



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/2000/17
5 mai 2000

FRANCAIS et ANGLAIS SEULEMENT

COMMISSION DE STATISTIQUE et COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE
CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Quarante-huitième réunion plénière
(Paris, 13-15 juin 2000)

Thème 2

**UTILISATION DE SOURCES ADMINISTRATIVES POUR L'ÉLABORATION DE
STATISTIQUES ET COMPARABILITÉ SUR LE PLAN INTERNATIONAL**

Communication sollicitée auprès de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
(INSEE - France)¹

1. On s'efforcera dans ce papier d'aborder les différentes questions proposées à notre examen en essayant d'évoquer, aussi souvent que possible, des cas concrets. La plupart des exemples font référence à la situation française. Ils peuvent cependant présenter un intérêt pour les autres Instituts statistiques. La première section montre que l'important recours que fait l'INSEE aux sources administratives contribue à façonner la culture de l'Institut. Dans la deuxième section, on examine les conditions requises pour produire un véritable objet statistique à partir d'une source administrative. Dans la troisième section on examine la compatibilité de cet objet avec l'impératif de constitution d'un système statistique européen intégré.

I. L'INSEE RECOURT TRES FREQUEMMENT AUX SOURCES ADMINISTRATIVES. CECI NE CONSTITUE PAS SEULEMENT UNE MODALITE PARTICULIERE DE SON FONCTIONNEMENT, MAIS CONTRIBUE AUSSI A FAÇONNER SA CULTURE.

¹ Préparée par Paul Champsaur.

2. La possibilité d'utiliser des sources administratives est un principe inscrit dans une des principales lois fondatrices de l'Institut français de statistiques. Deux textes importants régissent la statistique publique française: le décret du 14 juin 1946, qui crée l'INSEE et définit ses principales missions, et la loi du 7 juin 1951 qui précise les droits et obligations de l'Institut et des services statistiques des ministères en matière de collecte des données, notamment auprès des entreprises, et qui constitue de fait la « loi statistique » française. L'article 7 bis de cette loi pose un principe essentiel qui concerne directement notre sujet. La collecte d'informations relatives aux personnes physiques et morales par une administration peut avoir deux finalités: une finalité propre correspondant aux missions particulières de l'administration concernée *et une finalité statistique*. Potentiellement, le système statistique public français a donc accès à toutes les sources administratives. Ce principe est cependant assorti d'une garantie pour les répondants: les micro-données nominatives (ou qui, sans être nominatives, permettent d'identifier des répondants) ne peuvent être fournies à quiconque et, en particulier, ne peuvent être transmises aux administrations autres que celle dont elles proviennent ⁽²⁾.

3. Le système statistique public français fait ainsi un large recours aux sources administratives, aussi bien dans le domaine des statistiques d'entreprises que dans celui des statistiques démographiques et sociales. On doit préciser d'emblée que l'organisation décentralisée du système statistique public français (avec une direction générale - l'INSEE - et plusieurs « services statistiques des ministères » - les « SSM » - de taille parfois importante) s'explique en partie par la possibilité qui est offerte aux SSM d'exploiter au mieux les sources administratives du ministère dont ils font partie. On peut également indiquer que les sources administratives constituent une ressource quasi-gratuite pour l'INSEE. L'usage en France est qu'une administration ne demande à une autre administration qu'une rétribution généralement faible puisqu'elle correspond seulement au coût de mise à disposition de l'information et non pas au coût de fabrication de cette information.

I.1. **La statistique d'entreprise**, en France, est bien évidemment fondée pour partie sur des enquêtes directes. On en dénombre moins d'une dizaine.

4. L'opération la plus importante est constituée par les « enquêtes annuelles d'entreprise » qui concernent environ 200 000 entités et permettent une analyse statique et dynamique de la structure de l'appareil productif. D'autres enquêtes, en revanche, portent sur des objets très précis et un échantillon restreint, par exemple l'enquête sur les prix de vente sortie d'usine qui concerne 3500 entreprises industrielles.

5. La statistique d'entreprise repose cependant essentiellement sur l'utilisation, le retraitement et la synthèse de quatre sources administratives principales.

² L'article 7 bis de la loi de 1951 a été créé par une loi de décembre 1986 qui a en fait donné un fondement juridique à une pratique d'utilisation par l'INSEE de données administratives qui datait de la fin des années 1950.

1. La première source administrative, par son importance et la richesse de l'information qu'elle fournit, est constituée par les déclarations annuelles de bénéficiaires des entreprises françaises que les services fiscaux - la « direction générale des impôts » - mettent à disposition de l'INSEE. Environ 1,7 million d'entreprises sont concernées et, selon le régime d'imposition fiscale de ces entreprises, plusieurs centaines de variables sont renseignées. Pour les plus grosses entreprises (environ 600 000), un compte de résultats et un bilan complets sont fournis ainsi que des annexes portant notamment sur les immobilisations et les amortissements. La richesse de cette source permet une analyse de l'entreprise sous des angles variés: patrimoine et investissement, activités aussi bien productives que financières, endettement, rentabilité, etc.
 2. Les « déclarations annuelles de données sociales » constituent par leur importance la deuxième source d'information d'origine administrative. Ces données très détaillées (environ 35 millions d'enregistrements) fournissent des informations fines par établissement sur les effectifs employés, les rémunérations, leurs évolutions annuelles et sur les qualifications de la main-d'oeuvre.
 3. En troisième lieu, la direction générale des impôts met également à disposition de l'INSEE les déclarations mensuelles de chiffres d'affaires, ce qui permet à l'Institut de calculer un indice mensuel de chiffre d'affaires par secteur.
 4. Enfin, les « déclarations mensuelles d'échanges de biens », collectées par les services des douanes, permettent d'élaborer les statistiques de flux intra-communautaires. On peut associer à cette source administrative la fourniture à l'INSEE par les services du Trésor de données relatives aux investissements étrangers en France.
5. Les sources administratives constituent donc pour le système statistique public une mine d'informations. L'Institut veille à établir des synergies entre ces sources et les six enquêtes annuelles d'entreprises, en assurant, depuis une trentaine d'années, une confrontation entre les deux. Un tronçon commun de près de 100 000 entreprises et d'une quarantaine de variables a été délimité. Cette opération permet de constituer un « système unifié de statistiques d'entreprises » (SUSE). D'une façon générale, la confrontation des sources administratives et des enquêtes est fructueuse et permet de produire une information plus robuste.

I.2. Pour l'établissement des **statistiques sociales**, l'INSEE dispose également de nombreuses sources administratives. Sans les mentionner toutes, on peut évoquer les principales. Les fichiers d'état civil constituent une source administrative importante utilisée à des fins statistiques. Pour les statistiques du chômage et de l'emploi, nous avons les sources de l'organisme public national chargé d'aider les chômeurs à trouver un emploi ⁽³⁾ et de l'organisme paritaire qui associe les représentants patronaux et les syndicats de salariés dans la gestion du régime d'indemnisation du chômage. Concernant les salaires,

³ Il s'agit de « l'Agence Nationale Pour l'Emploi - ANPE ».

nous disposons pour le champ des salariés du secteur privé et semi-public des « déclarations annuelles de données sociales » (DADS) déjà citées et, pour les agents de l'administration, des fichiers de paye de la fonction publique; l'ensemble permet une couverture exhaustive du salariat. Les DADS, avec d'autres sources administratives permettent également d'appréhender les effectifs salariés.

6. Enfin, la direction générale des impôts a mis à disposition de l'INSEE la totalité de son fichier sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cette source administrative est évidemment très riche. Elle fournit une aide très précieuse pour l'établissement des statistiques mais aussi pour les nombreuses études que conduit l'INSEE dans les domaines socio-économiques, par exemple la répartition des revenus.

I.3. Au terme de cette brève description des sources administratives qu'utilise l'INSEE, il paraît important d'insister sur le point suivant: le fait qu'un institut statistique ait fréquemment recours aux sources administratives ne constitue pas seulement une caractéristique parmi d'autres de son mode de fonctionnement et de production. Cela conditionne aussi la *culture* de cet institut. On peut prendre quatre exemples, qui permettent de souligner les connexions avec la constitution d'un système statistique européen.

- En premier lieu, l'INSEE peut utiliser des sources administratives très nombreuses et qui garantissent au total une exhaustivité très satisfaisante. De ce point de vue, l'Institut français est privilégié par rapport à certains autres Instituts européens. Dans le cadre de l'élaboration des règlements européens, cette situation peut conduire les représentants de l'INSEE à exprimer de fortes *réserves à l'égard de constructions ex nihilo d'enquêtes spécifiques, dans la mesure où ils savent qu'ils disposent déjà de sources nationales éprouvées.*
- En deuxième lieu, le recours à des sources administratives est très ancien: par exemple, l'utilisation des DADS (au travers des divers noms qu'elles ont portés) remonte aux années 1950. L'INSEE dispose donc de données lui permettant d'établir des séries longues, stables, et interprétables sur toute la durée d'un cycle économique. Dans la mesure où l'INSEE est - de par la loi - chargé de réaliser des études économiques et sociales ainsi que de faire des prévisions macroéconomiques à court terme, *cette dimension temporelle est tout à fait essentielle.* Elle renforce et légitime l'attachement de l'INSEE à l'utilisation des sources administratives.
- En troisième lieu, l'exhaustivité (ou la quasi-exhaustivité) de la source administrative permet d'établir des statistiques et de conduire des études *à un niveau géographique fin.* Seule une enquête très lourde permet d'obtenir les mêmes résultats avec la même robustesse. Or, au début des années 1980, d'importantes réformes institutionnelles - les lois de décentralisation - ont accru les pouvoirs et les compétences des autorités locales et régionales. Ceci a eu pour effet d'accroître la demande d'information sur des unités géographiques fines.
- Enfin, dans la mesure où l'utilisation statistique n'intervient qu'en sous-produit de l'activité administrative, elle n'entraîne pas de charge supplémentaire pour les répondants. Cette question fait écho à un thème de plus en plus récurrent dans le système statistique européen: la charge imposée

aux répondants et la mesure de cette charge. Dans tous les domaines où nous utilisons des sources administratives, la charge statistique est nulle. *Dans la mesure où certains Instituts statistiques de l'Union utilisent surtout des enquêtes alors que d'autres font un très large usage des sources administratives, nous estimons qu'il n'est pas pertinent d'établir une mesure de la charge de réponse qui soit harmonisée au niveau européen et qui soit quantifiée.*

7. Tel est donc le contexte national vu sous l'angle factuel et sous l'angle culturel.

II. DE LA SOURCE ADMINISTRATIVE A L'OBJET STATISTIQUE NATIONAL.

II.1. *D'un strict point de vue statistique, les sources administratives présentent plusieurs qualités spécifiques.* En premier lieu, comme on l'a vu, ce sont généralement des déclarations obligatoires et les contrôles administratifs qui les accompagnent *garantissent un taux de réponse pratiquement égal à l'unité.* L'importance des sources fiscales explique pour une bonne part ce phénomène. Il est évident que peu de personnes physiques ou morales sont prêtes à courir le risque d'une sanction fiscale, alors qu'une enquête statistique peut être traitée avec beaucoup plus de négligence. On sait que le taux de non-réponse à certaines enquêtes européennes peut être élevé. En deuxième lieu, les sources administratives fournissent des données infra-annuelles remarquablement régulières malgré leur très large champ de couverture. En troisième lieu, la plupart de ces sources correspondent soit à des obligations très anciennes (par exemple, le paiement de l'impôt), soit à l'établissement de certains droits des déclarants (par exemple, le versement d'une subvention ou d'une prestation). Elles bénéficient donc, en règle générale, d'une forte acceptabilité des déclarants, ce qui n'est pas toujours le cas pour les enquêtes. Enfin, comme on l'a déjà dit, elles constituent une information peu coûteuse.

8. Certains défauts des sources administratives sont la contrepartie de leurs qualités. En particulier, l'exhaustivité et la richesse de l'information collectée peuvent entraîner une lourdeur de gestion et un allongement des délais de traitement qui altèrent la fraîcheur des données. La bonne acceptabilité résulte aussi du caractère « familier » des questionnaires administratifs pour les répondants; mais il est souvent très difficile de faire évoluer ces questionnaires. Par ailleurs, l'utilisation de plusieurs sources administratives peut donner lieu à des analyses différentes qui seront tributaires de la préoccupation strictement administrative qui est à l'origine de chacune de ces sources. C'est par exemple le cas pour les données relatives au chômage, selon qu'elles sont fondées sur le comptage des inscrits au « service public de l'emploi » (l'ANPE) ou sur le nombre de bénéficiaires d'allocations chômage. Enfin et surtout, les variables qui sont importantes pour le statisticien - et qui définissent la « qualité » du produit - ne sont pas toujours les mêmes que pour le gestionnaire administratif.

II.2 Pour résoudre ces difficultés, l'idéal serait évidemment que le statisticien soit étroitement associé à la confection des fichiers administratifs et des questionnaires qui leur sont associés. Mais c'est très rarement le cas. Le statisticien doit donc effectuer un important travail pour transformer les sources administratives en véritables données statistiques. Ce travail consiste à retraiter les données administratives, à assurer une cohérence d'ensemble et à enrichir ces données par des enquêtes spécifiques.

- Le *retraitement* des sources administratives comporte des *opérations techniques* et un travail sur les *concepts*. Les limites que comporte parfois la source administrative peut conduire le statisticien à mettre en oeuvre des traitements techniques assez sophistiqués pour l'exploiter: contrôle d'exhaustivité (par exemple, par rapprochement de deux années consécutives), vérification de la cohérence des données, traitement manuel d'anomalies, redressements, etc. Le retraitement peut aussi conduire à délimiter des échantillons dans un ensemble (exhaustif) de données administratives; c'est ce que nous faisons, par exemple, pour notre « enquête revenus » à partir des déclarations d'impôts. Dans d'autres situations, le statisticien procède à des appariements de fichiers administratifs (ou de parties de ces fichiers). La source administrative est donc ainsi améliorée par le travail en aval du statisticien. A cette occasion, il est amené, plus ou moins formellement, à établir un véritable bilan « qualité » de cette source.

9. Plus difficile encore est le travail sur les concepts. Par l'utilisation d'analogies et de « clés de passage », on s'efforce d'adapter les concepts administratifs - généralement très dépendants d'une action publique ciblée - pour les rendre conformes à l'analyse statistique. C'est par exemple le cas pour les sources fiscales. L'INSEE retient la notion de « ménage », entendue comme unité résidant dans le même logement, alors que les services des impôts retiennent la notion de « foyer fiscal », défini comme l'unité déclarant en commun ses revenus. Ainsi, deux concubins formeront deux « foyers fiscaux », mais un seul « ménage »; à l'inverse, des parents et un de leurs enfants qui réside dans une cité universitaire formeront un seul foyer fiscal mais deux ménages ⁽⁴⁾.

- *Mise en cohérence*. L'utilisation de deux sources différentes - administratives et statistiques - nécessite de prendre des précautions méthodologiques. Il faut s'assurer que les sources d'information sont cohérentes et renseignent bien sur les mêmes unités d'observation. En matière de statistiques d'entreprises, cette question a été résolue par le fait que l'administration française s'est dotée, à partir de 1973, d'un répertoire national d'identification des entreprises et de leurs établissements, dont l'acronyme est SIRENE ⁽⁵⁾. Ce répertoire enregistre un « état civil » très complet des entreprises où figurent notamment leurs principales caractéristiques économiques, sociales et juridiques. En outre, dans la mesure où c'est l'INSEE qui a la responsabilité de gérer ce système, la cohérence du point de vue du statisticien est évidemment garantie; les enregistrements (créations ou disparitions d'entreprises, modification de l'activité principale exercée, évolution des effectifs, changements de statuts, etc) se comptent par plusieurs millions par an. Ainsi, un *identifiant unique* - numéro attribué arbitrairement et ne fournissant donc, en tant que tel, aucune information - est donné à chaque entreprise et à chaque établissement. Son utilisation par l'entreprise (ou l'établissement) est *obligatoire dans toutes ses démarches administratives*, comme évidemment dans toutes ses réponses à des enquêtes statistiques. Cet identifiant constitue ainsi la « colonne vertébrale » qui assure la cohérence du système d'information, qu'il soit alimenté par des sources administratives ou par des enquêtes directes.

⁴ La différence est tout à fait significative: on estime qu'il existe en moyenne 1,3 foyer fiscal pour 1 ménage.

⁵ Système national d'Identification et Répertoire des Entreprises et de leurs Etablissements.

10. Les bénéfiques du répertoire SIRENE pour les activités statistiques sont de deux natures. D'une part, elles y trouvent la garantie de cohérence qu'on vient d'évoquer. D'autre part, le répertoire constitue un outil d'analyse et d'étude remarquable. Son exhaustivité (le répertoire compte environ cinq millions d'entités) et la richesse des variables de classification économique et sociale qu'il contient en font une excellente base de sondage; il sert aussi de base d'études, en particulier d'études sectorielles, géographiques ou sur la « démographie » des entreprises; plus généralement, il constitue un système référentiel dans lequel diverses enquêtes peuvent puiser, à coût marginal nul pour les répondants.

- Il existe enfin des cas où *des enquêtes statistiques spécifiques très ciblées sont le complément indispensable des sources administratives* (y compris d'ailleurs pour répondre à des préoccupations administratives). C'est notamment le cas pour de nouvelles questions sociétales comme l'exclusion ou la situation des personnes sans domicile fixe. En effet, une proportion non négligeable des populations concernées n'apparaît pas dans les fichiers administratifs même si leur situation précaire leur donne droit à des aides sociales diverses (phénomène de « renonciation aux droits » ou de « non taking-up »).

III. DE L'OBJET STATISTIQUE NATIONAL A L'OBJET STATISTIQUE HARMONISE

11. Nous avons donc affaire à ce stade à un véritable produit statistique national issu de sources administratives.

12. Depuis le début des années 1990, la construction d'un espace statistique européen intégré s'est accélérée. Ce mouvement va très probablement s'amplifier et toucher des domaines jusque-là peu concernés, comme les données sociales: la statistique n'est plus seulement un instrument de connaissance; elle est devenue un des instruments de détermination des politiques européennes. Dès lors, le recours par les instituts nationaux à des sources administratives peut poser problème dans la mesure où les données statistiques en aval ne sont pas harmonisées et reflètent bien plus les préoccupations du décideur national que celles des instances européennes. Comment résoudre le conflit d'intérêt entre les avantages du recours aux sources administratives et les nécessités d'une harmonisation plus grande des systèmes et des productions statistiques?

III.1 A un premier niveau se trouve l'harmonisation des concepts.

13. Un temps considérable a été consacré ces dernières années à harmoniser les méthodes, au détriment parfois de l'harmonisation des concepts. Celle-ci est pourtant un préalable indispensable, faute de quoi l'analyse peut être gravement biaisée. On peut prendre plusieurs exemples tirés des statistiques sociales et des statistiques d'entreprises.

III.1.a. Un préalable indispensable...

14. Pour répondre à l'objectif visant à harmoniser les statistiques européennes, la tentation peut être grande de promouvoir des enquêtes spécifiques pan-européennes et dont le contenu serait harmonisé. Cependant, le caractère *purement formel* de l'harmonisation des produits, dans certains cas, n'est pas

douteux. Outre que le lancement d'enquêtes harmonisées peut aller à l'encontre de l'objectif de réduction de la charge imposée aux répondants, on doit donc mettre en garde contre l'illusion selon laquelle ces enquêtes donneraient *ipso facto* des résultats plus homogènes que les sources administratives nationales. Certes, les *questions* seraient sans doute harmonisées mais les *réponses* ne le seraient pas pour autant. Par exemple, une entreprise continuera de répondre aux questionnaires par référence aux conventions et aux concepts nationaux qui lui sont familiers, c'est-à-dire au système d'information qui lui est propre.

15. Une véritable harmonisation statistique devrait donc supposer comme préalable une homogénéisation des concepts non-statistiques, en particulier dans les domaines fiscaux et sociaux. L'établissement d'équivalences entre des contextes institutionnels différents et la recherche d'analogies passent par la définition de concepts et de nomenclatures qui possèdent un degré d'universalité satisfaisant. Cette tâche est évidemment très difficile, et parfois même impossible, tant est grande la « résistance » des réalités institutionnelles nationales à l'effort qui vise à les insérer dans un cadre conceptuel européen harmonisé. Cette difficulté se manifeste d'ailleurs dans tous les Etats membres, quel que soit le degré d'utilisation qu'ils font des sources administratives. En effet, même dans le pays où les sources administratives sont peu utilisées, le contenu des *questionnaires statistiques* est très influencé par l'existence même des questionnaires *administratifs*, qui constituent pour les répondants un cadre de référence familier et incontournable.

16. Malgré ces difficultés, il existe sans doute des domaines où les statisticiens devraient s'efforcer d'assurer une meilleure cohérence conceptuelle. Ainsi, dans le domaine des statistiques sociales, peut-on regretter qu'une notion aussi fondamentale que celle de « ménage » soit l'objet de définitions insuffisamment cohérentes d'un Etat membre à l'autre. De même nous ne disposons toujours pas d'une nomenclature harmonisée des catégories « socio-professionnelles » et l'usage qui est fait des différentes classifications - lorsqu'elles existent - est très variable d'un Etat membre à l'autre. On note aussi l'absence d'une définition harmonisée des qualifications, ce qui affecte gravement les comparaisons de distribution des salaires et des revenus. En France, par exemple, le point central de l'échelle des qualifications est l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires, alors qu'en Allemagne c'est le fait d'avoir bénéficié d'une formation professionnelle qualifiante. Une coopération entre le Statistisches Bundesamt et l'INSEE dans le domaine des comparaisons de salaires et du coût du travail nous a donné l'occasion de mesurer à quel point il était difficile, mais en même temps indispensable, de tenter, avant toute analyse comparative des données chiffrées, d'harmoniser les concepts et nomenclatures, en particulier de qualification.

17. Dans le domaine des statistiques d'entreprises, il conviendrait d'harmoniser la notion d'« unité statistique » que l'on appréhende. On peut définir l'unité statistique comme l'élément de base de l'agrégation et de la mise en forme des statistiques. Ce problème, on le sait, constitue une question lancinante qui n'a pas été résolue par les règlements communautaires. Le règlement sur les unités statistiques a, certes, harmonisé les termes à utiliser mais a laissé ouvertes plusieurs interprétations possibles des définitions retenues. Le système français de statistiques d'entreprises permet d'appréhender des unités très fines - les établissements - grâce notamment au répertoire SIRENE évoqué plus haut. Il est certain que l'utilisation d'un Etat membre à l'autre de définitions différentes des

unités statistiques - ce que l'on pourrait appeler, en utilisant une image, le niveau de finesse de l'observation - pose problème lorsque l'on agrège les données. Il est probable qu'elle entraîne des biais significatifs dans les analyses comparatives, par exemple lorsque l'on cherche à mesurer la valeur ajoutée dégagée par tel secteur ou l'emploi dans tel autre.

III.1.b. ...qui doit prendre en compte les préoccupations de l'utilisateur.

18. On peut prendre en ce domaine l'exemple des plans comptables. Le plan comptable général français de 1946 - modifié en 1982 - se prête très bien aux travaux statistiques, y compris l'élaboration de données macroéconomiques. Cela n'a rien d'étonnant puisque les statisticiens ont été très étroitement associés à l'élaboration du plan comptable. Ce plan présente ainsi les deux caractéristiques requises pour une utilisation à des fins de statistique économique: d'une part, les concepts qui sont retenus sont très proches des concepts de l'analyse économique; d'autre part, le plan comptable fournit un cadre précis et homogène qui permet l'additivité et l'agrégation des données entre les entreprises, quels que soient leur statut (mère/filiale) ou leur taille. Au niveau de l'Union Européenne, un effort d'harmonisation des règles comptables a été engagé avec, en particulier, la 4ème directive de 1978 sur l'établissement des comptes annuels, directive à laquelle se conforme le plan comptable français de 1982.

19. La « globalisation » de l'économie, l'émergence et la multiplication de grands groupes internationaux, l'attraction qu'exerce naturellement le marché boursier américain, ont cependant conduit à une sorte de « mise en concurrence » des plans comptables de l'Europe continentale et des plans comptables anglo-saxons, et notamment des Etats-Unis. Mais la « globalisation » a également renforcé la demande d'une harmonisation des présentations comptables: l'analyste financier, le banquier auquel on demande un crédit, l'actionnaire enfin se méfient des présentations multiples. La création, en 1973, de l'IASC (International Accounting Standards Committee) s'inscrit également dans cet effort d'harmonisation. On peut estimer qu'à terme les standards établis par cet organisme - et qui s'apparentent aux standards anglo-saxons - auront tendance à s'imposer. On risque ainsi de s'orienter vers un système dual de présentation comptable. En effet, si l'on inclut le modèle américain de présentation, nous aurons, d'une part, des comptes consolidés qui seront essentiellement destinés à l'information des marchés financiers et des actionnaires, et, d'autre part, des comptes des filiales qui privilégieront, eux, une préoccupation de nature fiscale. Au total, nous aurions donc en Europe des comptabilités de moins en moins homogènes, puisqu'elles varieraient selon le niveau d'agrégation (de consolidation), voire d'un groupe à l'autre. Pour cette raison même, mais aussi parce que les présentations privilégieraient une optique managériale ou fiscale, les comptes seraient par ailleurs inadaptés au calcul statistique et à l'analyse économique.

20. On peut considérer ce risque - qui se concrétise déjà dans le traitement particulier dont bénéficient les grandes entreprises multi-nationales - comme préoccupant. Les données statistiques deviendraient moins adaptées aux besoins des utilisateurs de statistiques macroéconomiques. La robustesse de ces données serait en effet affectée par la moindre précision des données microéconomiques servant aux agrégations, d'où un recours accru aux estimations. En deuxième lieu, il faudrait rendre plus complexes les répertoires et les enquêtes de façon à les adapter à des systèmes

comptables devenus hétérogènes. Enfin, les entreprises pourraient se voir obligées de retraiter elles-mêmes les données comptables pour répondre aux enquêtes.

III.2 Quel degré d'harmonisation des méthodes?

21. Le choix du degré d'intensité de l'harmonisation peut être examiné au filtre de trois critères.
22. On peut, en premier lieu, se demander *si l'harmonisation est nécessaire au regard des compétences propres de l'Union. Cette question renvoie à la subsidiarité.* Il semble qu'il existe en ce domaine une très forte asymétrie entre le champ de l'action et celui de la connaissance. Prenons l'exemple des politiques de l'emploi. Si l'on ne retient que le critère d'action, l'essentiel relève des Etats membres: systèmes de formation, mesures d'insertion, niveau des charges sociales et des prestations pour les chômeurs, plus ou moins grande générosité de l'aide sociale, etc. On pourrait donc imaginer des productions statistiques essentiellement « calées » sur ces politiques. Il en va différemment dès lors que l'on introduit le critère de connaissance. Il suffit, par exemple, que quelques actions communautaires très ciblées soient liées à la mesure de l'emploi pour que la nécessité d'une harmonisation des connaissances chiffrées apparaisse. C'est bien le cas puisque, par exemple, une partie de l'allocation des fonds structurels est conditionnée par le taux de chômage. Pour éviter des injustices dans l'allocation des fonds, il convient que les définitions du chômage et de la population active soient harmonisées. On notera d'ailleurs qu'il ne s'agit pas seulement, en l'occurrence, d'une connaissance des *évolutions* du chômage - ce qui serait compatible avec des procédures d'harmonisation minimales - mais d'une connaissance des *niveaux*. On pourrait ainsi multiplier les exemples. De fait, *il existe très peu de domaines d'action dans lesquels l'Union soit à ce point absente que la nécessité d'une harmonisation de la connaissance ne se fasse pas sentir.* Au total, le premier filtre de la subsidiarité apparaît peu discriminant.
23. Pour autant, et on devrait s'efforcer de remédier très rapidement à ce paradoxe, il existe des cas où il y a une absence totale d'harmonisation, alors même que l'on a clairement affaire à des domaines d'action communautaire. A titre d'exemple, avec l'instauration du marché unique et, plus encore, de la monnaie unique, il est évident que la demande d'information sur les groupes européens va croître de façon extrêmement rapide. On pourrait même dire que le champ pertinent de l'analyse du groupe est bien le champ de l'Union. Il faudrait donc s'efforcer de mettre en place une identification européenne harmonisée des entreprises de dimension européenne. Or, à ce stade, l'absence d'un identifiant harmonisé représente une « *frontière statistique* » *tout à fait anachronique* qui empêche de suivre une entreprise au-delà du cadre national.
24. Le second critère consiste à vérifier si l'on a affaire à des réalités économiques ou sociales suffisamment proches pour que l'harmonisation des données statistiques soit nécessaire. Ce critère de *degré de similitude des réalités* permet de distinguer aisément les statistiques macroéconomiques où il est très fort (politique monétaire unique pour les membres de la zone Euro, politiques budgétaires nationales dont les marges de manoeuvre sont encadrées par le pacte de stabilité), les statistiques d'entreprises où il est également élevé (marché unique, droit européen de la concurrence, etc) et les statistiques sociales où il est beaucoup moins prégnant. Si les réalités économiques sont suffisamment

proches, l'harmonisation est légitime et souhaitable. Si les contextes nationaux sont dissemblables, il vaut mieux en rester aux instruments de mesure nationaux en expliquant bien les différences conceptuelles d'un pays membre à l'autre.

25. En pareil cas, des méthodes harmonisées - une enquête spécifique nouvelle...- peuvent conduire à une production statistique qui, tout en répondant formellement à la question posée, présente des divergences importantes par rapport à une statistique nationale existante et éprouvée. Ce type de critique a été émis, par exemple, à l'égard du panel européen des ménages. Il faut alors que la diffusion des résultats corresponde bien aux objectifs poursuivis et que les divergences entre données « harmonisées » et données « nationales » soient explicitées. Utilisons le panel européen pour opérer un premier niveau de comparaison de caractère très général entre pays membres de l'Union - des comparaisons de nature « structurelle » où les différences institutionnelles nationales n'exercent que des effets de second ordre. Préservons cependant les séries nationales auxquelles nos utilisateurs sont habitués pour analyser tel ou tel phénomène sensible comme, par exemple, la pauvreté. Du moins, faisons-le tant que ces mêmes utilisateurs ne seront pas devenus à ce point intéressés par les données européennes qu'ils n'accepteront plus la part incompressible de non-comparabilité qu'elles comportent aujourd'hui.

26. Le troisième filtre que l'on peut utiliser est celui du *rapport coût/efficacité*. Il s'agit de savoir si les résultats obtenus sont proportionnés au coût additionnel qu'ils entraînent. On doit préciser d'emblée que « l'efficacité » d'un instrument statistique ne se juge pas seulement à sa capacité à mesurer une variable. Dans bien des cas, elle doit être jugée à l'aune de son interprétabilité. De ce point de vue, le défaut inhérent aux constructions nouvelles est qu'elles ne disposent pas de mémoire. Elles sont donc ininterprétables. Certes, on peut objecter que cet argument est transitoire: au fil du temps, le nouvel instrument gagnera évidemment en stabilité et acquerra la mémoire nécessaire. Mais pendant une assez longue période - disons, la durée d'un cycle économique - il faudra garder les anciens instruments de mesure (précisément parce qu'ils sont stables et interprétables), tout en donnant aux nouveaux le temps d'être éprouvés. On le voit la confection et la gestion simultanée de deux instruments de mesure peut se révéler extrêmement coûteuse. *Ce type de situation doit donc être tout à fait exceptionnel et limité à des cas où l'impératif d'harmonisation correspond à des engagements politiques très forts assortis, en particulier, des financements nécessaires.*

27. Prenons deux exemples pour illustrer la question du rapport coût/efficacité et commençons par celui du taux de chômage. Le coût additionnel entraîné par la mise en oeuvre d'une enquête emploi en continu (*labour force survey*) et d'un nouveau questionnaire est important. Mais il est au moins aussi important d'obtenir une mesure du chômage qui soit indépendante des législations nationales, qui ne puisse pas être considérée comme affectée par des manipulations arbitraires et qui permette une allocation de certains fonds structurels sur des critères harmonisés. Dans ce cas, le gain en termes d'efficacité compense le coût. En outre, une période de mise en oeuvre suffisamment longue a été prévue, de sorte que l'on pourra accommoder les transitions et prévenir le risque d'une moindre interprétabilité des résultats.

28. En revanche, la construction, par le biais d'une enquête spécifique, d'un indice européen du prix de l'emploi, a été jugée trop coûteuse par une large majorité d'instituts statistiques au regard des avantages que ce nouvel instrument pouvait présenter. On a donc proposé d'explorer plutôt la possibilité d'utiliser plus largement les sources nationales existantes - tirées dans plusieurs cas de fichiers administratifs - en essayant d'améliorer l'harmonisation des concepts. Plus généralement, le critère coût/efficacité conduit à considérer que, dans tous les cas où l'on veut essentiellement mesurer des évolutions et non des niveaux, la mise en oeuvre d'une enquête européenne spécifique est trop coûteuse.

29. On peut, en conclusion, insister sur les deux points suivants:

- Dans son travail quotidien, l'INSEE mesure tout l'intérêt de pouvoir utiliser des sources administratives nombreuses. Entre les enquêtes et les sources administratives, il existe une grande complémentarité qui améliore très sensiblement la qualité des productions statistiques. Le fait de disposer de deux sources permet aussi de répondre à un large éventail de demandes, tout en limitant les contraintes imposées aux répondants.

- Le recours important à des sources administratives pose incontestablement un problème dans la perspective de la construction d'un système européen intégré. L'harmonisation des concepts constitue une étape préalable, sans doute ardue, mais indispensable si l'on veut éviter une harmonisation des méthodes et des produits qui soit purement formelle. En matière de statistiques d'entreprises, l'impératif d'harmonisation n'est pas douteux. Il devrait même être mieux respecté, en particulier pour les statistiques de groupe. En revanche, il existe plusieurs champs des statistiques sociales où l'harmonisation n'est pas, à ce stade, envisageable, soit parce que les réalités nationales sont dissemblables, soit parce que les coûts additionnels liés à l'harmonisation sont trop élevés au regard des avantages qu'elle pourrait présenter.