtes. Le champ emploi de l'IDBR peut être alimenté par l'enquête annuelle sur l'emploi (AES) et par la source PAYE. D'autres sources administratives permettraient d'améliorer la qualité et la couverture de l'IDBR mais des dispositions légales en interdisent l'accès. Il s'agit du fichier du «Barème D» de l'impôt sur le revenu des travailleurs indépendants et du fichier de l'impôt sur le revenu des entreprises constituées en sociétés, tous deux tenus par le fisc.
15. L'IDBR est essentiellement une liste de noms et d'adresses d'entreprises établies au Royaume-Uni, classées par unités légales, groupes d'entreprises, entreprises et unités locales. Les commerçants immatriculés au titre de la TVA sont généralement des unités légales et les unités du système PAYE peuvent faire partie d'unités légales mais les uns et les autres sont rarement appropriés à des fins statistiques. L'IDBR les distribue par conséquent entre les trois autres sortes d'unités définies comme unités statistiques. L'unité entreprise est compilée par exemple comme un regroupement des unités de la TVA et de la PAYE. Il est très fréquent que les entreprises soient exclusivement basées sur des unités TVA («seulement TVA») ou des unités PAYE («seulement PAYE»). L'entreprise est généralement l'unité de déclaration d'enquêtes

statistiques mais certaines entreprises complexes doivent être éclatées à des fins de déclaration en plusieurs parties correspondant à différentes industries ou régions et définies par des listes d'unités locales. Chaque unité de l'IDBR est classée selon la classification industrielle type SIC (92) (qui est compatible avec la NACE Rév. 1) et reçoit le cas échéant un matricule d'enregistrement au registre du commerce (CRN) et un indicateur de taille basé sur l'emploi et le chiffre d'affaires. L'IDBR devrait devenir la source directe des informations démographiques sur les entreprises requises par la réglementation communautaire sur les statistiques structurelles d'entreprises (SBS).

16. Les sources de la plupart des autres informations requises par la réglementation SBS - ou par les directives communautaires qu'elle remplace - seront des enquêtes statistiques où l'IDBR sera utilisé comme cadre d'échantillonnage et comme univers d'extrapolation des déclarations des enquêtes. Les informations sur les variables de l'emploi et sur les variables financières du SBS proviendront principalement d'un nouveau système d'enquêtes annuelles d'entreprises (ABI) qui sera lancé en janvier 1999 pour collecter les données de l'année de référence 1998. À la différence des anciens recensements annuels de production qui ne couvraient que les entreprises employant au moins 10 personnes, les ABI couvriront toutes les tailles d'entreprises grâce à un plan d'échantillonnage stratifié par l'emploi de l'IDBR. Toutes les «grandes» (250 ou plus) et la plupart des moyennes (entre 50 et 249) entreprises incluses seront tenues de présenter des informations complètes mais on ne demandera aux «petites» (10 à 49) et «micro» entreprises que des informations sur quelques rubriques. L'estimation jouera donc un rôle critique pour combler les lacunes d'information.

Progrès, problèmes et projets

17. L'existence parallèle au sein de l'ONS de statistiques d'entreprises et de statistiques sur les revenus et la main-d'œuvre a conduit à fusionner les anciens systèmes d'enquêtes statistiques sur l'emploi et sur le chiffre d'affaires. La mise en œuvre de l'IDBR a par ailleurs permis de découvrir des ressources d'information et de nouvelles possibilités analytiques de conception d'enquêtes. Ces deux facteurs entraînent à leur tour des améliorations considérables de la qualité et de l'efficacité des

sources TVA et PAYE et une exploitation accrue du Registre du commerce. Pour aboutir à ces résultats, divers projets ont récemment étudié la cohérence des estimations de population de l'IDBR et l'utilisation des données trimestrielles du système PAYE et du chiffre d'affaires pour les variables de stratification et d'estimation des échantillons.

18. L'absence, au Royaume-Uni, d'un système commun d'identifiants numériques des personnes physiques et des personnes morales est à la base du problème des estimations de population de l'IDBR. Les trois principales sources administratives de l'IDBR obéissent à différents systèmes de numérotation qu'il est impossible de relier directement du fait de leur structure et les possibilités d'apparier différents types de numérotation sont actuellement limitées. Le nouveau système d'informations de la TVA en cours de développement comprendra les CRN mais les difficultés légales concernant l'introduction des numéros de TVA dans les déclarations de PAYE font obstacle à l'obtention de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement des correspondances.
19. Par conséquent, le BRU se fonde actuellement sur les noms pour tamiser les données administratives versées dans l'IDBR. Il est assisté dans cette tâche par le SSA, un logiciel américain agrémenté de contrôles de noms et de codes postaux, et un système de marquage identifie les correspondances sûres ou probables. Les probables sont ensuite confrontées manuellement avec le système d'informations du Registre du commerce (STEM), la base de données de Dun & Bradstreet (particulièrement pour les groupes d'entreprises) et les informations relatives aux unités locales de l'AES. Si des entreprises n'ont pas été appariées au terme de ce processus, on envoie aux entreprises supposées employer un minimum de 20 personnes des formulaires de confirmation, mensuellement pour les «seulement TVA» et trimestriellement pour les «seulement PAYE». Pour le second et le troisième trimestre, on inclut les entreprises «seulement PAYE» aux échantillons de l'AES - ce qui accroît les possibilités d'appariement car l'AES contiennent les numéros de TVA. On ne peut appliquer cette procédure aux «seulement TVA» et bien que l'on demande les numéros de PAYE aux entreprises auxquelles on a envoyé le formulaire mensuel de contrôle, la qualité des réponses n'est pas très satisfaisante. Par ailleurs, lorsque les entreprises consignent leur numéro de PAYE sur les formulaires, ces numéros sont souvent inexacts. Après la mise en correspondance automatique, il reste environ 175 000 «seulement PAYE» (ce qui représente pour l'emploi total entre 2 et 3% de la main-d'œuvre du Royaume-Uni) et environ 900 000 «seulement TVA».
20. Certains problèmes d'appariement découlent inévitablement du fait que quelques entreprises sont dispensées de s'inscrire aux registres de la TVA et de la PAYE. Actuellement, dans la plupart des branches du commerce, les entreprises facturant annuellement moins de 50 000 GBP sont exonérées de TVA. Certaines activités comme les paris et les jeux de hasard, l'assurance et les pompes funèbres en sont totalement exemptées. Néanmoins certaines entreprises s'y inscrivent volontairement pour se faire rembourser la TVA facturée par leurs fournisseurs non exonérés. Le fisc n'exige pas non plus des employeurs la réalisation de retenues à la source pour les salariés dont les revenus annuels sont inférieurs à 4 000 GBP. De même, il n'est pas obligatoire de prélever à la source les cotisations au système national de prévoyance sociale (que les employeurs versent aussi au fisc) des salariés dont les revenus annuels sont inférieurs à 3 400 GBP environ.
21. On estime que près de 2 millions d'entreprises au Royaume-Uni ne figurent ni au registre de la TVA ni à celui du système PAYE. Cette estimation résulte de la différence entre la population de l'IDBR (1,8 million d'entreprises) et le calcul réalisé par la division des petites entreprises du DTI (3,7 millions d'entreprises) à partir de plusieurs sources dont l'enquête de l'ONS sur les forces de travail et l'enquête du fisc sur les revenus personnels (fondée sur un échantillon des fichiers de l'impôt sur le revenu). Aucune des entreprises «manquantes» n'était supposée avoir d'employés et dans l'ensemble elles ne représentaient probablement qu'environ 1% du chiffre d'affaires total des entreprises du Royaume-Uni.
22. Tout en pensant que les insuffisances connues des sources de l'IDBR restaient dans des proportions tolérables, l'ONS s'inquiétait des possibles incohérences des estimations générées par la population standard des enquêtes statistiques et par la population utilisée pour les enquêtes annuelles sur l'emploi (AES). Les deux populations comprenaient les unités

de la TVA à l'exception de celles uniquement inscrites au registre de la TVA et employant au moins 20 personnes. Mais tandis que le tirage d'échantillons des AES se faisait sur la population globale des unités de PAYE, les autres tirages excluaient habituellement les unités non vérifiées et non appariées des entreprises seulement inscrites au registre PAYE. Une task force de l'ONS a étudié les possibilités de surestimation de la population de l'AES et de sous-estimation des autres tirages. Elle s'est attachée en particulier à chercher des preuves de doublons d'unités de l'IDBR et de déclarations erronées de l'emploi dans les AES. L'étude a effectivement démontré l'existence de ces déficiences.

23. On a donc procédé à une révision des estimations de l'AES et notamment à la réduction de moitié de l'augmentation de l'emploi estimée entre 1995 et 1996. Diverses procédures du système IDBR seront aussi révisées. On s'attachera en priorité à éliminer les unités qui emploient au moins 20 personnes et qui ne sont basées que sur une seule source. On s'efforcera par ailleurs de traiter plus rapidement les petites unités non encore mises en correspondance. Les informations des immatriculations au Registre du commerce seront transmises non plus annuellement mais trimestriellement pour appairer les unités qui correspondent à des entreprises constituées en sociétés. Pour les entreprises non constituées en sociétés, il a été recommandé d'étendre la procédure de vérification des registres aux entreprises employant au moins 5 personnes. Pour l'avenir, il a été décidé de lancer en 1999 une nouvelle enquête annuelle des registres (ARI) comprenant l'actuelle AES et la présente enquête (de vérification) des registres d'entreprises.

24. Un autre groupe d'étude de l'ONS a étudié la possibilité de changer les méthodes de stratification d'échantillons et d'estimation après la fusion en 1997 des systèmes d'enquêtes conjoncturelles sur le chiffre d'affaires et l'emploi. Ces deux opérations se basent actuellement sur la variable emploi de l'IDBR. Le groupe d'étude a trouvé quelque chose de particulièrement intéressant en ce qui concerne la base d'estimation de l'emploi à partir des déclarations d'enquêtes. L'estimation se fonde actuellement sur le chiffre d'emploi de l'IDBR à une certaine date. Ce chiffre provient soit

d'informations antérieures tirées d'enquêtes, soit de données du système PAYE, soit d'une estimation de l'emploi par application d'un ratio de «chiffre d'affaires par personne» aux unités pour lesquelles on ne dispose que du chiffre d'affaires. Le groupe de travail a constaté que la variance de l'emploi est réduite de moitié lorsque l'on utilise toujours le dernier chiffre disponible des «emplois PAYE», ce qui équivaut à multiplier par deux la taille de l'échantillon. Il a constaté par ailleurs que le chiffre d'affaires de l'IDBR, en particulier lorsqu'il se fonde sur les dernières actualisations trimestrielles du chiffre d'affaires annuel déclaré pour la TVA, est aussi bien meilleur que l'emploi de l'IDBR pour estimer le chiffre d'affaires à partir des déclarations d'enquêtes. Ces deux constatations sont encore en cours d'évaluation. Suite aux conversations entre l'ONS et les Douanes et Accises, l'ONS reçoit désormais les fichiers de chiffres d'affaires annuels de la TVA sur une base trimestrielle glissante en sus des informations de modifications qui lui étaient déjà transmises.

25. Le groupe de statistiques d'entreprises de l'ONS doute que l'on puisse exploiter les sources administratives très au-delà de leurs applications à l'IDBR. Le système ABI sera la source privilégiée pour de nombreuses variables de la réglementation SBS car les sources administratives sont soit inexistantes soit considérées comme ne répondant pas aux exigences de fiabilité, d'actualité et de qualité requises. En outre, le Royaume-Uni ne dispose pas du type de système comptable appliqué par d'autres pays qui permettrait d'utiliser complètement ou partiellement les comptes transmis par les entreprises aux autorités fiscales ou au registre du commerce à la place des enquêtes structurelles. Le fait de s'inscrire au Registre du commerce confère généralement le privilège de la responsabilité limitée et contraint les entreprises constituées en sociétés (de personnes ou non) à faire un audit et à présenter leurs comptes tous les ans. Le Registre du commerce comprend actuellement quelque 1,2 million d'entreprises de ce type mais seule la moitié d'entre elles sont économiquement actives et présentent donc leurs comptes. Il se peut par ailleurs que ces comptes ne soient rendus publics que 18 mois après la fin de l'exercice comptable. En outre, les conventions comptables des comptes publiés peuvent être assez différentes de celles admises par le fisc pour l'évaluation de l'impôt sur le revenu des sociétés.

26. Pendant 35 ans environ, le DTI puis le CSO ont systématiquement analysé les comptes publiés par les entreprises du Royaume-Uni et parfois essayé d'ajuster les résultats pour les utiliser dans les comptes nationaux. Ces essais ont échoué principalement en raison de la difficulté qu'il y a à distinguer avec certitude les activités intérieures et les activités étrangères. L'analyse DTI/CSO des comptes des sociétés était un exemple important de possible remplacement d'une source statistique par une source administrative sans problème de divulgation ou de charge de réponse à la clé. Mais elle a été interrompue en 1992.
27. Comme tous ses homologues, l'ONS doit satisfaire d'une part les clients qui réclament des informations dont l'échelle et le niveau de complexité ne cessent de croître et d'autre part les fournisseurs d'informations, notamment les entreprises, qui réclament un allègement de la charge de réponse statistique. Pour relever ce défi, l'ONS a développé une approche composée de trois volets principaux. Premièrement, l'ONS s'efforce de reprendre, dans toute la mesure du possible, la terminologie des systèmes comptables des entreprises pour spécifier et définir les informations demandées dans les formulaires d'enquêtes envoyés aux entreprises. Deuxièmement, on étudie actuellement les possibilités de tirer profit des derniers progrès des technologies de l'information pour transmettre directement aux statisticiens, par voie électronique, les données des systèmes comptables des entreprises. Troisièmement, on a créé des programmes triennaux rotatifs d'accomplissement d'obligations pour identifier, contrôler et réduire progressivement les coûts des enquêtes pour les entreprises et d'autres répondants. On utilise les informations de l'IDBR relatives aux historiques de tirage pour alimenter un système de «dispense d'enquêtes» pour trois ans concernant les petites entreprises qui ont déjà été incluses dans des enquêtes. La responsabilité de la préparation et du contrôle de ces programmes vient d'échoir à l'Unité de contrôle d'enquêtes (SCU).
28. Deux facteurs apparus en 1998 pourraient influencer la façon dont l'ONS et le reste du GSS exploiteront à l'avenir les sources administratives. En premier lieu, plusieurs ministères et organismes publics, dont les Douanes et les Accises, le fisc (maintenant associé à l'organisme qui administre les cotisations à l'institut national de prévoyance), l'ONS, le Registre du commerce, le DTI et le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation envisagent actuellement la possibilité d'implanter un système unique d'immatriculation des entreprises. Les conversations n'ont fait que commencer mais on parle beaucoup d'une procédure unique d'immatriculation des entreprises de type «guichet unique» et d'un matricule unique pour les entreprises.
29. Le second facteur est la publication en février 1998 d'un document consultatif relatif à la forme que pourrait revêtir un service statistique national indépendant tel que promis par le manifeste électoral de l'actuel parti au pouvoir. Le document rappelle que l'ONS avait été créé, entre autres raisons, parce que la taille et la gamme d'aptitudes d'un tel office permettraient et faciliteraient le regroupement de l'énorme quantité de données de l'administration, de les relier de façon utile et de les tenir à la disposition de l'administration et de la communauté en général. Le concept de «statistique nationale» est mis en exergue et défini comme le travail fondant la production de statistiques ouvertes à tous.
30. Ce document précise que certaines statistiques nationales pourraient être tirées de sources administratives et d'instituts publics de recherche et que les statisticiens devraient avoir accès à ces sources à des fins statistiques. De même, il conviendrait d'inclure dans les activités afférentes à la statistique nationale la participation au développement des principaux systèmes administratifs et programmes de recherche. Le document souligne aussi les problèmes d'intégrité, de coordination et d'accès aux sources qui pourraient affecter les statistiques officielles du Royaume-Uni suite à la décentralisation administrative de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord. La période de consultation des problèmes soulevés par ce document a pris fin en mai et le gouvernement devrait répondre aux observations reçues courant 1999.
- Caractéristiques particulières**
31. Voici les principales caractéristiques du système du Royaume-Uni en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
- 1) Le principe de la décentralisation fonctionnelle, qui présente l'avantage de favoriser un contact étroit entre statisticiens publics et

sources administratives ministérielles et l'inconvénient de compliquer la transmission de données administratives entre les ministères.

- 2) Une loi sur la protection des données autorisant en général la transmission de données à des fins statistiques et une législation beaucoup plus stricte réglementant la transmission de certains types de données administratives.
- 3) Absence d'un système commun de codification des entreprises - qui pourrait être comblée.
- 4) Absence d'un plan comptable qui permettrait d'harmoniser les concepts de la comptabilité des entreprises et de la comptabilité nationale.
- 5) Application de techniques de confrontation de données aux résultats d'enquêtes pour enrichir les sources administratives versées dans l'IDBR.

Bibliographie choisie

Rapport annuel du service public de statistiques, 1996-1997 (Londres, juillet 1997)

Code de bonne pratique de la statistique publique (Londres, avril 1995)

La question de confiance des statistiques-A (Londres, Imprimerie nationale, février 1998)

The Inter-Departmental Business Register (Le répertoire d'entreprises interministériel) de J. Perry, n° 505 de *Economic Trends* (Londres, Imprimerie nationale, novembre 1995)

Use of administrative data to reduce statistical burdens on business: experience in the UK (Utilisation des données administratives pour réduire la charge de travail statistique des entreprises: l'expérience du Royaume-Uni) par A. Machin, document figurant dans le compte-rendu du Séminaire sur l'utilisation des sources administratives à des fins statistiques, 15 et 16 janvier 1997, Luxembourg (Eur-Op, Luxembourg, 1997)

=====

I C E L A N D

=====

L'Islande fait un ample usage des sources administratives à des fins statistiques. Les statistiques de production sont basées sur des données collectées directement auprès des entreprises mais les autres statistiques d'entreprises se fondent sur des sources ou des registres administratifs. Ceci est possible du fait que Statistics Iceland (SI) et l'Institut national de l'économie (NEI) ont un accès illimité à toutes les données fiscales. Le système statistique islandais, amplement fondé sur les registres, établit ses statistiques d'entreprises principalement à partir du registre des entreprises tenu par SI, du registre des employeurs et du registre de la TVA. Les statistiques d'entreprises sont ensuite affinées à l'échelon de l'entreprise ou à un niveau inférieur à l'aide de trois outils récemment développés: les données des retenues à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les comptes annuels normalisés annexés aux déclarations fiscales des entreprises et les ventilations détaillées des opérations de TVA par activité économique.

Position institutionnelle

1. Statistics Iceland (SI) et l'Institut national de l'économie (NEI) sont les deux principaux organismes publics responsables des statistiques d'entreprises.
2. La mission générale de Statistics Iceland consiste à collecter, analyser et diffuser des statistiques dans pratiquement tous les domaines économiques et sociaux. Sont inclus dans son champ d'action les statistiques démographiques et de l'emploi, les recensements de la population et des habitations, les statistiques du commerce extérieur et les statistiques de production. SI a de très importantes responsabilités en matière de registres, dont l'administration du registre national et l'enregistrement des personnes en général, le registre des entreprises et le registre des étudiants.
3. Officiellement, SI est un département ministériel mais il agit de façon totalement autonome pour tout ce qui ne relève pas de questions financières. Le Directeur des statistiques, qui est le plus haut responsable de SI, est nommé par le Président de la République. Le Directeur et le personnel de SI sont tenus de fournir des informations et des opinions impartiales.
4. L'Institut national de l'économie est surtout un institut de recherche économique. Créé en 1974, son rôle consiste principalement à assister le gouvernement et le Althing, le parlement islandais, par le biais d'analyses et de conseils d'ordre économique. Le NEI a entre autres tâches celles de préparer le budget national et de compiler les comptes nationaux. Il réalise son travail de façon indépendante mais son directeur général est nommé par le Premier Ministre.
5. Certaines modifications viennent d'être apportées à la distribution, entre SI et le NEI, du travail afférent aux statistiques d'entreprises. SI collecte annuellement par enquêtes les statistiques de production de l'industrie manufacturière, c'est-à-dire la quantité et la valeur des produits marchands manufacturés. Comme nous l'avons mentionné précédemment, SI gère le registre des entreprises et certaines séries de base comme celles des importations et des exportations de marchandises. Les autres statistiques d'entreprises sont principalement compilées par le NEI qui dispose de beaucoup d'informations fondées sur des sources administratives, notamment les comptes d'exploitation et les états financiers annexés aux déclarations fiscales annuelles des entreprises ainsi que les fichiers des déclarations de TVA. Avant 1998, le NEI était aussi responsable du traitement des données de l'emploi provenant de registres par branche d'industrie. Depuis 1998, SI a assumé la responsabilité des statistiques de l'emploi et commencera à publier celles de 1996, 1997 et 1998 dès qu'elles seront disponibles. La publication des années suivantes viendra en temps voulu.

Cadre juridique

6. Une loi promulguée en 1913 établit les pouvoirs et les obligations de Statistics Iceland. Cette loi lui confère la responsabilité de collecter, traiter et publier des statistiques sur «l'état de la nation» tel que défini par cette loi. Elle lui octroie par ailleurs de droit de demander et de collecter, auprès d'entités publiques et privées, toutes les informations considérées comme nécessaires pour mener cette tâche à bien. Parallèlement, SI est tenu de protéger et de garantir la confidentialité de toutes les informations identifiables fournies par des entreprises, des institutions et des particuliers représentant des ménages. Conformément aux dispositions d'une loi de 1969 relative à l'administration du gouvernement central, Statistics Iceland fonctionne comme un ministère.
7. La première loi relative à la protection des données a été promulguée en 1981 et amendée en 1985. Cette loi instaure un organe de supervision, le Comité de protection des données. Ce comité contrôle l'application de la loi et peut statuer sur tout différend en la matière.
8. L'exploitation de fichiers administratifs à des fins statistiques est une tradition généralement bien acceptée par la population islandaise et qui n'a pas posé de problèmes majeurs. Il a toujours été relativement facile pour les statisticiens et les économistes de coopérer avec les autorités responsables des fichiers administratifs. Cette situation peut en partie être le fruit de la position que la législation confère à Statistics Iceland et à l'Institut national de l'économie. Elle est aussi certainement influencée par une autre disposition légale qui contraint les autorités fiscales à transmettre des données à ces deux organismes sous une forme appropriée à la compilation statistique. Enfin, il existe aussi une tradition de coopération et de consultation entre les institutions statistiques, les autorités fiscales et d'autres responsables de registres administratifs.

Le système de statistiques d'entreprises

9. Les statistiques de production sont compilées à partir des résultats d'enquêtes statistiques directes menées auprès des entreprises, mais il s'agit là d'une exception. Les autres statistiques d'entreprises sont entièrement fondées sur des sources ou registres administratifs. Une telle dépendance des sources administratives obéit à

des raisons très simples et claires pour les statisticiens publics et les économistes: l'exploitation des registres ou fichiers administratifs est une méthode peu coûteuse, rapide et efficace de collecter des données à des fins statistiques. L'Islande a une très petite population (272 000 personnes au 1er décembre 1997) et la taille de son économie est aussi modeste. Par conséquent, le recours à des enquêtes traditionnelles par sondage est inadéquat dans la plupart des circonstances. Leur coût serait prohibitif compte tenu de la taille disproportionnée des échantillons par rapport à la population à sonder.

10. Il y a aussi d'autres facteurs importants qui tiennent à la spécificité des conditions locales. L'économie islandaise est caractérisée par un nombre relativement faible de grandes entreprises et un très grand nombre de petites entreprises. Les autorités statistiques islandaises considèrent qu'il serait extrêmement difficile, dans un tel cadre, de conduire des enquêtes sur des échantillons probabilistes d'entreprises. Premièrement, de très gros efforts de temps et d'argent devraient être consentis pour garantir des taux de réponse acceptables. Deuxièmement, compte tenu de la petite taille de l'économie et de l'ampleur des tirages qu'il faudrait effectuer, il y aurait une forte probabilité de tirer une même entreprise plusieurs fois ce qui, à moyen terme, pourrait affecter négativement le taux et la qualité des réponses. Troisièmement, les petites entreprises seraient soumises une charge de réponse excessivement élevée non seulement en raison de la forte probabilité d'être sélectionnées mais aussi du fait qu'elles sont moins bien équipées que les grandes entreprises pour répondre à des questionnaires détaillés.

Sources spécifiques de statistiques d'entreprises

11. Voici les principales sources administratives utilisées directement ou indirectement par le système de statistiques d'entreprises:

1. Le registre des entreprises

Le registre des entreprises est tenu par Statistics Iceland. Il contient des informations sur le nom et l'adresse des entreprises et des institutions, leur matricule d'identification, des données sur la forme juridique des entreprises, leurs activités, leurs codes d'activité selon la

classification ISAT 95 (équivalente à la NACE Rév. 1) ainsi que certaines données statistiques. Ce registre est principalement utilisé à des fins statistiques pour ses matricules d'identification qui servent de clés d'accès à d'autres sources administratives comme les fichiers fiscaux en particulier. On l'exploite aussi pour générer des statistiques sur la démographie des entreprises. Le registre des entreprises est constamment actualisé grâce aux informations transmises par les entreprises et les institutions et aux données communiquées par les registres fiscaux et d'autres sources. Le registre des entreprises contient principalement des données statistiques de type secondaire basées sur les données fiscales. À des fins de mise à jour et de contrôle, il y a une interaction continue entre ce registre et les registres fiscaux dont notamment le registre des employeurs et le registre de la taxe à la valeur ajoutée.

II. Les données fiscales des entreprises

Il s'agit de la principale source des statistiques structurelles sur les entreprises que l'Institut national de l'économie compile annuellement. Elle contient les comptes annuels et les déclarations fiscales présentées au fisc par toutes les entreprises constituées en sociétés. Cette source est utilisée exclusivement pour élaborer des bilans agrégés par branche industrielle et des comptes de production pour la comptabilité nationale. D'autres sources, citées ci-après, fournissent des informations d'appui.

III. Données fiscales sur les revenus personnels

Cette source comprend le même type de données comptables qu'au point précédent mais relatives aux sociétés unipersonnelles et aux entreprises non constituées en société. Elle est utilisée de la même façon pour obtenir des informations sur les entreprises constituées sous ces formes juridiques.

IV. Le registre de la masse salariale

Ce registre se fonde sur le registre des entreprises dont les données relatives à la masse salariale proviennent des déclarations annuelles de versements de salaires présentées par tous les employeurs. Ce document est présenté au fisc en sus de la déclaration fiscale de l'entreprise et envoyé à chaque salarié pour information. Les données fiscales des sociétés se réfèrent aux comptes globaux des entreprises classifiées par activité principale. Par

contre, dans le registre de la masse salariale, les entreprises exerçant plus d'une activité sont ventilées en unités fonctionnelles. Le registre de la masse salariale a donc été utilisé pour obtenir des informations sur la ventilation des activités des entreprises exerçant plus d'une activité économique. Il a aussi été utilisé pour définir des tailles d'échantillons et calculer des totaux pour des branches entières de l'industrie à partir de résultats de sondages. Il a également constitué la principale source d'informations sur les données de l'emploi, présentées en hommes-années par activité. Cependant, cette source s'est considérablement détériorée dans les dernières années et sera remplacée par les fichiers individuels du système PAYE décrits ci-après.

V. Le registre de la taxe à la valeur ajoutée

Les données des déclarations de TVA sont disponibles tous les deux mois et annuellement. On les utilise principalement dans deux buts: a) pour obtenir des informations sur le niveau d'activité des différents secteurs de l'économie pendant l'année, b) pour obtenir des données annuelles sur le chiffre d'affaires par branche permettant d'une part d'alimenter diverses publications et d'autre part d'enrichir d'autres données fiscales prises en compte dans les procédures d'échantillonnage et dans la détermination de la taille des échantillons par branche industrielle. L'utilité de ce registre a été limitée du fait qu'il était plutôt fondé sur des entreprises que sur des unités fonctionnelles mais cette situation changera à partir de 1998, comme nous l'expliquons par ailleurs.

VI. Autres sources

Les données sur la démographie des entreprises proviennent du registre des entreprises et des fichiers fiscaux. Les données sur le chiffre d'affaires et la valeur de la production sont tirées des fichiers de l'impôt sur les revenus et des fichiers de la TVA. Les données sur les achats de biens et de services, les traitements et les salaires et les coûts de la sécurité sociale proviennent des données fiscales des particuliers et des entreprises, tel que décrit ci-avant. Il existe bien des données sur les permis de construire mais elles ne sont pas utilisées car on considère qu'elles ne constituent pas un bon indicateur des nouvelles activités du bâtiment en Islande. Les fichiers administratifs ne permettent pas encore d'obtenir des données sur les investissements bruts

de capitaux mais des améliorations sont envisagées pour les exploiter, tel que décrit ci-après. Les données sur l'emploi en hommes-années équivalents plein temps provenaient autrefois du registre de la masse salariale. À l'avenir, cette source sera remplacée par les nouveaux fichiers du système PAYE. Pour l'instant, on ne dispose pas de source administrative pour le temps de travail mais le système PAYE permettra de calculer un ratio d'équivalents temps plein pour estimer ce chiffre. Enfin, on ne dispose pas de fichier administratif sur les dépenses et l'emploi en R&D, sur les dépenses d'environnement ou sur les dépenses et les revenus des sous-traitants.

Progrès, problèmes et projets

12. On travaille actuellement sur trois projets d'utilisation de fichiers administratifs à des fins de statistiques économiques et d'entreprises:

- Les fichiers individuels du système PAYE. Depuis le début de l'année 1998, tous les employeurs sont tenus de fournir des informations spécifiques sur chaque salarié dans le cadre des comptes mensuels et de spécifier les versements / retenues à la source de l'impôt sur le revenu de chaque salarié. Avant 1998, ces comptes contenaient le matricule d'identification, le salaire total et la somme prélevée à chaque salarié. Depuis 1998, les comptes doivent aussi contenir le code d'activité ISAT 95 de l'unité fonctionnelle où travaille le salarié. D'autres informations vont être ajoutées sous peu comme le code professionnel de l'ISTARF 95 (équivalent de l'ISCO 88) et le volume de travail mesuré en équivalents temps plein.
- Comptes annuels normalisés. Les autorités fiscales ont récemment lancé un nouveau formulaire de déclaration de l'impôt sur le bénéfice des sociétés. Ce formulaire a été introduit en 1997. En 1998, les personnes morales, à quelques rares exceptions près, étaient tenues d'utiliser ce formulaire qui deviendra obligatoire pour la plupart des entreprises (constituées ou non en société) à partir de 1999. Statistics Iceland et l'Institut national de l'économie, consultés pendant la phase de planification, ont estimé que cette procédure permettrait d'améliorer la comptabilité de l'économie et les comptes des entreprises. Les comptes annuels

normalisés contiennent toutes les variables comptables traditionnelles et dans certains cas des variables complémentaires comme la formation brute de capital fixe des entreprises mais certaines données sont moins détaillées, dans certaines branches en particulier. On peut néanmoins parler d'une comptabilité normalisée dans ce sens que les comptes de toutes les entreprises sont agrégés de la même façon et peuvent être directement regroupés de façon intelligible et par voie électronique. Pour les statistiques d'entreprises, la grande nouveauté depuis l'imposition des comptes normalisés, est la possibilité de fonder les statistiques sur une couverture totale et non plus sur des échantillons.

- Modifications des fichiers de TVA. Jusqu'à présent, les entreprises déclaraient toutes leurs activités sous leur code d'activité principale. Depuis 1998, toutes les entreprises sont tenues de ventiler le chiffre d'affaires de leurs fichiers de TVA par branche d'activité économique. On disposera ainsi d'une nouvelle source importante qui permettra de ventiler l'activité des entreprises par branche d'industrie. Cette modification, ajoutée à l'implantation des nouveaux comptes normalisés et des fichiers individuels PAYE, améliorera notablement la qualité de toutes les statistiques d'entreprises à l'échelon de l'entreprise et à des niveaux inférieurs.

Remarques finales

13. L'expérience islandaise d'utilisation de fichiers administratifs à des fins de statistiques d'entreprises comporte des aspects positifs et des aspects négatifs. Les aspects positifs sont la facilité d'accès, la modération du coût, le consentement de la population à l'exploitation des fichiers administratifs et un haut niveau de normalisation du matériel. Il y a deux principaux aspects négatifs. Premièrement, le fait de baser les statistiques d'entreprises sur des registres fiscaux oblige à utiliser des données purement monétaires. Or, cette source ne fournit pas de données de production bien classifiées contenant des valeurs et des mesures physiques de production. Deuxièmement, les fichiers des registres ne contiennent que les données administratives exigées par le fisc. Les institutions statistiques ont parfois réussi à

persuader les autorités fiscales d'insérer des demandes de données plus utiles à des fins statistiques que fiscales. Mais l'expérience a prouvé que les autorités fiscales accordent moins d'importance à ces données et les traitent avec moins de soin que les données fiscales.

14. Jusqu'à présent, aucun fichier administratif n'a été rejeté du domaine des statistiques d'entreprises en raison d'un motif particulier. Par contre, des compilations statistiques ont parfois été interrompues du fait de la suppression de fichiers administratifs, de modifications du contenu des données administratives ou de la modernisation des fichiers administratifs. Les autorités publiques n'ont jamais empêché Statistics Iceland et l'Institut national de l'économie d'utiliser des registres administratifs. Si ces deux institutions ont parfois considéré la possibilité d'utiliser une source administrative disponible puis y ont finalement renoncé, la raison n'en a jamais été l'accès. En général, soit la forme des données ne s'ajustait pas aux fins statistiques recherchées soit le nouveau projet était financièrement insoutenable.

15. Le système statistique islandais est déjà fortement basé sur les registres. Les autorités statistiques islandaises estiment qu'il convient de ne pas introduire de changement fondamental ou de nouveau protocole tant qu'il faudra ajuster ou développer certaines réglementations ou procédures européennes. La réglementation du Conseil sur les statistiques communautaires est considérée comme un bon instrument en général mais il ne semble pas, dans le cas de l'Islande, qu'elle soit susceptible d'accroître l'utilisation des fichiers administratifs. Enfin, Statistics Iceland ne pense pas que la transposition de la directive du Conseil relative à la protection des données à la législation nationale facilitera à l'avenir l'exploitation des registres administratifs en Islande - il se pourrait bien qu'elle produise l'effet inverse.

Caractéristiques particulières

16. Voici les principales caractéristiques du système islandais en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
- 1) La forte dépendance de sources administratives pour l'établissement de statistiques d'entreprises autres que celles de la production.
 - 2) Un cadre juridique qui facilite l'accès aux sources administratives nécessaires pour les autorités statistiques.
 - 3) Le consentement de la population en général à l'utilisation de données administratives à des fins statistiques.
 - 4) La longue tradition de coopération entre les autorités statistiques et les autorités administratives.
 - 5) Le développement continu et l'enrichissement mutuel des principaux registres statistiques et administratifs pour générer des statistiques, en particulier à des niveaux inférieurs à l'entreprise.

Bibliographie choisie

The Statistical Bureau of Iceland: A Brief Note on the Legal and Administrative Framework (Le Bureau statistique de l'Islande: une brève note sur le cadre juridique et administratif des activités statistiques en Islande) (Reykjavik, 1986)

The Icelandic Economy: Developments and Prospects (L'économie islandaise: évolution et perspectives) (Institut national de l'économie, semestriel)

Industrial Statistics (Statistiques industrielles) (Institut national de l'économie, annuel)

Financial Accounts of Business Enterprises (Comptes financiers des entreprises) (Institut national de l'économie, annuel)

=====

N O R W A Y

=====

L'Office statistique de Norvège, Statistics Norway (SN), s'est traditionnellement valu d'enquêtes pour compiler les statistiques conjoncturelles et structurelles sur les entreprises. Néanmoins, les sources administratives en sont un important complément depuis plus de 30 ans. Les sources clés sont les données de la TVA, les données de l'emploi provenant des registres du système national de prévoyance et les données comptables annuelles présentées par les entreprises au fisc. SN tient un registre statistique des entreprises (le BOF). Depuis les années 80, les registres compilés par l'administration norvégienne sur les personnes physiques et morales, dont le BOF, se sont de plus en plus constitués en réseau. L'inauguration en 1995 du registre central de coordination des personnes morales (ER) a constitué un fait marquant de ce processus. L'ER fait office de « guichet unique » pour les obligations administratives des entreprises. Il est étroitement imbriqué avec les registres des employeurs et des salariés, des entreprises, de la TVA, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur le bénéfice des sociétés et avec le BOF. Un système commun d'identification numérique lie les fichiers d'entreprises de l'ER à ceux des registres associés. La loi statistique de 1989 donne pleins pouvoirs à SN pour utiliser les systèmes administratifs de traitement de données à des fins de statistiques publiques et pour participer à la conception de ces systèmes dans l'intérêt des projets statistiques. Ces pouvoirs sont effectifs mais SN œuvre également au maintien de la volonté et de l'esprit de coopération des responsables des registres administratifs en les faisant bénéficier de ses connaissances expertes en matière de gestion et d'analyse de registres. Cette coopération se traduit par des accords souscrits entre SN et les administrations concernées que soude la participation active de SN à de grands projets interservices comme la réalisation du registre des employeurs et des salariés. L'intégration de la Norvège à l'Espace économique européen (EEE) a poussé SN à adapter le BOF aux exigences des règlements du Conseil en matière de registres et d'unités statistiques. Des projets s'intéressent aussi aux possibilités de compiler les informations spécifiées par les règlements SBS et STS en évitant d'imposer une charge de réponse excessive aux entreprises. Un projet étudie l'obtention de statistiques d'entreprises fondée autant que faire se peut sur un système totalement imbriqué de registres des entreprises, de l'emploi et de la fiscalité. Un second projet vise à satisfaire les besoins, pour la Norvège et l'EEE, de statistiques conjoncturelles clés sur le chiffre d'affaires, le temps de travail, l'emploi et les revenus à partir d'une combinaison de sources administratives sur l'emploi, les coûts salariaux et la TVA et de sources statistiques comme l'enquête sur les forces de travail. Un troisième projet, qui concerne la saisie électronique directe des données comptables normalisées des entreprises, devrait s'achever en 2008 à condition qu'une nouvelle loi comptable soit promulguée en 1999.

Position institutionnelle

1. À l'origine, toutes les statistiques publiques norvégiennes étaient compilées par des départements ministériels pour satisfaire leurs propres besoins. Cette situation a commencé à évoluer suite à l'instauration d'un bureau central de la statistique en 1876. Ce bureau central, qui est devenu Statistics Norway (SN), a été habilité par une loi de 1907 à collecter des données auprès de particuliers et d'entreprises et a finalement assumé la responsabilité des principales statistiques nationales, dont les statistiques sociales et économiques. Certaines activités statistiques sont encore réalisées par des départements ministériels en application de certaines lois particulières et par des entreprises publiques dans le cadre de leurs propres tâches mais ces activités ne font pas partie du système statistique public. SN dispose de bureaux à Oslo et Kongsvinger, distantes d'une centaine de kilomètres, mais il n'existe pas de bureaux régionaux. Le système statistique public norvégien est donc pleinement centralisé.
2. Quoique financièrement soutenu par le ministère des Finances, SN est un organisme public autonome. Les services prêtés à d'autres départements ministériels et à des clients externes représentent entre 20 et 25% des recettes de SN. SN est administré par un comité exécutif et un Directeur général. Le comité

exécutif décide et présente au ministre des Finances le programme à long terme, le budget de l'office, le programme annuel de travail et le rapport annuel préparé par le Directeur général. Le Directeur général est responsable de la gestion et de toutes les autres activités de SN. Aucune commission statistique ne l'assiste dans son travail.

Cadre juridique

3. La loi statistique de 1989 abrogeant la loi de 1907 a confirmé la position centrale de SN en tant qu'organisme responsable de la collecte, production et diffusion des statistiques publiques. Elle fait spécifiquement mention de ses activités de recherche statistique dont la réputation n'est plus à faire. Pour établir des statistiques publiques, SN est habilité à demander des informations à «toute personne» dans certains délais. En échange, SN est tenu de respecter le secret de ces informations qui ne peuvent être utilisées qu'à des fins de statistiques publiques ou à d'autres fins approuvées par l'Inspection des données (DI), un organisme institué par la loi de 1978 relative aux registres de données à caractère personnel. Si les informations sont transmises à des tiers, ceux-ci sont tenus de respecter l'obligation de secret. Le DI peut cependant faire exception à cette règle, dans certaines circonstances et pour certaines sortes d'informations.
4. La loi de 1989 contient aussi et surtout des dispositions relatives aux aspects statistiques des sources administratives:
 - SN a le devoir de coordonner les statistiques générales produites par les organismes de l'administration.
 - SN peut fonder la statistique publique sur des systèmes de traitement de données utilisés par l'administration centrale et par les services municipaux du pays.
 - Toute proposition visant à créer ou à modifier un système administratif de traitement de données doit être signalée à SN qui peut demander un supplément d'informations et soumettre ses propres propositions pour s'assurer que des considérations d'ordre statistique ont bien été prises en compte lors de la conception de ces systèmes.
 - Les organismes de l'administration souhaitant entreprendre des recherches
5. Pendant les deux premières années de vigueur de la loi de 1989, les organismes administratifs étatiques et municipaux ont été tenus de fournir à SN leurs statistiques courantes et des informations sur leurs principaux systèmes de traitement des données. SN a aussi profité des pouvoirs qui lui étaient conférés par cette loi pour régler dans le détail la portée et la nature des dispositions de la loi. Les règlements adoptés par le ministère des Finances en 1990 contiennent des points supplémentaires concernant la conception des systèmes administratifs de traitement des données et la coordination statistique:
 - Si SN estime que les informations des systèmes administratifs de traitement de données peuvent constituer une base de données adéquate à la compilation des statistiques publiques, une obligation de fournir des informations sera imposée conformément à la loi.
 - SN peut indiquer aux services de l'administration et aux organismes étatiques et municipaux sous quelle forme doivent être présentées leurs propositions de systèmes de traitement de données et d'enquêtes statistiques.
 - Pour s'assurer que les systèmes administratifs de traitement des données pourront être utilisés à des fins statistiques, SN peut suggérer la façon de les concevoir et spécifier notamment:
 - les informations qu'ils doivent contenir
 - les définitions des unités, des variables, des classifications, etc.
 - la structure des systèmes
 - le contrôle des données
 - les informations à transmettre à SN et les délais de transmission.
 - Pour assurer une meilleure coordination statistique, SN peut suggérer la façon de collecter les informations et de compiler les statistiques et préciser le mode de:

statistiques doivent le notifier à SN qui peut demander un supplément d'informations et faire des propositions concernant l'obtention des données et l'établissement des statistiques afin de sauvegarder la statistique publique et la coordination entre les organismes de l'administration.

- définition des unités, des variables, des classifications statistiques, etc.
- collecte de données, par exemple la forme et le contenu des questionnaires
- traitement des données
- présentation des résultats.

Les règlements invitent toutes les parties concernées à examiner les coûts des propositions faites par les organismes administratifs pour la conception des systèmes de traitement de données, la collecte d'informations et la compilation des statistiques. Par contre, la loi et les règlements ne traitent pas spécifiquement la rémunération des données administratives.

6. Conformément à la loi de 1989 et aux règlements de 1990, SN a signé des contrats ou des accords de coopération avec 50 à 60 organismes ministériels qui représentent la plupart des responsables des registres du secteur public. L'accord souscrit avec le ministère du Travail en 1992 désigne par exemple les points de contact dans les deux organismes, définit les activités couvertes, spécifie le régime de déclaration et prévoit des procédures d'arbitrage si la prise en compte des besoins statistiques par les systèmes administratifs entraîne des coûts supplémentaires. Dans un autre cas le ministère des Finances, alerté par SN, est intervenu pour contraindre les services de cartographie à transmettre gratuitement les informations requises par SN pour le registre du cadastre (GAB). SN tient aussi un registre des systèmes administratifs de traitement de données qui contient actuellement plus de 250 entrées. Pour SN, il est fondamental que les services publics d'enregistrement lui notifient toute création ou modification de ces systèmes à une phase précoce du processus de développement.

Système de statistiques d'entreprises

7. SN élabore une gamme de statistiques conjoncturelles et structurelles au moyen d'enquêtes statistiques menées directement auprès des entreprises sur la base d'un registre statistique d'établissements et d'entreprises (BOF). Les sources administratives jouent depuis longtemps un rôle important dans la tenue et la mise à jour de la couverture des unités du BOF et permettent aussi de compléter

ou d'améliorer les informations provenant d'enquêtes. Voici les principales sources administratives qui ont été développées dans cette perspective vers 1995:

- le registre de la TVA tenu par les autorités fiscales
- le registre des employeurs et son registre corrélatif des salariés, tous deux gérés par l'administration nationale de la prévoyance (les «registres EE»)
- le registre des salaires/traitements et des retenues tenu par le fisc (le «registre LTO»)
- le registre des entreprises («FR»)
- le registre des comptes des sociétés
- la base de données des comptes fiscaux tenue par le fisc

8. En résumé, les registres TVA, EE et FR ont été utilisés pour actualiser le BOF. Le registre de la TVA a aussi été une importante source de statistiques conjoncturelles et les registres EE ont également alimenté les statistiques sur l'emploi et d'autres statistiques relatives au marché du travail. Le registre LTO, qui contient les données annuelles de la masse salariale fournies par les employeurs sur chaque salarié, est la source de statistiques détaillées sur les coûts des salaires et des traitements par taille d'entreprise et par industrie; il permet aussi de vérifier si les travailleurs sont toujours employés par une entreprise. Toutes ces sources ont par ailleurs contribué à compiler des statistiques structurelles. Il convient de souligner ici que la possibilité d'introduire en Norvège des matricules d'entreprises n'est que très récente alors que l'on emploie des numéros d'identification des personnes physiques depuis les années 60. Ceci explique pourquoi les sources administratives ont été utilisées seules ou parfois combinées à d'autres pour les besoins des statistiques d'entreprises mais que leurs contenus n'aient pas encore été systématiquement appariés. Cette tâche a été grandement facilitée à partir de l'inauguration de l'ER en 1995.

9. Le réaménagement du BOF et, à un certain niveau, des éléments d'enquête du système de statistiques d'entreprises a progressé depuis la moitié des années 90. Les faiblesses du système étaient connues depuis de nombreuses

années mais la nécessité de respecter les exigences statistiques qu'implique l'appartenance à l'Espace économique européen a impulsé ce réaménagement. Un autre facteur de stimulation, d'origine nationale, a été la création en 1995 du registre central de coordination des personnes morales (ER) destiné à être utilisé par toute l'administration publique norvégienne. Toutes les unités de l'ER sont identifiées par un matricule ayant les mêmes caractéristiques que le numéro personnel d'identité; il s'agit d'un numéro individuel et invariable que l'on attribue indépendamment des fonctions et qui doit être utilisé (dans les limites prévues par la loi) par tous les registres administratifs. Ce matricule permet désormais de gérer les registres en réseau et de lier leurs contenus pour compiler des statistiques d'entreprises.

Le Centre de registres et l'ER

10. Les pressions des élus, des associations professionnelles et autres se sont intensifiées au cours des années 80, demandant aux organismes publics de rationaliser leurs dispositions relatives à la collecte, au traitement et à la diffusion des informations provenant du monde des affaires. Un groupe de travail inter-départemental a commencé à se réunir en 1983 pour étudier la question et a recommandé la création d'une nouvelle institution ayant pour mission de simplifier les formalités d'enregistrement des entreprises et de coordonner la tenue des informations au sein de l'administration. Un centre de registres a donc été instauré en 1988 sous les auspices du ministère des Finances. Ce centre a commencé par regrouper sept registres dont le FR et le registre des comptes des entreprises. Pendant un certain temps, chaque registre a continué à fonctionner de façon complètement autonome, jusqu'à la mise en œuvre de l'ER en mars 1995 qui a finalement permis d'atteindre le niveau de rationalisation souhaitée.
11. La population cible de l'ER est composée de toutes les entreprises constituées en sociétés et de toute entité ayant des obligations et/ou droits légalement reconnus. Les entités tenues de s'inscrire à l'ER sont les unités figurant dans le « réseau des registres » qui est composé du BOF, du registre de la TVA, des registres EE, du FR, du registre départemental des établissements et, depuis 1998, du registre des données fiscales des entreprises tenu par le fisc. D'autres entités peuvent s'inscrire volontairement, l'enregistrement étant toujours gratuit. La base du processus d'enregistrement est l'attribution d'un matricule à neuf chiffres s'inspirant, - uniquement en raison de ses propriétés numériques - du FR.
12. Le principal objectif public de l'ER est de faire office de « guichet unique », ce qui permet aux propriétaires ou administrateurs de nouvelles entreprises de demander au centre des registres, au service national de prévoyance ou aux centres locaux des impôts leur inscription simultanée à tous les principaux registres. L'ER est lui-même constitué de fichiers d'unités légales et d'établissements qui ne contiennent qu'une mince partie des informations demandées par les différentes autorités d'enregistrement aux nouvelles ou anciennes entreprises et entités. Chaque registre associé à l'ER doit encore stocker toutes les informations nécessaires à ses propres tâches, comme les fichiers d'unités statistiques d'entreprises du BOF. L'ER est plutôt un registre maître contenant les informations de base communes à tous les registres qui y sont associés. Parmi ces informations de base, certaines sont ouvertes à tous comme le nom, l'adresse, l'identité du propriétaire, le type d'entité juridique et la classification industrielle et institutionnelle. Par contre, seule l'administration a accès à d'autres types d'informations comme le montant du capital et le nombre de salariés.
13. Le matricule identifiant chaque enregistrement de l'ER permet de ne déclarer les informations de base qu'une seule fois et en un seul lieu. La présence de ce matricule dans tous les registres associés facilite l'échange de leurs contenus entre les différentes autorités. Tout organisme recevant des informations ponctuelles doit les transmettre au centre des registres. Une fois traitées, les informations peuvent être directement distribuées en ligne par le centre aux registres exploités par les différentes autorités, comme dans le cas de SN, ou être fournies à titre onéreux par les divers distributeurs de données de l'ER. Le flux d'informations s'appuie sur un formulaire standard de déclaration que tous les partenaires du réseau des registres ont préparé conjointement. Ce formulaire contient les informations de base nécessaires pour l'ER et d'autres informations des registres où l'unité doit être saisie. Tous les registres utilisent des copies de l'ER et comportent le matricule de l'ER. Dans certains registres comme celui de la TVA, ce matricule coexiste encore aux côtés du système de numérotation propre au service

concerné mais dans d'autres registres comme les EE et le registre de l'impôt sur le revenu, il est pleinement opérationnel.

SN et l'ER

14. Depuis l'implantation de l'ER, SN, qui a participé activement à sa planification et à sa mise en œuvre, reste un rouage essentiel. Les cinq premiers registres associés réunissaient plus de 900 000 unités. Nombreuses étaient celles qui figuraient dans plus d'un registre. Par exemple, les employeurs des registres EE étaient (et sont) souvent les mêmes que les propriétaires d'entreprises inscrits au registre de la TVA. SN s'est chargé d'un « projet de compatibilité » visant à localiser les unités identiques des divers registres associés pour leur attribuer un unique matricule ER. Il était particulièrement important d'examiner soigneusement les unités qui semblaient identiques mais ne l'étaient pas. En effet, des erreurs dans l'établissement des correspondances biunivoques nécessaires pour garantir l'unicité des matricules pouvaient se traduire par des entrées multiples dans l'ER et ce faisant par diverses conséquences malencontreuses. Par exemple, les salariés déclarés par un employeur selon le nouveau matricule pouvaient se retrouver attribués à un autre employeur.

15. SN a procédé manuellement à l'appariement des unités des registres en se basant sur les noms et les adresses et a ainsi réussi à mener sa tâche à bien à l'exception de quelque 8 000 unités. C'est ainsi que la première version de l'ER a vu le jour en mars 1995 avec 410 000 unités répondant aux caractéristiques suivantes:

- environ 200 000 étaient des unités légales et quelque 210 000 étaient des sous-unités ou « établissements »
- environ 250 000 unités provenaient du FR et quelque 160 000 d'autres registres dont notamment la TVA et les EE
- le centre des registres a attribué un matricule à environ 200 000 unités et SN s'est chargé du reste
- environ 6 000 unités ont été mal appariées, taux d'erreur inférieur à 2%.

16. Après la phase de démarrage, SN a continué à

se charger de la gestion de parties de l'ER considérées comme étant importantes pour la statistique, comme

- 1) l'identification des sous-unités ou « établissements »
- 2) l'attribution du code d'activité économique conformément à la version norvégienne de la NACE Rév. 1
- 3) l'attribution du code sectoriel institutionnel correspondant aux personnes morales (et significatif à des fins de comptabilité nationale)
- 4) l'achèvement du champ « nombre de salariés »
- 5) la clarification et l'adaptation des structures organisationnelles du secteur public pour les utiliser comme unités d'enregistrement. La division du travail entre SN, le centre des registres et d'autres partenaires du réseau de registres a été conçue pour servir au mieux les intérêts de la statistique en tenant compte des ressources dont dispose SN. Mais tous les problèmes des statisticiens ne peuvent pas encore être complètement résolus dans l'état actuel des choses.

17. Le fait que le travail de détermination des unités légales échoie désormais au centre des registres a soulagé SN de la plupart des tâches qu'elle réalisait jusqu'alors dans ce domaine, mais en échange SN a maintenant une charge accrue sur le plan de la détermination des établissements. En fait, il faut toujours introduire dans l'ER tous les établissements du BOF que SN considère appropriés. Selon les règles du centre, un particulier peut enregistrer plusieurs sociétés en même temps si celles-ci exercent des activités dans différents secteurs ou endroits. Normalement, SN considère ces entités comme des parties d'une même entreprise et doit donc les relier à une unité statistique d'entreprise du BOF. Ici encore, la responsabilité de SN en matière d'attribution de codes sectoriels institutionnels peut être diluée par des décisions préalables du centre relatives aux formes juridiques des entités. Par exemple, le centre peut classer les personnes cultivant conjointement une exploitation agricole comme une société en commandite alors que les comptables nationaux de SN les considéreraient comme constituant un ménage. Dans la pratique, une même unité légale peut toujours

exercer ses activités en ayant un matricule différent au registre des employeurs, de la TVA ou d'autres impôts. Jusqu'à présent, SN s'est donc efforcé d'assurer une bonne couverture de l'ER mais il faudra désormais s'attacher à l'amélioration de la qualité. Les actuelles faiblesses de l'ER arrivent peu à peu à être corrigées mais l'amélioration définitive du registre dépend des capacités de SN à promouvoir une évolution comportementale à long terme au sein du centre et dans tout le réseau des registres.

Le BOF et les sources administratives

18. Avant la mise en œuvre de l'ER en 1995, le BOF contenait quelque 220 000 unités. Certains secteurs de l'économie n'étaient pas bien couverts. Aucune unité ne figurait sous les divisions A et B de la NACE Rév. 1, il y avait des problèmes de classification des médecins et autres catégories de travailleurs indépendants dans les divisions K, M, N et O et les données des unités de l'administration publique correspondant à la division L étaient très dépassées. Grâce à l'ER, le BOF contient désormais beaucoup plus d'unités et englobe, de l'avis de SN, toutes les unités légales existantes. Néanmoins, certains carences affectent toujours la couverture, la plus grave étant probablement la faible couverture des travailleurs indépendants qui pourraient représenter environ 12% de la force de travail. Des doutes persistent aussi sur les définitions de certaines unités.
19. L'unité « entreprise » traditionnellement incluse dans le BOF était définie comme une unité institutionnelle comprenant toutes les activités menées par un même propriétaire, par exemple une société à responsabilité limitée. L'«établissement» était défini comme une unité fonctionnelle localement délimitée exerçant principalement des activités dans un groupe spécifique de classification industrielle, par exemple un point de vente ou un magasin. Selon les règlements du Conseil sur les registres et les unités statistiques, les registres statistiques doivent comprendre les entreprises contribuant à la production du PIB, les unités légales responsables de ces entreprises et les unités locales dépendant de ces entreprises. Les « établissements » du BOF correspondaient généralement à des unités locales ou à des unités d'activité économique au niveau local
- telles que comprises par les règlements. Par contre, les « entreprises » correspondaient aux unités légales et SN est en train de les déterminer à nouveau pour les faire correspondre aux unités statistiques d'entreprises. Pour ce, il faut identifier les unités exerçant véritablement une activité économique.
20. Traditionnellement, le registre de la TVA était la principale source administrative de tenue et de mise à jour du BOF. Avant 1995, SN recevait annuellement quelque 25 000 copies de rapports d'enregistrement des bureaux locaux des impôts. Toutefois, les activités du secteur tertiaire ne sont généralement pas couvertes par la loi sur la TVA et le chiffre d'affaires n'est pas ventilé par unités locales ou fonctionnelles dans le registre de la TVA. Ces carences peuvent être partiellement compensées par les informations provenant de l'autre source importante de tenue des registres, à savoir les déclarations relatives aux nouveaux employeurs qui sont éditées par les bureaux de la sécurité sociale du réseau des registres EE. Ces déclarations couvrent toutes les activités et sont ventilées par unités de plus bas niveau mais elles ont aussi un inconvénient: « l'employeur », en tant qu'unité, n'est pas bien défini. SN s'est donc beaucoup appuyé sur ses propres enquêtes d'activité qui constituent un exercice de vérification des registres couvrant environ 130 000 unités par an et sur les déclarations d'autres enquêtes régulières qui génèrent environ 13 000 modifications par an. Afin de mieux tirer profit à l'avenir des répertoires EE, SN et l'administration nationale de la prévoyance s'efforcent actuellement de développer les registres pour que les unités de déclaration correspondent sans équivoque aux unités du BOF.
21. Ces procédures de mises à jour posent en général un problème de surestimation de la population des unités véritablement actives. Les naissances sont bien identifiées mais les unités mortes ou en veilleuse ne sont pas bien notifiées. L'examen des différentes sources administratives n'est pas concluant à cet effet. Un défaut de paiement de la TVA peut signifier non pas que l'unité ait cessé de commercer mais qu'elle se soit tournée vers des activités exonérées de TVA. Lorsqu'un chef d'entreprise déclare à la sécurité sociale qu'il n'emploie plus personne, il se peut aussi qu'il dirige désormais seul son entreprise. De même, une entreprise constituée en société ayant interrompu ses activités peut rester sur le FR (et l'ER) tant que les créances n'ont pas été liquidées.

22. L'actuel système BOF, qui date de 1965, doit impérativement être amélioré sur le plan technique. SN est donc en train de retirer le registre actuel avec tous ses problèmes de données pour en introduire un nouveau qui sera opérationnel en janvier 2000. Cette mutation fournit l'occasion de tirer pleinement profit du nouveau réseau de registres ER et de renforcer en particulier le « système de surveillance » implanté par SN pour vérifier si les nouvelles personnes morales enregistrées par l'ER génèrent véritablement une activité économique. Les principaux éléments de ce système de surveillance sont la TVA, l'EE, le registre de l'impôt sur le revenu des salariés et le registre des comptes des sociétés. Il reste à voir si l'on pourra améliorer la couverture des travailleurs indépendants dans le nouveau BOF. De nombreux travailleurs indépendants prêtent des services exonérés de TVA, n'emploient pas de salariés et ne sont pas tenus de s'inscrire à l'ER. SN aimerait que la base fiscale de la TVA soit élargie de telle sorte à capter davantage de travailleurs indépendants. Un exercice est mené entre temps pour en localiser un plus grand nombre dans l'actuel réseau ER.

Statistiques conjoncturelles et sources administratives

23. SN produit tous les deux mois des statistiques sur le chiffre d'affaires des entreprises de l'industrie manufacturière, de la construction et de la distribution. Ces statistiques se fondent sur les déclarations bimestrielles présentées par les entreprises aux autorités fiscales responsables de la TVA. Les déclarations comprennent des informations sur le montant dû par l'entreprise au titre de la TVA, le chiffre d'affaires passible de la TVA, le chiffre d'affaires non passible de la TVA, le montant dû au titre de l'impôt sur les investissements et la consommation de biens d'équipement passibles de l'impôt sur les investissements et non de la TVA. Ces chiffres d'affaires ne sont pas ventilés au-dessous du niveau de l'entreprise. En ce qui concerne les entreprises exerçant des activités dans plusieurs industries, le chiffre d'affaires est ventilé par établissement moyennant l'application de facteurs calculés à partir des résultats d'enquêtes structurelles annuelles. La source TVA est considérée comme de très bonne qualité et sa couverture s'étend environ à 98% de l'activité visée par les enquêtes conjoncturelles. Par ailleurs, du fait de leur

disponibilité bimestrielle, les déclarations ne peuvent être une source de statistiques strictement mensuelles. En outre, les déclarations individuelles, lorsqu'elles sont disponibles, peuvent concerner des périodes de référence vieilles de 3 mois.

24. Compte tenu des limitations de la source TVA, SN s'intéresse actuellement à une méthode alternative fondée sur des registres qui permettrait de générer, à partir de sources administratives, des statistiques conjoncturelles clés répondant à de hauts niveaux de qualité et de ponctualité. L'un des objectifs de ce projet, intitulé TSLO, est de satisfaire les conditions du règlement STS. Il s'agit essentiellement de construire des estimations de temps de travail (T), d'emploi (S), de salaires et traitements (L) et de chiffre d'affaires (O) moyennant une combinaison de sources administratives et statistiques. Les sources administratives sont: les registres EE pour l'emploi et le temps de travail hebdomadaire, les déclarations fiscales bimestrielles des employeurs pour les informations relatives à la rémunération totale des salariés et le registre de la TVA pour le chiffre d'affaires. Pour les médecins et autres travailleurs indépendants exerçant des activités non passibles de la TVA, les données fiscales sont exploitées. La principale source statistique est l'enquête sur les forces de travail dont les données sont considérées comme étant de meilleure qualité pour la comptabilité nationale que les registres EE. Toutefois, en raison du niveau de détail de ces derniers, les deux sources sont utilisées conjointement. Les classifications d'activité économique des données désagrégées proviennent du BOF. Les estimations de S sont déjà publiées, celles de O sont prêtes et celles de L et T sont actuellement examinées avec les comptes nationaux.

Statistiques structurelles sur les entreprises et sources administratives

25. Les statistiques structurelles des entreprises de l'industrie manufacturière et de la construction établies par SN sont principalement alimentées par des enquêtes menées auprès d'un échantillon des entreprises de ces secteurs. Les statistiques de l'industrie manufacturière couvrent tous les établissements des industries extractives et manufacturières employant au moins dix personnes. Les statistiques de la

construction utilisent une technique de sondage aléatoire comprenant toujours les dix premières entreprises de chaque classe de la NACE Rév.1. Pour réduire la charge de réponse des entreprises et normaliser le format des informations visées, toutes les statistiques structurelles sur les entreprises se basent sur une déclaration financière normalisée présentée annuellement par les entreprises à l'administration fiscale. Cette déclaration, qui comprend un compte détaillé des profits et pertes, un bilan et des évaluations fiscales de divers éléments, est le fruit d'un travail de collaboration entre le fisc et SN. Les entreprises envoient leur déclaration originale au fisc et une copie à SN qui saisit automatiquement les principales informations comptables moyennant un logiciel comptable standard. SN n'envoie des questionnaires aux entreprises que pour collecter des informations non incluses dans ces déclarations financières comme le temps de travail en heures-hommes, l'investissement et la consommation énergétique.

26. Les estimations relatives à la population totale d'entreprises et d'établissements sont obtenues par des méthodes statistiques appliquées à des données clés de sources administratives. La plupart des entreprises absentes des résultats initiaux sont des entreprises constituées en sociétés. Les données requises dans les déclarations financières sont versées dans le registre des comptes des sociétés dans des délais pouvant parfois atteindre 18 mois après la fin de l'exercice comptable. Pour les entreprises non constituées en sociétés comme les commerçants individuels, les sources d'estimation sont le registre de la TVA pour les variables du chiffre d'affaires et les registres EE pour les variables de l'emploi. Un projet mené conjointement par SN et l'agence nationale de la prévoyance visant à déterminer les unités locales uniques à des fins d'emploi devrait permettre d'améliorer les estimations.
27. SN participe à d'autres projets relatifs à la future exploitation de sources administratives à des fins de statistiques structurelles sur les entreprises. Le registre des comptes des sociétés élabore actuellement sa propre base de données et lancera probablement une étude pilote des comptes en 1999. Conformément à la loi statistique de 1989, SN pilote le groupe de travail afin de fixer la forme et les objectifs de cette base de données dont l'accès lui sera totalement ouvert. Parallèlement, l'adminis-

tration fiscale a lancé en 1996 un projet relatif au «Système d'imposition de l'activité des entreprises». Il est prévu de transférer les comptes et les informations fiscales à une base de données administrative dont les organismes administratifs dûment autorisés pourront extraire les informations nécessaires pour satisfaire leurs propres objectifs. La base de données choisie est ici encore le registre des comptes des sociétés qui intégrera plus de 40 sortes de déclarations. SN veut s'assurer que ce nouveau système comportera bien les informations nécessaires à la production de statistiques d'entreprises. On escompte que ce système sera instauré en 2000. Si ce projet réussit, la possibilité d'extraire des fiches annuelles de comptes et d'activités à partir des registres administratifs signifierait la pleine réalisation de la base de données intégrée SBD.

28. Enfin, les ministères des Finances et de l'Industrie plaident en faveur de la promulgation d'une nouvelle loi comptable qui entrerait en vigueur en 1999. SN a été fréquemment consulté sur les aspects statistiques du projet de loi, compte tenu en particulier des pressions politiques exercées - comme dans le cas de la quatrième directive - pour réduire la charge de réponse des PME. Un représentant de SN a aussi assisté à des réunions du Conseil de normalisation comptable qui a élaboré un nouveau plan comptable normalisé non impératif. Dans les deux cas, SN a recommandé de retenir pour le moins une définition uniforme des variables. En outre, les principales définitions utilisées par les systèmes d'informations comptables des entreprises devraient respecter les définitions retenues pour produire les statistiques sur les entreprises. De cette façon, au lieu de collecter les informations par le biais d'enquêtes statistiques, on pourrait les agréger en les tirant directement des comptes des entreprises et ainsi réduire au minimum la charge de réponse tout en utilisant des variables uniformes pour les statistiques sur les entreprises et d'autres analyses.

Caractéristiques particulières

29. Voici les principales caractéristiques du système norvégien en ce qui concerne l'utilisation statistique des sources administratives:
- 1) Un cadre juridique qui permet à SN de prendre les devants en matière de

planification, mise en œuvre et développement de sources administratives, garantissant ainsi la prise en compte des besoins statistiques.

- 2) Participation au réseau de registres axé sur le registre central de coordination des unités légales (ER).
- 3) Utilisation croissante de matricules uniques d'entreprise par les registres publics en parallèle avec le système existant de numéros personnels d'identité.
- 4) Développement en cours d'une méthode fondée sur une base de données intégrée pour générer des statistiques conjoncturelles sur les entreprises à partir de données administratives sur l'emploi, le temps de travail, les salaires et traitements et la TVA.
- 5) Utilisation des déclarations financières annuelles et des déclarations fiscales des entreprises au cœur du système de statistiques structurelles sur les entreprises.

Bibliographie choisie

La loi statistique du 16 juin 1989 - N° 54, Statistics Norway (Règlements de 1990 en annexe)

S. Gaasemyr: *Statistical and Accounting Co-ordination - Statistics Norway* (Coordination statistique et comptable - Statistics Norway) - Contribution au séminaire sur la coordination statistique et comptable, Luxembourg, septembre 1994

Y. Bergstrom: *The register of legal units. Consequences for economic statistics and the Central Register of Establishments and Enterprises* (Le registre des unités légales. Conséquences pour les statistiques économiques et le registre central des établissements et des entreprises) - Document présenté à la neuvième table ronde internationale sur les bases d'enquêtes d'entreprises, Oerebro, Suède, septembre 1995

H. Utne: *Quality issues involved in producing Labour Market Statistics* (Les problèmes de qualité liés à la production de statistiques sur le marché du travail) - Statistics Norway. Série documentaire, juin 1996