



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CES/GE.42/2007/10
13 avril 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR
L'EUROPE**

COMMISSION DE STATISTIQUE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Réunion d'experts sur les registres des activités
industrielles et commerciales

Dixième réunion
Genève, 18-19 juin 2007
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

RÔLE DU REGISTRE DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES
DANS LA COORDINATION DES DONNÉES COMPTABLES ET AUTRES
DONNÉES ADMINISTRATIVES POUR LES UTILISATEURS DE STATISTIQUES

IMPORTANCE D'UN BON CADRE JURIDIQUE POUR COORDONNER
LES REGISTRES STATISTIQUES DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES
ET COMMERCIALES

Note du secrétariat*

La réunion est organisée conjointement avec l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

* Le présent document a été soumis tardivement afin que puissent y figurer les renseignements les plus récents concernant l'activité considérée.

Résumé

Le secrétariat a établi la présente note à la demande du Groupe directeur sur les registres des activités industrielles et commerciales, en vue de sa présentation et de son examen lors de la Réunion d'experts conjointe CEE/Eurostat/OCDE qui se tiendra à Genève les 18 et 19 juin 2007. Elle soulève la question de la nécessité de faire reposer le registre statistique des activités industrielles et commerciales sur des fondements juridiques appropriés, ce qui permettrait d'assurer le fonctionnement correct et efficace sans risques de divulgation des informations à des fins non statistiques.

En proposant un cadre de transposition des impératifs statistiques en impératifs juridiques, la présente note jette les bases d'un débat approfondi sur les pratiques juridiques concernant les registres statistiques des activités industrielles et commerciales et sur leur interaction avec les sources de données administratives dans les pays de la Commission économique pour l'Europe.

I. GRANDES FONCTIONS D'UN REGISTRE STATISTIQUE DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES

1. En débattant de la question de fondements juridiques appropriés pour le registre statistique des activités industrielles et commerciales d'un pays, ceux que l'on charge d'établir ou de réviser le cadre juridique (il s'agira de statisticiens et de juristes agissant en concertation) désireront connaître les fonctions dudit registre, et savoir ce qui les singularise des autres fichiers de microdonnées conservés par les bureaux de statistique. Même si cela peut sembler superflu dans le cadre d'une réunion d'experts en la matière, il est important de récapituler les grandes fonctions d'un registre statistique des activités industrielles et commerciales, outre la fonction de coordination proprement dite. Le registre a pour fonctions principales de:

a) Servir de liste d'adresses recensant les unités économiques à contacter dans le cadre des enquêtes exhaustives sur les entreprises (pour l'ensemble des activités, c'est-à-dire pour un recensement économique, pour la liste exhaustive des unités économiques en jeu dans une activité spécifique, ou encore pour des strates exhaustives dans une enquête associant sondages et strates incluant toutes les unités);

b) Servir de base pour l'échantillonnage aléatoire dans les enquêtes non exhaustives sur les activités industrielles et commerciales (ou les strates non exhaustives d'enquêtes panachées);

c) Permettre d'agréger les enquêtes par sondage pour les étendre à la population cible d'unités économiques;

d) Permettre d'évaluer et d'ajuster la couverture pour toutes les sources de données administratives structurées en unités économiques individuelles utiles pour la production de statistiques officielles;

e) Servir de source statistique directe pour les statistiques structurelles sur les activités industrielles et commerciales à un moment donné, en particulier à un niveau géographique ou autre détaillé;

- f) Servir de source statistique directe pour tous les événements «démographiques» survenus dans l'ensemble des activités industrielles et commerciales au cours d'une période donnée;
- g) Permettre l'analyse longitudinale des unités économiques au fil du temps;
- h) Permettre de rapprocher les fichiers entre les différentes enquêtes sur les entreprises, et entre les enquêtes statistiques et les sources administratives, à l'échelle de chacune des unités économiques, offrant ainsi un outil de coordination important;
- i) Suivre et gérer la charge de travail que représentent pour chacune des unités économiques les enquêtes sur les entreprises menées aux fins de l'établissement de statistiques officielles.

Les fonctions d), h) et i) sont normalement associées à la fonction de coordination d'un registre statistique des activités industrielles et commerciales, mais les fonctions a) et b) sont importantes à cet égard. Par fonction de coordination on entend ici que, pour les fonctions a) et b), les registres statistiques des activités industrielles et commerciales servent d'outil unique pour l'ensemble du système statistique, et non pas seulement pour les enquêtes organisées par le bureau de statistique ou par certains de ses services.

2. Hormis les statistiques officielles, on peut envisager d'autres fonctions pour ces registres – source d'adresses d'unités économiques pour les organisations qui procèdent à des enquêtes sur les activités industrielles et commerciales n'entrant pas dans le cadre des statistiques officielles, telles que les études de marché. Toutefois, une telle utilisation n'étant pas légale dans tous les pays, elle ne sera pas abordée dans le présent document, qui est axé sur les fondements juridiques appropriés des fonctions des statistiques officielles telles qu'énoncées au paragraphe 1.

II. CONDITIONS DE FOND NÉCESSAIRES À L'UTILISATION D'UN REGISTRE STATISTIQUE DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES POUR TOUTES LES FONCTIONS

3. Ici encore, un groupe d'experts devrait pouvoir se contenter d'un bref récapitulatif des conditions de fond requises:

- a) La couverture d'unités économiques doit être exhaustive, celle-ci étant définie par des critères purement statistiques (et de rentabilité¹). Par voie de conséquence, la décision d'inclure une unité dans le registre statistique des activités industrielles et commerciales ou de l'en exclure doit être prise sur la base de critères purement statistiques, et ne doit en aucune façon être tributaire d'une décision d'une autorité administrative ou judiciaire;

¹ Dans certains pays, il peut être plus rentable de ne pas inclure dans un registre statistique des activités industrielles et commerciales les unités économiques qui sont exploitées par des ménages privés, sans aucun employé qui ne soit membre du ménage, et de s'en remettre aux enquêtes sur les ménages pour la couverture de ce groupe d'unités économiques, en particulier lorsqu'il s'agit du secteur agricole.

b) Les identifiants directs tels que les noms et les adresses doivent être associés en permanence aux variables présentes dans le registre (il s'agit là d'une particularité des registres qui normalement ne s'applique pas aux autres ensembles de microdonnées utilisés dans les statistiques officielles);

c) Un identifiant unique doit être créé pour chaque unité propre au registre statistique des activités industrielles et commerciales, et différer du numéro attribué sur le plan administratif (ce dernier devant néanmoins être inclus à titre de caractéristique complémentaire pour faciliter la mise à jour à partir des sources administratives telles que les fichiers des impôts, et l'appariement avec ces sources);

d) Le registre, tant en termes de couverture qu'en termes de caractéristiques de contenu, doit être mis à jour régulièrement, à intervalles rapprochés, de façon à ce qu'il soit le plus proche possible de l'état réel du secteur ou de l'activité;

e) Il faut pouvoir, sur le plan juridique et dans la pratique, utiliser toutes les sources pertinentes pour la mise à jour, qu'elles soient à caractère exclusivement statistique (enquêtes sur les entreprises, recensements économiques, enquêtes auprès des ménages, recensements de la population) ou qu'elles soient collectées en premier lieu à des fins administratives – impôts, sécurité sociale, octroi d'autorisations, etc.;

f) Il faut pouvoir suivre la même unité au fil des ans, ce qui implique que l'on conserve une trace de toutes les mises à jour ou modifications des caractéristiques de chaque unité, ainsi que les événements démographiques correspondants (naissances, décès, fusions, par exemple).

4. La conséquence la plus importante est que, sur les plans conceptuel et juridique, un registre statistique des activités industrielles et commerciales diffère considérablement d'un registre administratif des activités industrielles et commerciales, même si leur couverture coïncide partiellement (mais pas complètement). Les deux types de registre peuvent aussi présenter des caractéristiques communes, dont la valeur toutefois ne sera pas nécessairement identique pour toutes les unités. Les trois grandes différences entre ces registres sont décrites ci-après:

a) Les définitions et la nomenclature statistiques peuvent s'écarter de celles utilisées à des fins administratives ou juridiques;

b) Toutes les sources sont mises à jour dans le cas du registre statistique, contrairement aux registres administratifs dont la mise à jour ne peut se faire qu'au moyen des mécanismes et des sources définis dans la base juridique pertinente du système administratif concerné, et qui ne peuvent en aucun cas être élargis de façon à englober des enquêtes statistiques ou des recensements;

c) Le registre statistique doit être exclusivement utilisé à des fins statistiques, ce qui rend impossible sa diffusion. L'utilisation et l'accès des registres administratifs sont définis dans les fondements juridiques correspondants, ce qui permet au public d'accéder à certaines caractéristiques, voire à toutes. Même lorsque l'accès aux registres administratifs est restreint, leur mise à contribution pour la mise à jour des registres statistiques ne saurait être rendue

impossible par des dispositions juridiques pouvant contredire les dispositions de la législation en matière de statistique;

d) L'accès au numéro d'identification unique utilisé dans le registre statistique des activités industrielles et commerciales doit être limité au système statistique et réservé à des fins d'établissement des statistiques officielles; il ne doit donc en aucun cas être communiqué à des utilisateurs extérieurs au système.

5. Compte tenu de ces exigences et des principes fondamentaux des statistiques officielles², également applicables aux registres statistiques des activités industrielles et commerciales en tant qu'outil majeur des statistiques officielles, il existe une autre conséquence majeure au niveau institutionnel: contrairement à la plupart des autres composantes de l'administration, le bureau de statistique ne devrait pas avoir à prendre de décisions administratives sur les unités individuelles, et donc n'être responsable d'aucun registre administratif des activités industrielles et commerciales en particulier. En vertu du principe de confidentialité (utilisation à des fins exclusivement statistiques des données personnelles qui se trouvent dans le système de statistiques officielles, soit le principe 6), les données qui sont collectées par des producteurs de statistiques officielles directement auprès des personnes interrogées – lors de recensements, d'enquêtes sur les activités industrielles et commerciales et d'enquêtes auprès des ménages – sont vouées à une utilisation exclusivement statistique et ne peuvent donc être utilisées ou transmises à d'autres fins administratives se rapportant à une personne physique ou morale³. Au-delà des données des enquêtes statistiques, cette interdiction formelle vaut pour tout fichier de microdonnées, quelle qu'en soit l'origine, même administrative, dont le système statistique est en possession (voir ci-après).

6. Si un bureau de statistique responsable d'un registre statistique des activités industrielles et commerciales était parallèlement chargé de tenir un registre administratif, où les données personnelles peuvent être utilisées en toute légalité pour la prise de décisions d'ordre fiscal ou autres concernant l'applicabilité de certaines dispositions légales à une unité économique, l'engagement d'utiliser le registre à des fins exclusivement statistiques perdrait en crédibilité. Un bureau de statistique ne devrait donc jamais être chargé d'exécuter des tâches non statistiques pouvant être perçues par les utilisateurs ou par les personnes sondées comme étant contradictoires avec les principes fondamentaux de la statistique officielle; or, l'utilisation ou la transmission de données sur les unités individuelles à des fins administratives est bel et bien le cas.

² Décision C(47) relative aux Principes fondamentaux de la statistique officielle dans la région de la Commission économique pour l'Europe, en date du 15 avril 1992. Voir <http://www.unece.org/stats/archive/docs.fp.e.htm>.

³ En ce qui concerne les personnes morales, une telle obligation est d'application stricte pour les unités juridiques du secteur privé, et ne s'applique pas à celles du secteur public. Les unités économiques détenues par le secteur public qui sont en concurrence avec des unités économiques du secteur privé, ainsi que les unités économiques du secteur privé proprement dit qui bénéficient de fortes subventions de l'État, représentent des cas intermédiaires où l'application du principe de confidentialité des statistiques est déterminée par la législation nationale.

7. Lorsque le processus de transition a débuté en Europe centrale et orientale et dans les pays de la Communauté d'États indépendants, nombre de bureaux de statistique avaient en héritage la charge d'entretenir le registre principal administratif des entreprises, qui était utilisé à des fins administratives et statistiques, sans distinction. Il a été (et dans certains pays il demeure) difficile de constituer un registre statistique des activités industrielles et commerciales (et un système d'enquêtes sur les entreprises reposant sur les sondages ou sur les enquêtes panachées) différent du registre administratif hérité du passé, tout comme il a été difficile de déléguer la charge du registre administratif à un organisme différent.

III. TRANSPOSITION DES IMPÉRATIFS STATISTIQUES EN IMPÉRATIFS JURIDIQUES

8. Il s'agit ici de déterminer ce que seront de «bons» fondements juridiques permettant de constituer et de tenir des registres statistiques des activités industrielles et commerciales sans se heurter à des problèmes juridiques. Autrement dit, on peut considérer le présent chapitre comme un aide-mémoire des dispositions juridiques de portée nationale qui régissent les registres statistiques des activités industrielles et commerciales (et les autres registres statistiques éventuels).

9. La question des fondements juridiques ne se limite pas à la loi sur les statistiques et à tous les textes législatifs qui en dérivent: elle concerne aussi la relation entre la loi sur les statistiques et d'autres lois, en particulier celles qui protègent les données, et certaines dispositions pertinentes pouvant y figurer.

10. Selon la tradition juridique et la culture des pays, certains des impératifs énoncés ci-dessus peuvent aller de soi et ne pas nécessiter de transposition en termes juridiques explicites. Dans certains pays, notamment ceux qui sont en transition ou qui ont récemment mené à bon terme leur transition vers un système statistique moderne, la notion de fins statistiques telle que définie ci-dessus n'existe que depuis peu, et elle est nouvelle en particulier pour les juristes. Dans de telles situations, il peut être utile, au-delà des considérations purement juridiques, de préciser les fondements juridiques sur lesquels reposent les statistiques officielles en général, et le registre statistique des activités industrielles et commerciales en particulier.

11. Comme pour d'autres composantes de la loi sur les statistiques, il est évident que l'existence d'un bon cadre juridique et institutionnel pour les statistiques officielles est une condition nécessaire, mais insuffisante. Toutefois, les composantes nécessaires ne retiennent pas toujours toute l'attention voulue de la part des statisticiens qui s'occupent de la gestion quotidienne des registres statistiques des activités industrielles et commerciales.

12. La première étape consiste à vérifier si la définition de «fins statistiques» ou d'«utilisation statistique» énoncée dans la loi sur les statistiques est suffisamment vaste pour qu'il soit possible d'utiliser les données au niveau de l'unité collectées au moyen d'enquêtes statistiques ou de recensements pour mettre à jour les registres statistiques ou modifier les listes servant à mener les enquêtes statistiques des statistiques officielles. Une définition limitant l'utilisation statistique à la «compilation d'informations agrégées» ne prévoirait pas la plupart du temps la réutilisation des identifiants tels que les noms, les adresses ou les numéros dans le contexte des registres statistiques.

13. La deuxième étape absolument indispensable est l'accès par le bureau de statistique à toutes les sortes d'enregistrements administratifs de l'administration nationale (et aux autres strates géographiques, le cas échéant) à des fins exclusivement statistiques telles que définies plus haut. Dans le cas des données sur les unités économiques en particulier, cette disposition juridique doit autoriser l'accès à tous les enregistrements, y compris aux données fiscales; dans aucune autre loi l'on ne devrait rencontrer de disposition excluant formellement cet accès à un ensemble particulier de données sur les unités économiques⁴. Pour être bénéfique au registre statistique des activités industrielles et commerciales, il faut que le bureau de statistique puisse avoir accès aux identifiants. Selon les pays, il arrive qu'il faille respecter des dispositions qui subordonnent cet accès à une disposition explicite d'une loi secondaire, ou au consentement de l'organisme chargé de protéger les données, afin que l'accès régulier à l'intégralité des données soit véritablement possible.

14. Cela étant posé, on peut maintenant se demander si les registres statistiques – et le registre statistique des activités industrielles et commerciales – doivent faire l'objet de dispositions spécifiques dans la loi sur les statistiques. La réponse dépend de la question plus vaste de la mesure dans laquelle la loi sur les statistiques ou les lois relatives à la protection des données régissent de façon explicite l'utilisation des identifiants et l'appariement des fichiers à des fins statistiques. Pour renforcer la confiance des personnes sondées et faire en sorte qu'elles répondent honnêtement aux enquêtes statistiques, nombre de lois sur les statistiques disposent qu'il faut, le plus tôt possible dans le traitement des questionnaires, opérer une distinction entre les identifiants et les variables, voire supprimer les identifiants après traitement. Si c'est le cas dans un pays donné, il est alors nécessaire sur le plan juridique de disposer de paragraphes spécifiques s'appliquant au registre statistique des activités industrielles et commerciales, qui autorisent à associer les identifiants aux variables de façon permanente. Le même problème se pose lorsque l'appariement de fichiers d'origines différentes, à des fins purement statistiques, requiert une autorisation d'une autorité de protection des données accordée au cas par cas; dans un tel environnement juridique, il faudra que la loi sur les statistiques comporte une clause permanente autorisant l'appariement dans le contexte du registre statistique des activités industrielles et commerciales.

15. Même si aucune des conditions n'est remplie, il peut s'avérer utile d'inclure des dispositions portant spécifiquement sur le registre statistique des activités industrielles et commerciales directement dans la loi sur les statistiques plutôt que dans des textes législatifs secondaires ou de niveau inférieur, afin de:

a) Signaler avec plus d'autorité et de visibilité qu'un registre statistique des activités industrielles et commerciales est différent des registres administratifs – mieux connus – sur certains types d'unités économiques (personnes morales ou assujetties à la TVA, par exemple);

b) Confirmer le statut du registre comme base d'échantillonnage unique pour les enquêtes sur les entreprises dans l'ensemble du système statistique, et décourager toute tentative

⁴ Certaines données sur les personnes physiques non considérées comme des unités économiques peuvent être soumises à de telles exemptions, ou bien l'accès des statisticiens à ces données peut nécessiter des démarches et des procédures supplémentaires.

d'autres producteurs (ou de services relevant du bureau de statistique) de constituer des bases d'échantillonnage parallèles pour certaines activités industrielles et commerciales;

c) Attribuer clairement cette fonction capitale du système statistique au producteur principal, à savoir le bureau national de statistique; et

d) Faciliter la mise à disposition continue de ressources pour cette activité qui contribue à la production de statistiques essentiellement de façon indirecte et, partant, peut ne pas bénéficier de la part des utilisateurs du même soutien que les activités statistiques directement associables aux résultats.

16. Une utilisation exclusivement statistique interdit formellement d'exploiter des données au niveau de l'unité provenant de registres statistiques des activités industrielles et commerciales à des fins non statistiques, sans aucune exception possible (tribunaux, notamment). Il est vrai que nombre de données des registres statistiques des activités industrielles et commerciales ont été initialement collectées par d'autres organismes publics à des fins administratives, puis partagées avec le bureau de statistique aux fins de l'établissement du registre statistique des activités industrielles et commerciales ou à d'autres fins statistiques. La question se pose: le bureau de statistique ne devrait-il pas rendre ces données d'origine administrative disponibles aux fins administratives initialement prévues et les retransmettre aux organismes susmentionnés? Dans la perspective d'une loi sur les statistiques censée être pleinement conforme aux principes fondamentaux des statistiques officielles, la réponse est clairement non: le principe dit du «sens unique», qui veut que les données administratives puissent et doivent passer au système statistique, mais qu'aucune donnée confidentielle ne puisse circuler en sens inverse, doit être respecté aussi dans le contexte des registres statistiques des activités industrielles et commerciales. L'appariement entre diverses sources et la conversion des données administratives en définitions et nomenclature statistiques aboutiront vraisemblablement à une masse d'informations sur chaque unité, qui sera modifiée en fonction des informations obtenues d'une source administrative spécifique et ne sera donc plus identique. Pour la même raison, les données au niveau de l'unité prélevées à partir de sources administratives accessibles sans restriction ne devraient pas être rendues publiques dans le cadre du registre statistique des activités industrielles et commerciales, du fait qu'elles peuvent avoir été modifiées par rapport à la source publique en raison de considérations statistiques.

17. Même si les données étaient identiques, les tierces parties autorisées (tribunaux, par exemple) qui peuvent accéder aux documents administratifs en vertu d'autres lois que la loi sur les statistiques devraient s'adresser au détenteur initial des données, autrement dit l'institution chargée de la collecte initiale des données à des fins administratives, et non au bureau de la statistique ou de tout autre service statistique.

18. Dans le contexte du registre statistique des activités industrielles et commerciales, il existe différentes pratiques juridiques pour l'utilisation de codes d'activité des unités économiques hors fins statistiques. À première vue, rendre le code d'activité d'une unité économique donnée aisément accessible par l'ensemble de l'administration peut paraître une solution efficace, qui permettrait à l'administration tout entière de profiter des compétences présentes dans un bureau de statistique en matière de codage des activités. Néanmoins, l'affectation d'une unité donnée à une activité spécifique peut avoir des répercussions administratives sur les taux d'imposition, ou sur l'assujettissement à une loi spécifique, entraînant une charge pour les unités en question.

Il conviendrait d'exclure formellement toute utilisation indirecte des données collectées au moyen d'enquêtes statistiques, rendue possible grâce aux registres statistiques des activités industrielles et commerciales, et de dissiper toute crainte que le bureau de statistique en tant qu'institution ne soit associé à l'attribution de codes d'activité à des fins administratives. Par ailleurs, il faudrait encourager l'utilisation de la nomenclature d'activités mise au point pour les statistiques en dehors du système statistique, ce qui ne pourrait que profiter indirectement aux statistiques officielles. Pour concilier ces deux impératifs contradictoires, il suffit de confier au personnel compétent du bureau de statistique le soin d'enseigner au personnel des autres institutions le moyen d'utiliser correctement la nomenclature.

19. Dans un tel contexte, un point juridique lié davantage à la législation relative à la protection des données qu'à celle relative à la statistique mérite d'être abordé: celui du droit des personnes physiques et morales d'accéder aux fichiers les concernant qui sont détenus par les autorités publiques, et de demander la suppression ou la rectification de ceux qui s'avèrent non justifiés sur un plan juridique ou inexacts. La plupart des lois prévoient une exception pour les fichiers utilisés à des fins exclusivement statistiques. Certaines de ces exceptions se limitent, toutefois, aux fichiers qui ne sont pas organisés de façon à pouvoir être extraits par identifiant personnel. Les registres statistiques étant indéniablement organisés de façon à permettre la recherche d'unités par nom ou par numéro, le droit de regard s'applique à l'identique aux registres statistiques et aux registres administratifs. Le respect de ce droit impose de dégager des ressources supplémentaires pour le service chargé du registre des activités industrielles et commerciales au sein du bureau de statistique, mais n'est pas en contradiction avec ses fonctions statistiques tant que l'unité économique ne peut demander à être supprimée du registre ou à obtenir la modification d'une de ses caractéristiques contre l'avis du bureau de statistique. De telles décisions doivent être laissées au bureau de statistique, de sorte qu'elles soient prises en tenant compte de considérations strictement professionnelles.

VI. CONCLUSIONS

20. Le registre statistique des activités industrielles et commerciales est un instrument majeur pour les statistiques sur les entreprises et pour les statistiques économiques en général. Il diffère des registres administratifs et des autres fichiers au niveau de l'unité qui sont utilisés dans les statistiques officielles. Ses fonctions particulières au sein du système statistique ont des répercussions sur les fondements juridiques et peuvent nécessiter d'inclure des dispositions spécifiques dans la loi sur les statistiques (ainsi que dans d'autres lois, bien souvent) pour que soient jetées les bases d'un fonctionnement correct et efficace sans risques de divulgation des informations à des fins non statistiques. L'utilisation inappropriée de données d'un registre statistique des activités industrielles et commerciales risque d'entamer la crédibilité d'ensemble du bureau de statistique en tant que garant d'une utilisation exclusivement statistique des informations confidentielles.
