



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CES/2009/14
30 mars 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR
L'EUROPE**

COMMISSION DE STATISTIQUE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-septième réunion plénière
Genève, 8-10 juin 2009
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

SÉMINAIRE SUR LES QUESTIONS STRATÉGIQUES DANS LE DOMAINE
DES STATISTIQUES SUR LES ENTREPRISES

PREMIÈRE PARTIE: ALLÈGEMENT DE LA CHARGE DE
TRAVAIL DES RÉPONDANTS

**INFORMATION SIMPLIFIÉE SUR LES ENTREPRISES: PRODUIRE DES
STATISTIQUES DE QUALITÉ À PARTIR DE DONNÉES
ADMINISTRATIVES: UNE RÉELLE POSSIBILITÉ?**

Note de l'Institut national de la statistique du Portugal

Résumé

En juin 2008, la Conférence des statisticiens européens a retenu le thème «Questions stratégiques dans le domaine des statistiques» (ECE/CES/74) pour un séminaire qu'elle avait décidé d'organiser dans le cadre de sa réunion plénière de 2009. Le Bureau, agissant au nom de la Conférence, a approuvé dans ses grandes lignes le programme du séminaire à sa réunion de février 2009 (ECE/CES/2009/2) et a prié le Portugal de préparer une note devant servir de point de départ à la discussion.

La présente note renferme une description de la façon dont le système d'information simplifiée sur les entreprises a été créé et dont cette source d'information est actuellement utilisée pour produire des statistiques au Portugal. Le système d'information simplifiée sur les entreprises résulte d'un effort commun de quatre institutions publiques, et il permet de se procurer des données administratives et des statistiques d'une façon cohérente et coordonnée. L'impact de son utilisation sur la qualité des statistiques et les avantages qui en découlent sont également présentés.

I. INTRODUCTION

1. La production de statistiques au Portugal connaît une situation nouvelle: depuis 2006, les statistiques sur les entreprises, qui étaient jusque-là produites à partir d'enquêtes, sont désormais essentiellement obtenues à partir de données administratives. Il s'agit du système d'information simplifiée sur les entreprises. Ce modèle, fruit des efforts communs de quatre institutions publiques, permet de se procurer des données administratives et des statistiques d'une façon cohérente et coordonnée. Ce travail est effectué électroniquement en une seule fois pour toutes les entreprises, qui se conforment simultanément à leurs obligations légales, y compris en matière de statistiques.

2. Outre la mise en place du système d'information simplifiée sur les entreprises, le présent document décrit la façon dont l'Institut national de statistique du Portugal utilise actuellement cette source d'information pour produire des statistiques, qui ne se limite pas à la production de statistiques au sens de la réglementation relative aux statistiques sur la structure des entreprises, mais qui couvre au contraire d'autres domaines, tels que le commerce intracommunautaire et même la comptabilité nationale. Il décrit également l'impact de l'utilisation de ce système sur la qualité des statistiques produites, ainsi que les avantages qui en découlent.

II. LE SYSTÈME D'INFORMATION SIMPLIFIÉE SUR LES ENTREPRISES

3. Au début de la précédente décennie, l'Institut national de statistique du Portugal (ci-après dénommé Statistique Portugal) a cherché à utiliser les sources administratives à différentes fins de statistique et dans différents domaines. En dépit des efforts consentis à cette époque, les résultats sont restés décevants, particulièrement en ce qui concerne les statistiques sur les entreprises. En 2005, certaines données administratives et fiscales concernant les entreprises portugaises sont devenues disponibles. Toutefois, des enquêtes étaient encore nécessaires et il fallait encore combiner différentes sources de données – les données d'enquête et les données administratives – pour établir la comptabilité nationale.

4. Au début de 2006, un programme élaboré par le Gouvernement portugais dans le but de simplifier et de moderniser l'administration et de faciliter ainsi la vie des entreprises et des particuliers a commencé à produire ses résultats. Un certain nombre d'organismes publics nationaux ont pris part à la création d'un système permettant d'obtenir des données administratives tout en satisfaisant aux obligations légales suivantes des entreprises:

a) Présentation du bilan comptable annuelle et des déclarations fiscales au Ministère des finances (administration fiscale);

b) Enregistrement de la présentation des bilans dans le cadre de la législation relative au registre du commerce;

c) Communication de statistiques sur les entreprises à Statistique Portugal, afin de répondre à ses besoin d'information et de lui permettre de satisfaire à ses obligations eu égard à sa participation au système statistique européen;

d) Communication des données comptables aux fins de statistiques à la Banque centrale portugaise, dans le cadre de sa participation au système des banques centrales de l'Union européenne.

5. Le système d'information simplifiée sur les entreprises a donc été institué par le décret-loi n° 8/2007 du 17 janvier. Sa mise en œuvre n'a été possible qu'avec la participation de toutes les parties intéressées. Outre les institutions publiques qui ont été à l'origine de sa création, le système a bénéficié de l'appui énergique de la Chambre des experts-comptables, des entreprises fournissant les logiciels aux autres entreprises et des responsables des compagnies d'assurance et des banques. Toutefois, on peut considérer que le principal facteur qui a permis la création du système réside dans l'appui politique dont il a bénéficié.

6. Une fois mis en œuvre, le système a été accepté par les parties concernées, c'est-à-dire par les entreprises, qui ont reconnu qu'il permettait effectivement de réduire la charge de travail administratif. Cette situation s'explique par le fait que le système dans son ensemble a été développé de façon coordonnée: les besoins d'information ont été systématiquement identifiés en fonction des buts recherchés, et des concepts et définitions harmonisés ont été utilisés pour mettre en évidence les besoins communs. Chaque entité a fait en sorte que les entreprises ne communiquent pas les informations en possession du système d'information simplifiée sur les entreprises. Les données devaient être transmises uniquement électroniquement, dans le même format et une seule fois, ce qui, outre le fait de permettre aux entreprises de s'acquitter simultanément de quatre obligations légales, leur était d'un grand avantage en dépit des coûts initiaux imputables à la nécessité d'adapter leurs systèmes informatiques. Parmi les principaux facteurs de succès, il faut retenir la participation de la Chambre des experts-comptables, qui a organisé une cinquantaine d'ateliers à travers le pays, réunissant plus de 23 000 comptables (pour la plupart des comptables responsables de satisfaire à ces obligations légales au nom des entreprises), l'engagement des entreprises informatiques, et un soutien énergique de la part des responsables politiques, qui s'est traduit, en particulier, par l'adoption d'une législation spécifique.

7. Le système national de statistique a ainsi pu disposer de statistiques de base couvrant l'ensemble des entreprises portugaises, englobant un large éventail de variables statistiques cohérentes provenant d'une source unique, et basées sur des définitions en totale adéquation avec les besoins de statistiques. De plus, les délais requis pour la production de statistiques sur la structure des entreprises ont été réduits de six mois au moins.

III. IMPACT DU SYSTÈME D'INFORMATION SIMPLIFIÉE SUR LA PRODUCTION DE STATISTIQUES SUR LA STRUCTURE DES ENTREPRISES

A. Enquêtes sur la structure des entreprises

8. Lorsque Statistique Portugal a commencé à participer à la préparation du système d'information simplifiée, son principal objectif a d'emblée été de supprimer l'enquête annuelle sur la structure des entreprises, dans le but de produire ces statistiques exclusivement à partir de données administratives. Cet objectif a été atteint dès la première année de fonctionnement du système d'information simplifiée, ce qui a même contribué à l'accélération du processus de mise en place du système lui-même.

9. La comparaison entre les résultats obtenus dans le cadre du système d'information simplifiée et ceux qui étaient obtenus précédemment par le biais des enquêtes a conduit à une conclusion sans équivoque: malgré des méthodes très différentes, il n'y a pas eu de rupture dans la série, et les données fournies par les entreprises dans le cadre du système d'information simplifiée ne différaient pas nettement des données d'enquêtes obtenues les années précédentes¹. D'un autre côté, le fait que des données soient disponibles pour l'ensemble des entreprises^{2, 3} est aussi une garantie de qualité qui réduit déjà sensiblement la marge d'erreur inhérente à l'estimation.

10. Il convient néanmoins de relever que certaines statistiques sectorielles (industrie, construction ou commerce) prévues dans la réglementation relative aux statistiques sur la structure des entreprises ne sont pas produites par le biais du système d'information simplifiée⁴. Ces données doivent être incorporées aux opérations statistiques préexistantes ou créées spécifiquement à cette fin. Dans ce cas, les données sont collectées à partir d'enquêtes réalisées à partir d'échantillons beaucoup plus restreints que ceux des enquêtes sur la structure des entreprises.

11. L'utilisation des données administratives a permis de renforcer la cohérence des statistiques produites, tant en ce qui concerne la structure et la démographie des entreprises que les statistiques sectorielles. Un certain nombre d'études et de travaux sont en cours pour garantir la cohérence et la compatibilité entre ces statistiques et celles qui proviennent de sources différentes.

¹ Il est à noter que le système d'information simplifiée sur les entreprises permet à Statistique Portugal de contacter après coup les entreprises pour vérifier des données et lever les doutes éventuels concernant les statistiques transmises. Toutefois, les résultats de ces échanges et les ajustements éventuels apportés aux données de base ne sont pas communiqués aux autres institutions concernées, pour des raisons de confidentialité des données.

² On pourrait supposer que l'obtention d'informations pour l'ensemble des entreprises aurait pu occasionner une surcharge de travail pour Statistique Portugal. Toutefois, il n'en est rien, les variables collectées étant, dans leur immense majorité, constituées d'obligations incombant aux entreprises, c'est-à-dire d'obligations fiscales ou de présentation de bilans, des obligations administratives donc.

³ Bien que les entreprises sont tenues à l'obligation légale de présenter leurs bilans comptables, quelques-unes ne s'y soumettent pas. C'est notamment le cas lorsque les comptes n'ont pas été approuvés par l'assemblée des actionnaires. Quoique rares, les situations de ce type requièrent des estimations des non-réponses, et elles correspondent à moins de 4 % du nombre total d'entreprises.

⁴ Cette situation découle du postulat selon lequel les entreprises concernées devraient faire face à une charge de travail excessive comportant un ensemble de variables encore plus vaste qui, dans certains cas, n'ont plus rien à voir avec la comptabilité.

B. Autres enquêtes sur les entreprises

12. Avec la mise en œuvre du système d'information simplifiée, Statistique Portugal a entrepris de ne plus collecter les données qui font partie du système dans le cadre des autres opérations statistiques. Tel est le cas, par exemple, de la variable «nombre de personnes employées», qui constitue une variable obligatoire en vertu d'un certain nombre de prescriptions communautaires.

13. Cette impossibilité, qui est spécifiée dans la loi, a conduit Statistique Portugal à élaborer en interne un système qui permet, dans le cadre de chaque opération statistique, d'utiliser les variables requises à partir de l'entrepôt de données spécifiquement créé pour les données issues du système d'information simplifiée.

14. Ainsi, pour chacune de ces enquêtes sur les entreprises, il est possible d'obtenir des informations à partir des différentes variables constitutives du système pour chaque entreprise prise en compte dans l'échantillon, ou d'utiliser les données issues du système lors de la procédure de validation des résultats.

15. Statistique Portugal a profité de la création du système d'information simplifiée et l'utilisation des données administratives pour renforcer la cohérence de toutes les statistiques sur les entreprises. En fait, des échantillons coordonnés ont été définis pour une certaine période dans le but de réduire la charge de travail statistique qui pèse sur les entreprises. De plus, à partir du système d'information simplifiée, les statistiques ont été produites dans différents domaines de façon à garantir la cohérence respective. En d'autres termes, la production a, par la suite, été jaugée en fonction des informations contenues dans le système à partir de méthodes de calibrage, afin de renforcer la cohérence. Cette façon de procéder a permis d'améliorer considérablement la qualité des statistiques produites et de répondre plus précisément aux besoins des utilisateurs.

C. Statistiques sur le commerce international

16. Le système d'information simplifiée sur les entreprises collecte des données sur des variables qui ont trait au commerce de biens et de services à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne (données annuelles).

17. Il est donc possible de comparer ces données avec les statistiques sur le commerce international. S'agissant des statistiques sur les échanges commerciaux intracommunautaires – qui, dans le cadre de l'analyse des données, sont produites à partir des données administratives issues de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou des informations contenues dans le système d'échange de données sur la TVA – le système d'information simplifiée offre une source supplémentaire d'information qui permet de valider les données sur les entreprises dans le cadre du système Intrastat.

18. L'utilisation du système d'information simplifiée dans le contexte de l'analyse des statistiques sur les échanges intracommunautaires offre des avantages considérables, les aspects méthodologiques propres à ce système et au système Intrastat étant plus étroitement liés entre eux qu'ils ne le sont avec les données issues de la TVA. C'est pourquoi, depuis 2006, les données peuvent être vérifiées au niveau des entreprises, d'où une amélioration considérable de la qualité des statistiques sur les échanges internationaux, avantage d'autant plus remarquable

que le système d'information simplifiée couvre des entreprises qui se trouvent en-deçà du seuil⁵, comme il ressort de l'estimation réalisée à partir des données de la TVA pour cette catégorie d'entreprises.

D. Comptabilité nationale

19. Compte tenu du fait qu'aucune source d'information unique ne permet de produire de statistiques suffisamment détaillées et exhaustives pour répondre aux exigences de la comptabilité nationale, on utilise dans ce domaine des sources multiples, telles que les enquêtes, les sources administratives et autres, qui ne sont pas toujours cohérentes entre elles.

20. Le système d'information simplifiée sur les entreprises a été créé en prenant en considération des besoins de statistiques du système de comptabilité nationale. C'est pourquoi un ensemble d'informations détaillé susceptibles d'être utilisées aux fins de la préparation de la comptabilité nationale a été mis à la disposition de Statistique Portugal, tant en termes de variables qu'en termes de couverture, avec pour avantage une cohérence des données garantie. En fait, le système d'information simplifiée sur les entreprises a permis à la comptabilité nationale de bénéficier de l'accès à des variables portant, par exemple, sur la production, les importations, les exportations et l'emploi, y compris dans ce dernier cas, les données sur les heures travaillées et l'emploi temporaire, des variables qui, à la fois, jouent un rôle très important et sont difficiles à mesurer. Il est par ailleurs possible d'accéder aux données relatives à l'activité des entreprises sur les différents marchés (national ou extérieur).

21. C'est pourquoi il a été jugé utile, lors de la refonte du système de comptabilité nationale portugais, d'incorporer cette nouvelle source d'information, compte tenu des considérations suivantes:

- a) L'utilisation de cette source permettrait de couvrir le secteur des entreprises en éliminant les erreurs statistiques inhérentes à toute estimation finale et à toute extrapolation;
- b) Une source unique renferme des informations portant à la fois sur les aspects relatifs à l'offre et sur les revenus; et
- c) Elle renferme des éléments qui permettent de comparer et de valider plusieurs agrégats de comptabilité nationale, tels que la production, la consommation intermédiaire, la valeur ajoutée brute, l'emploi, la compensation, les excédents, les importations et les exportations.

IV. UTILISATION DES DONNÉES ADMINISTRATIVES ET CONCEPT DE QUALITÉ

22. On affirme souvent, de façon simpliste, qu'en règle générale la qualité des statistiques produites à partir d'enquêtes est meilleure que celle des statistiques produites à partir de données

⁵ Dans le cadre du système Intrastat et afin de réduire la charge de travail statistique qui pèse sur les petites entreprises, des seuils ont été définis en-deçà desquels les entreprises ne sont pas tenues de produire de données sur leurs échanges avec des partenaires situés dans l'UE. Toutefois, les instituts nationaux de statistique sont tenus d'estimer ces données.

administratives. En théorie, cette affirmation découle du fait que les instituts nationaux de statistique peuvent faire respecter leurs procédures de communication des données rigoureuses au travers des enquêtes, et que les sources administratives ne tiennent généralement pas compte de leurs besoins en matière d'information.

23. L'utilisation des données administratives passe donc par un compromis, qui permet à la fois de réduire la charge de travail et d'améliorer la qualité des statistiques produites. En fait, ces données ne répondent pas aux mêmes définitions et ne couvrent pas toutes les unités jugées nécessaires pour produire des statistiques. De même, elles ne sont pas suffisamment complètes pour ce qui a trait aux variables collectées, la façon dont les données sont validées par l'entité qui en a la possession est souvent inconnue, et les données ne sont pas toujours disponibles en temps voulu. Les instituts nationaux de statistique doivent par conséquent produire des estimations, parfois en combinant des données provenant de sources ou d'opérations statistiques différentes.

24. Ces différents facteurs peuvent dissuader certains instituts nationaux de statistique de recourir aux données administratives, la qualité de ces sources pouvant être sujet à caution en raison des difficultés inhérentes à la production d'estimations et/ou à la combinaison de différentes sources. Il est donc primordial que les organismes publics coopèrent étroitement, pour faire en sorte que les données administratives intègrent les préoccupations des statisticiens et puissent être utilisées sans restriction pour produire des statistiques.

25. Il peut sembler extrêmement difficile de concilier les besoins et les intérêts des différents organismes publics nationaux et les besoins inhérents aux statistiques. Pourtant, les organismes publics sont censés être suffisamment réceptifs lorsqu'il est question de créer ou modifier les systèmes qui permettront leur simplification et leur optimisation, compte tenu du fait que toutes les parties concernées, notamment les entreprises et les particuliers, en tireront des avantages.

26. Il est donc possible de contribuer effectivement à réduire la charge de travail administratif, tant du point de vue des entreprises que des coûts réels imputables au respect de leurs obligations statistiques. Cette tâche sera plus aisée à mettre en œuvre si les instituts nationaux de statistique sont associés dès le tout début à l'examen des normes comptables liées aux obligations incombant aux entreprises. Ils pourront, dans ce cas, intégrer les besoins d'information et faire en sorte que les obligations légales faites aux entreprises prennent en compte les exigences statistiques, ce qui facilitera l'utilisation de l'information ainsi obtenue aux fins de statistiques.

27. Si, comme indiqué précédemment, un compromis est inévitable, et si l'utilisation de données administratives ne va jamais sans poser de difficultés, le système d'information simplifiée sur les entreprises mis en place au Portugal est assez novateur, car il limite les inconvénients qui vont généralement de pair avec l'utilisation de données administratives:

a) Tout d'abord, le système d'information simplifiée couvre un large éventail de statistiques sur la structure des entreprises obtenues à partir de la même source, ce qui lui confère une grande cohérence;

b) La transmission électronique mise en place dans le cadre du système comportant près de 2 000 règles d'édition, la cohérence entre les différends soumis par les entreprises est garantie dès les premières phases;

c) Le fait que ce système donne à Statistique Portugal la possibilité, après coup et dans le respect des principes de confidentialité des données, de contacter les entreprises pour vérifier les informations et procéder à des ajustements, représente une garantie de qualité supplémentaire;

d) Enfin, et c'est peut-être là le principal avantage, le système d'information simplifiée a été créé avec la participation active de Statistique Portugal, autorité officielle du Portugal en matière de statistiques, ce qui a permis d'intégrer d'emblée les besoins propres à la production de statistiques. Il a ainsi été possible de prendre en compte des variables, des unités, des définitions et des calendriers compatibles avec les nécessités de la production de statistiques nationales.

28. En résumé, le système d'information simplifiée sur les entreprises a été développé en partenariat avec Statistique Portugal, afin de pouvoir remplacer les données d'enquête par les données administratives, compte étant tenu de toutes les raisons pour lesquelles l'utilisation de données administratives est généralement considérée comme essentielle.

V. CONCLUSION

29. Il n'est pas faux de dire que les statistiques sont produites à partir de données d'enquêtes ou de sources administratives, en combinaison ou non. Les résultats obtenus à partir de ces deux procédés présentent des différences de qualité évidentes.

30. La charge de travail administrative ou statistique imposée par les enquêtes peut nuire à la qualité des réponses des entreprises, en raison de la lassitude, du manque de temps, des non-réponses ou de la mauvaise qualité des informations transmises, de sorte que la solution consistant à utiliser les données administratives doit être examinée avec attention. Qui plus est, les services statistiques sont fortement incités à réduire la charge de travail imposée aux répondants, celle-ci étant perçue comme une part importante du fardeau administratif. Cela s'explique probablement par le fait que les avantages immédiats qui découlent des informations transmises ne sont pas reconnus ou sont considérés comme une obligation légale «moins importante», ou aussi parce que la charge de travail statistique est souvent considérée comme imputable aux enquêtes et aux formulaires soumis par d'autres organismes publics.

31. C'est pourquoi les services de statistique suivront inévitablement la voie consistant à utiliser les données administratives et à éliminer la collecte de données d'enquête. À cette fin, les instituts nationaux de statistique devront mettre au point des méthodes pour surmonter les difficultés touchant à la couverture (population et variables), au champ d'application, aux définitions, aux unités statistiques, à la validation des données et à la combinaison de différentes sources. Ils pourront par ailleurs, en collaboration avec les organismes en possession des données administratives, mettre en place un ou plusieurs systèmes cohérents et intégrés leur permettant de collecter les données administratives que les services statistiques pourront utiliser directement.

32. Le système d'information simplifiée sur les entreprises a été élaboré avec la participation directe de Statistique Portugal, dans le souci de répondre aux besoins d'information des différents organismes concernés, ce qui a permis non seulement d'ouvrir l'accès aux informations requises, mais aussi de simplifier et de rationaliser l'utilisation des données communiquées par les entreprises.

33. La création du système d'information simplifiée sur les entreprises est unanimement considérée comme une mesure attendue depuis longtemps par l'administration portugaise. Les entreprises ont été invitées à communiquer des renseignements pratiquement identiques à quatre organismes différents, à des occasions distinctes et dans des formats différents. Malgré les dépenses auxquelles elles ont dû consentir pour adapter leurs systèmes informatiques, elles ont estimé qu'un retour à l'ancien système était inenvisageable.

34. D'une façon générale, pour le système statistique portugais, la mise en place du système d'information simplifiée sur les entreprises représente un gigantesque pas en avant vers l'amélioration de la couverture, de la cohérence, de la ponctualité, de l'actualité, de la comparabilité et de la précision, c'est-à-dire, en un mot, de la qualité des statistiques sur les entreprises, et ce en dépit de toutes les restrictions qu'il convient de prendre en considération.
