



***Journée d'information sur le projet de jumelage pour le
développement
d'un Système d'Informations Statistiques sur les Entreprises
(SISE)
à l'Institut National de la Statistique***

**Les sources administratives comme ressource
vitale pour la statistique officielle et les
problèmes de confidentialité**

M. Luigi Biggeri
Président de l'ISTAT

Tunis 11 novembre 2008

1. Introduction :

La demande croissante d'informations et la nécessité de réduire la charge qui pèse sur les répondants dans les enquêtes statistiques, à côté de la restriction constante des ressources pour la statistique publique, sont des facteurs qui ont déterminé une utilisation toujours plus massive des sources administratives à des fins statistiques.

Cette nouvelle activité est aussi en train de transformer le fonctionnement et l'organisation des Instituts Nationaux de la Statistique (INS). L'utilisation de données d'origine administrative comporte en effet la définition du modèle de gestion et du traitement des données appropriées pour ce type d'informations.

Généralement, l'utilisation de données de source administrative doit être cohérent avec l'architecture fonctionnelle de l'institut de la statistique, de manière à identifier les références définitoires et méthodologiques indispensables pour leur correcte insertion dans le système d'informations des statistiques officielles.

Les directives adoptées par les agences nationales uniformément à celles qui émanent d'agences internationales (et avant tout l'ONU et l'Eurostat) ont construit, au cours du temps, les fondements d'une utilisation appropriée de sources administratives de diverses origines. L'ensemble de ces « règles » tend à configurer un ensemble organique de concepts, définitions et classifications, qui constituent le schéma théorique auquel on a fait précédemment allusion et vers lequel toutes les informations « traitées » par un INS doivent chercher à converger.

En effet, il est clair que chaque organisme qui recueille des informations potentiellement utiles aussi à des fins statistiques, gère ces informations avec des règles cohérentes avec ses finalités institutionnelles. Pour chaque source donc, on tend à déterminer un ensemble propre de définitions, classifications et procédures. Il est évident que ces règles n'ont pas de validité statistique directe.

En prenant en considération les spécificités institutionnelles et culturelles de chaque pays (et donc les spécificités un Institut de Statistique œuvre), il est possible d'identifier deux problématiques qu'on retient comme ayant un caractère général : i) les problèmes de gestion (à posteriori) des informations acquises avec des définitions, classifications et modalités de traitement déterminés en autonomie par l'organisme qui les acquiert ; ii) les problèmes de définitions des protocoles/procédures qui permettent d'intervenir (à priori) dans la modalité d'acquisition de ces informations.

La possibilité d'acquérir et d'utiliser ces informations doit être régie par un cadre réglementaire qui dicte les normes qui permettent et réglementent l'accès de l'INS à ces informations, en intervenant, si nécessaire, dans les modalités de leur acquisition.

Cette intervention veut mettre en évidence les problèmes affrontés en Italie ainsi que quelques-unes des solutions adoptées afin de fournir un cadre général qui peut être utile pour le développement des expériences qui sont en train d'être réalisées au sein de l'Institut National de la Statistique de la Tunisie et qui sont soutenues par ce projet de jumelage.

2. Phases à développer pour l'utilisation des sources administratives :

Les modalités avec lesquelles développer l'utilisation d'informations administratives ont été résumées et en quelque sorte codifiées par l'EUROSTAT, qui distingue trois phases :

“foundation stage” dans laquelle :

- Les instituts nationaux de la statistique doivent avoir la possibilité d'accéder et utiliser les bases d'informations des différents organismes publics qui détiennent ces informations ;
- Leur indépendance et leur impartialité doivent être garantis ;
- Dans le cas de traitement de données sensibles, les institut de statistique doivent s'en tenir aux règles qui préservent le secret et la confidentialité de ces données ;

“consolidation stage” dans laquelle utiliser les instruments législatifs déjà acquis afin de consolider les sources administratives comme ressource disponible dans la production statistique ;

“evolution stage”, représentée par un degré élevé de coopération entre organisme administratif et institut de statistique pour permettre à ce dernier d'influencer la forme et les contenus des données administratives, de manière à rendre par la suite son utilisation statistique plus adéquate. Cette dernière phase est d'une importance capitale puisqu'elle peut contribuer à enlever certaines limites présentes dans les sources administratives et surtout :

- 1) En revoyant l'ensemble de concepts, définitions et classifications administratives afin de les rendre le plus possible cohérentes avec celles qui sont

utilisées en statistique (dans la mesure où les finalités institutionnelles dont provient l'information administrative puissent le permettre) ;

2) En définissant des standards communs pour le traitement informatique des informations ;

3) En prévoyant la possibilité que l'organisme demande aux sujets des actes administratifs de nouvelles informations avec des finalités différentes de celles administratives sous l'impulsion des requêtes provenant de l'institut de statistique.

L'Institut National Italien de la Statistique a accumulé une grande expérience aussi bien dans la phase "*foundation stage*" que dans la "*consolidation stage*".

Concernant l'"*evolution stage*", les thèmes liés à un rapport plus étroit entre le producteur de l'information administrative et l'utilisateur aux fins statistiques ont été abordés seulement récemment. A cet effet, l'Istat a défini et souscrit de nombreux protocoles d'accord avec les principales administrations centrales dépositaires d'informations utiles à des fins statistiques, où une attention particulière est toujours accordée à l'identification des modalités avec lesquelles développer cette coopération inter-institutionnelle.

3. Droit d'accès aux archives des administrations publiques

Un des aspects qui affectent significativement la possibilité d'utiliser des sources administratives à des fins statistiques est certainement le cadre réglementaire qui régule et garantit les modalités d'accès à ces sources par la statistique officielle.

Les expériences qu'on propose ici sont de deux types : la première est définie dans le cadre de l'UE et la seconde a été développée en Italie.

Les différents règlements de l'Union Européenne ont construit les bases pour une utilisation cohérente des sources d'informations d'origines plus diverses. On reporte dans ce qui suit quelques articles du Règlement UE 322/97 sur les statistiques communautaires et du Règlement UE 58/97 sur les statistiques structurelles des entreprises.

L'alinéa 1 de l'art. 16 du Règlement 322/97 stipule :

“Afin de réduire la charge des répondants...les autorités locales et l’Autorité Communautaire doivent avoir accès aux sources de données administratives, chacune dans le cadre d’activité de leurs propres administrations publiques, dans la mesure où ces données sont nécessaires pour la production des statistiques Communautaires”.

Alors que l’alinéa 2 souligne que :

“Les arrangements pratiques, les limites et les conditions d’achèvement de l’accès effectif doivent être déterminées lorsqu’il est nécessaire par chaque Etat Membre et la Commission dans leurs domaines de compétence respectifs”.

Enfin, l’alinéa 3, art.6 du Règlement 58/97 cite une nouvelle fois :

“...Les autorités nationales et l’Autorité Communautaire doivent...avoir accès aux sources de données administratives qui couvrent le champ d’activités de leurs propres administrations publiques...”.

En Italie, la législation est intervenue afin de reconnaître à l’Institut de Statistique le droit d’avoir un accès total à toutes les sources administratives. A cet égard, on cite le Décret Législatif 322/1989 sur la création du SISTAN et la réorganisation de l’ISTAT ainsi que la loi 681/1996.

Plus particulièrement, ces règles stipulent que les bureaux de statistique du Système national statistique *“contribuent à la promotion et au développement informatique aux fins statistiques des archives de gestion et des collectes des données administratives”.*

La fonction de promotion et développement informatique aux fins statistiques des archives de gestion et des collectes des données administratives est attribuée à l’Istat dans le cadre des tâches d’orientation et de coordination des activités statistiques des organismes et des bureaux faisant partie du Système statistique national (art. 15, alinéa 1, par. c), d.lgs. n. 322/89).

Les règles rappelées attribuent à l’Institut National de la Statistique un rôle d’une importance particulière dans la gestion et le contrôle des archives administratives des Administrations publiques.

Plus particulièrement, elles affirment que :

“ Les administrations publiques,.....,ainsi que les organismes de droit public, les sociétés sur lesquelles ces administrations exercent le contrôle en raison de leur participation au capital social, qui disposent d’archives, aussi informatisées, contenant des données et des informations qui sont utiles aux fins d’enquêtes statistiques, sont tenues d’autoriser l’Institut National de la Statistique d’accéder à ces archives et aux informations individuelles qui y sont contenues. L’accès se fera selon des modalités concordées entre les parties”.

Enfin, le Code de déontologie et de bonne conduite pour les traitements des données personnelles à des fins statistiques et de recherche scientifique, effectués dans le cadre du Système statistique national, stipule que: *‘les organismes, les bureaux et les sujets qui appliquent le présent code sont appelés à observer aussi le principe d’impartialité et de non discrimination dans les confrontations d’autres utilisateurs, en particulier dans le cadre de la communication à des fins statistiques des données déposées dans des archives publiques et traitées par des organismes publics ou sur la base de financements’* (préambule).

On peut affirmer que ces règles constituent, aussi selon notre expérience, un cadre réglementaire suffisant afin qu’un Système National Statistique puisse travailler adéquatement dans l’utilisation des sources administratives.

4. Etat des lieux en Italie

La disponibilité d’un cadre législatif est certainement nécessaire mais pas suffisante à elle seule pour développer un système d’informations statistiques publiques qui se basent aussi sur l’utilisation des données déposées dans des systèmes non statistiques.

Il faut souligner deux aspects : i) l’intégration des informations administratives ; et ii) la coopération entre l’INS et l’organisme producteur des informations.

.

4.1 Acquisition et intégration des sources administratives

L’utilisation de données administratives pour la production des statistiques économiques et désormais une réalité répandue au sein de l’ISTAT. La majeure partie des statistiques sur les entreprises utilisent soit directement soit comme *benchmark* des

données administratives. Même la Comptabilité Nationale utilise elle aussi des données de source administrative pour les estimations des macro-agrégats économiques.

La première expérience d'utilisation généralisée de données administratives a été la réalisation de l'archive statistique des entreprises ASIA. L'archive est réalisée et mise à jour à travers l'intégration d'informations d'origine fiscale, des Chambres de Commerce et d'origine d'assurance. En général, tout le système de répertoires statistiques de l'Istat (Entreprises, Groupes d'Entreprises, Unités Locales, Administrations Publiques et prochainement l'agriculture) se base sur l'acquisition, le traitement et l'intégration de plusieurs sources administratives.

Le projet ASIA a été en quelque servi de base pour lancer une série d'expérimentations et de réalisations dans l'utilisation des données administratives pour les statistiques sur les entreprises.

Les statistiques conjoncturelles sur l'emploi et les salaires sont réalisées sur la base des données de la sécurité sociale italienne (INPS).

Les données du bilan des sociétés de capital, déposés annuellement auprès des Chambres de Commerce, sont utilisées pour intégrer les non réponses totales et partielles de l'enquête sur le Système des comptes d'entreprises.

Un pas en avant supplémentaire, au cours des dernières années, a été garanti par l'utilisation des données fiscales. Le développement extraordinaire intervenu avec la transmission par voie télématique des déclarations fiscales (qui a donné à l'Italie une position confortable dans le cadre européen) a réduit drastiquement les délais de disponibilité des informations déclarées par les contribuables et a permis une utilisation généralisée à des fins statistiques et d'analyse économique des déclarations fiscales.

Il est à souligner qu'à partir du règlement ci-haut et grâce à la disponibilité des collègues qui travaillent au sein du Ministère des finances, il a été possible de mettre à l'œuvre des groupes mixtes de travail qui sont utiles pour identifier les modalités permettant une large et correcte utilisation des données fiscales dans différents cadres de la statistique officielle.

4.2 L'intégration entre sujets institutionnels

Même si, comme on l'a vu, l'activité à développer dans l'intégration des sources est encore très large, du point de vue conceptuel et méthodologique, l'expérience acquise

est telle que l'on peut affirmer que le pouvoir informatif inhérent à cette approche est bien identifié. Pour réaliser un bond qualitatif supplémentaire, il est indispensable de développer ce que l'Eurostat a nommé "*evolution Stage*" et que nous pouvons définir comme étant l'activité de coopération inter-institutionnelle dans l'intégration des activités des sujets producteurs d'informations.

Le développement de cette phase implique d'affronter des problèmes méthodologies et organisationnels partiellement nouveaux par rapport à ceux qui ont été affrontés dans l'utilisation à *posteriori* d'informations administratives. En résumé, la coopération doit se développer en trois principaux types d'activités : identification de l'ensemble informatif à acquérir à travers les modalités administratives ; partage des classifications et des définitions adoptées ; partage des modalités de traitement de l'information (enregistrement, correction, archivage).

(La stratégie que l'Istat a développé au cours des années est résumée dans les points suivants :

1. Définir une *alliance stratégique aux plus hauts niveaux* ; où on va identifier des règles pour une coopération mutuelle, avec la reconnaissance des bénéfices de l'utilisation des données administratives à des fins statistiques ;
2. Construire un *comité de gestion* qui mette en pratique les aspects stratégiques (en définissant aussi les priorités) et exerce un monitoring des activités effectuées en préparant un rapport annuel d'évaluation ;
3. Proposer et soutenir l'activité des *groupes de travail*, avec la participation de représentants des deux organismes (détenteurs de compétences spécifiques), sur des objectifs spécifiques ;
4. Prévoir un *support statistique à l'activité de l'autre organisme*, en mettant en évidence les bénéfices qui peuvent dériver de ces activités, et aussi à des fins institutionnelles propres à l'organisme qui détient les informations).

Une partie intégrante de ce processus est le développement d'une activité de formation : du personnel statistique présent dans d'autres administrations publiques ; du personnel de l'Istat pour acquérir les connaissances relatives aux thèmes d'intérêt commun, développées dans les organismes et aussi utiles pour les finalités institutionnelles de l'Istat.

Ceci est aussi un instrument utilisable pour développer une meilleure présence de la culture statistique, dont la carence détermine des problèmes qui ont une incidence non

seulement dans la possibilité d'utiliser ces informations à des fins statistiques mais aussi sur l'efficacité de l'application des finalités administratives. En effet, une telle carence peut déterminer un manque de coordination des activités internes à un organisme et donc l'absence de « règles » nécessaires pour réaliser/gérer des archives administratives, qui conduisent à l'impossibilité d'« entretien » aussi entre informations produites par le même organisme. L'archivage est souvent développé sur des initiatives d'une structure avec des instruments qui ne permettent pas une circulation des informations et donc en déterminant par conséquent que leur utilisation se fasse à l'intérieur du bureau qui le produit.

Un autre point particulièrement important et dont la solution peut être fortement aidée par le développement de ce que nous avons appelé la « culture statistique » est la nécessité de gérer les changements dans les sources administratives à partir des variations de la réglementation de référence. Ces changements sont, et ne peuvent pas seulement être, exogènes aux capacités décisionnelles de l'Institut National de la Statistique. Une meilleure culture statistique plus répandue est un des pré requis nécessaires pour la gestion de ces situations. Le bénéfice qui en découle est sûrement important aussi pour les finalités de l'organisme.

La réalisation de fonctions qui permettent la lecture intégrée soit entre des informations produites par le même organisme en présence d'une réglementation qui varie (dans le temps) soit entre des informations produites par des organismes différents sur la base d'une réglementation similaire (dans l'espace) est un des objectifs prioritaires pour toute administration. Pour atteindre ces objectifs, la présence d'une culture statistique appropriée est certainement un grand appui.

5. Conclusions

dans le développement de l'utilisation des sources administratives à des fins statistiques, la plus grande difficulté rencontrée à l'Istat et qu'on juge utile de souligner, est représentée par la difficulté de développer une coopération inter-institutionnelle.

Les expériences accumulées nous permettent d'affirmer que pour vaincre les difficultés techniques, il est nécessaire d'investir, mais elles peuvent certainement être vaincues. De la même manière, on peut aussi affirmer que les difficultés organisationnelles/culturelles sont les plus difficiles à vaincre.

Les rôles institutionnels spécifiques rendent problématique tout travail de recherche ayant un caractère collégial : on doit conquérir l'optique du travail de groupe où s'intègrent diverses compétences (statistiques et spécifiques aux secteurs), n'ayant pas de freins à leur partage (freins présents soit dans les Instituts de statistique soit dans les autres Organismes de l'administration publique). Cet aspect, toujours important dans l'activité de recherche, revêt une forme importante dans des activités expérimentales comme celles dont on parle.

Dans le cadre de cette collaboration, l'utilisation d'une approche inductive détermine des résultats utilisables dans l'immédiat et un ensemble de règles qui contribuent à la formation d'une mémoire codifiée et à la constitution d'un corps de règles communes et partagées.

On peut affirmer que la coopération entre instituts et les échanges culturels et professionnels qui se créent dans les relations entre experts des différents administrations publiques garantissent des bénéfices aussi bien pour le producteur de statistiques officielles que pour le producteur d'informations administratives.