



## **Rapport annuel 2013**

**Cinquième rapport annuel du  
Conseil consultatif européen pour la gouvernance  
statistique  
à l'attention du Parlement européen et du Conseil**

**relatif à la mise en œuvre du code de bonnes  
pratiques de la statistique européenne par Eurostat  
et l'ensemble du système statistique européen**

## Le Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique (ESGAB)

L'ESGAB a été créé en 2008 par le Parlement européen et le Conseil, afin d'apporter une vision indépendante du système statistique européen, en accordant une attention particulière à la mise en œuvre du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. L'objectif de l'ESGAB est de renforcer l'indépendance professionnelle, l'intégrité et la responsabilité (trois éléments clés du code de bonnes pratiques) au sein du système statistique européen (SSE), ainsi que la qualité des statistiques européennes.

Sa mission consiste, d'une part, à rédiger, à l'intention du Parlement européen et du Conseil, un rapport annuel relatif à la mise en œuvre du code de bonnes pratiques dans la mesure où cela concerne la Commission (Eurostat), y compris une évaluation de la mise en œuvre dudit code dans le système statistique européen pris dans son ensemble et, d'autre part, à conseiller la Commission (Eurostat) sur les mesures à prendre pour faciliter la mise en œuvre du code, sur la manière de transmettre ce code aux utilisateurs et aux fournisseurs de données, sur sa mise à jour et sur les questions relatives à la confiance des utilisateurs envers la statistique européenne, si cela s'avère nécessaire.

L'ESGAB est composé de sept membres; Eurostat y participe en tant qu'observateur. Les dépenses pour le secrétariat et les réunions sont couvertes par la Commission européenne. Les membres de l'ESGAB ne sont pas rémunérés et le Conseil ne dispose d'aucun budget de fonctionnement.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site: <http://ec.europa.eu/esgab>.



Thomas Wieser  
Président



Patricia O'Hara  
Membre



Edvard Outrata  
Membre



Pilar Martin-Guzman  
Membre



Jean-Michel Charpin  
Membre



Margit Epler  
Membre



Günter Kopsch  
Membre



Marie Bohatá  
Observatrice



Walter Radermacher  
Observateur

## Avant-propos

Le présent document est le cinquième rapport annuel de l'ESGAB sur le respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne par le système statistique européen. Il est consacré, dans une large mesure, à la question de la coordination des statistiques européennes au niveau national et de leur qualité. La moitié des recommandations que nous formulons cette année esquissent des moyens d'améliorer la coordination à différents niveaux du système statistique européen (SSE). Au cours des quatre dernières années, nos conseils ont souvent porté sur l'indépendance professionnelle et l'adéquation des ressources. Ces considérations restent valables aujourd'hui et le présent rapport continue à y prêter attention. De plus, nous avons aussi examiné des questions de gouvernance qui relèvent de notre mandat.

D'une manière générale, dans l'ensemble de l'Union européenne, les normes en matière de gouvernance statistique se maintiennent à un niveau élevé ; néanmoins, des améliorations restent souhaitables. Le problème le plus critique concerne l'indépendance des instituts nationaux de statistique (INS) et de leurs dirigeants. L'ESGAB a examiné la manière dont certains directeurs ont été désignés ou révoqués. Les procédures pourraient parfois être plus transparentes et rassurantes. Nous sommes aussi préoccupés par le harcèlement politique, public et judiciaire qui semble être exercé à l'encontre du directeur d'un INS, auquel il paraît être reproché de se conformer aux règles de l'UE.

Nous pensons que la transparence ainsi que le débat et l'interaction avec la sphère politique — notamment au niveau des parlements nationaux — contribueraient à renforcer la sensibilisation de l'opinion publique et, partant, à améliorer la gouvernance. Le rapport formule des suggestions à cet effet.

Il est essentiel que la coordination progresse de façon à répondre au besoin de plus en plus urgent de moderniser la production des statistiques européennes. Toutefois, les discussions au niveau du Conseil et parmi les membres du SSE restent difficiles. Le développement du SSE s'en ressent. Pour sa part, l'ESGAB souhaite, avec le présent rapport, encourager les membres du SSE, les administrations nationales, les décideurs et les législateurs qui interviennent dans les négociations à adopter les changements nécessaires pour garantir les meilleures conditions de production de statistiques européennes de grande qualité.

Dans un proche avenir, tous les membres du SSE prendront part au prochain cycle d'examens par les pairs. Bon nombre de leurs partenaires concernés par la conception, la production et la diffusion des statistiques européennes y seront aussi associés. L'ESGAB espère que cet exercice de grande envergure dotera le système d'une nouvelle base de référence pour l'appréciation du respect du code de bonnes pratiques.

Je tiens à remercier mes collègues et le secrétariat de l'ESGAB pour leur dévouement à la cause de la gouvernance publique en Europe. Il n'y a pas de bonnes données sans une bonne gouvernance, ni de bonnes politiques sans de bonnes données. Et réciproquement.

Thomas Wieser

Président de l'ESGAB

## Résumé et recommandations

Les statistiques européennes établies dans le cadre des programmes de travail statistique européens sont conçues, produites et diffusées conformément au code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Beaucoup de statistiques sont produites par les différents systèmes statistiques nationaux dans les 32 pays du système statistique européen. Certains systèmes statistiques sont plutôt centralisés et leur qualité est garantie par l'institut national de statistique (INS); d'autres sont décentralisés de diverses façons<sup>1</sup>. La notion de coordination doit être comprise comme recouvrant les actions des INS et d'Eurostat destinées à faire en sorte que les activités d'autres autorités de leurs systèmes et du SSE se conforment aux exigences du code de bonnes pratiques. Les INS sont censés constituer les seuls points de contact d'Eurostat pour l'élaboration des statistiques.

Les statistiques européennes publiées sont de bonne qualité. Néanmoins, le matériel collecté pour le présent rapport a suscité certaines questions quant au degré de respect du code de bonnes pratiques par les producteurs de statistiques européennes qui fournissent directement leurs données à Eurostat. Les statistiques produites proviennent de diverses sources : des INS, qui veillent à ce que les exigences de qualité nécessaires soient remplies, de producteurs opérant sous les auspices des INS et d'autres contributeurs dont le rôle ou le respect du code de bonnes pratiques est moins évident. Eurostat effectue un travail d'harmonisation considérable sur les données transmises par les intervenants qui ne relèvent pas directement des INS ; cela fait ressortir la nécessité de consentir plus d'efforts en vue d'assurer la conformité avec le code de bonnes pratiques. Une qualité des données source plus élevée dès le départ renforcerait l'efficacité du système, en nécessitant moins de mesures correctives durant la phase d'assurance qualité. L'ESGAB plaide donc en faveur d'un renforcement du rôle de coordination des INS, conformément aux exigences du SSE.

La coordination avec les banques centrales, en tant que producteurs de statistiques européennes, peut être considérée comme un cas particulier. Le système européen des banques centrales (SEBC) produit une grande quantité de statistiques destinées à la politique monétaire. Les statistiques du SEBC sont soumises à un cadre de qualité qui fait l'objet d'un engagement public en matière de statistiques européennes et qui, pour l'essentiel, est compatible avec le code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Bien que la nécessité d'intensifier la coordination au sein du SSE soit admise, il semble que la perspective d'une plus grande indépendance des INS et d'un renforcement de leur rôle de coordination ne fasse pas l'unanimité parmi les INS, les organismes administratifs auxquels ils sont liés, ou les gouvernements. Les difficultés présentées par ce changement radical sont clairement perceptibles dans les discussions, tant au sein du Conseil — sur la proposition de révision du règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes — qu'au comité du système statistique européen sur les propositions visant à accroître l'intégration du système. Les parties prenantes à ces discussions doivent concentrer leurs efforts sur la modernisation du système, surtout dans cette période où, malgré l'absence de ressources nouvelles, la demande de statistiques de grande qualité ne cesse de croître.

L'ESGAB recommande de formuler un mode de production des statistiques européennes mieux intégré, de façon à éviter les doubles emplois et les inefficacités qui résultent de l'utilisation de systèmes de production individuels au sein du SSE. Cette intégration passe nécessairement par un accès facilité aux sources de données administratives et une utilisation plus efficace de celles-ci. Les producteurs de statistiques européennes doivent aussi être en mesure d'échanger plus aisément des microdonnées à des fins statistiques. Ces changements peuvent apporter des

---

<sup>1</sup> Voir, [page 19](#), les différents modèles, ainsi que des exemples de pays.

économies et des améliorations de la qualité appréciables dans la production des statistiques européennes. Pour porter leurs fruits, ils nécessitent des modifications législatives — notamment l'adoption de règles définissant les droits et les obligations qui s'appliquent à l'accès aux données confidentielles et à leur utilisation. De telles modifications constituent une condition nécessaire mais non suffisante pour un usage plus efficace des maigres ressources disponibles. Un changement de mentalité des producteurs de statistiques et des législateurs est indispensable pour faire évoluer la perception de la propriété des données, sans quoi on ne peut espérer mettre en place une infrastructure de production des statistiques plus collaborative et réaliser des économies d'échelle.

Bon nombre des mesures nécessaires pour parvenir à des gains d'efficacité supposent un partage des ressources, une mise en commun des sources de données et une confiance dans les systèmes d'assurance de la qualité de tous les partenaires du SSE. Cela requiert un respect strict du principe d'indépendance professionnelle énoncé dans le code de bonnes pratiques. Pour qu'un système de production de statistiques vraiment européen puisse voir le jour, les membres du SSE — ainsi que leurs gouvernements et leurs administrations — doivent pouvoir compter sur l'impartialité des données provenant des autres membres du SSE et sur leur conformité au code. Les recommandations formulées par l'ESGAB ces quatre dernières années — afin de garantir que les décisions en matière de méthodologie statistique et de procédés de production restent entre les mains des professionnels de la statistique — sont toujours valables. L'ESGAB demeure très attentif aux cadres institutionnels et aux procédures de nomination et de révocation des directeurs des INS<sup>2</sup> : des changements inattendus à la tête des instituts et des pratiques de recrutement non transparentes persistent. Les révocations et les nominations soudaines, même si elles sont légales, risquent de politiser l'image des INS auprès de l'opinion publique, ce qu'il faut éviter.

Il convient aussi de contrebalancer l'indépendance accrue des INS par un contrôle démocratique, par exemple en renforçant l'interaction avec les parlements nationaux. Toutefois, les INS et leur direction doivent faire montre d'une intégrité absolue face à toute tentative d'interférence politique avec le mandat fondamental et les tâches du système statistique national. Certaines procédures judiciaires engagées récemment au niveau national — dans l'intention de modifier une méthodologie statistique établie conformément aux règles de l'UE — doivent aussi être examinées attentivement.

En définitive, le principal objectif du code de bonnes pratiques de la statistique européenne est de permettre aux décideurs et autres utilisateurs de statistiques européennes de disposer de statistiques pertinentes, comparables et fiables pour les aider dans leurs choix.

## Recommandations de l'ESGAB en 2013

### 1. Coordination

L'application efficace du code de bonnes pratiques en vue de produire des statistiques européennes de haute qualité requiert une bonne coordination des systèmes statistiques nationaux.

- 1.1. Les INS devraient être chargés de garantir une qualité satisfaisante des statistiques européennes produites par les systèmes nationaux et transmises à Eurostat. La législation ou d'autres dispositions administratives avalisées par les autorités devraient prévoir un mandat de coordination des activités des autres producteurs de statistiques européennes. Ce mandat devrait attribuer aux INS un rôle de coordination pour traiter des questions de qualité et de méthodologie avec les propriétaires de données

---

<sup>2</sup> Voir, [page 10](#), des exemples de pays.

administratives. Les méthodes destinées à assurer une qualité suffisante et le respect du code de bonnes pratiques par tous les producteurs de statistiques européennes — tant au stade de la production que lors de la transmission — devraient être adaptées au contexte administratif spécifique à chaque membre du SSE.

- 1.2. Les INS devraient participer à la procédure de sélection pour le recrutement des directeurs d'autres organismes de production de statistiques européennes dans leur système statistique national.
- 1.3. Lors de la prochaine révision du code de bonnes pratiques, il conviendra de définir un principe et des indicateurs portant sur la coordination de la conception, de la production et de la diffusion de statistiques européennes.
- 1.4. Le système statistique européen et le système européen des banques centrales doivent appliquer pleinement le protocole d'accord récemment adopté afin de garantir la cohérence, la comparabilité et la qualité élevée des statistiques, conformément au droit de l'UE.
- 1.5. Eurostat doit faire l'inventaire des autres activités statistiques menées par les différents services de la Commission européenne et mettre en place un mécanisme de coordination clair pour ces activités.

## **2. Indépendance professionnelle**

L'indépendance professionnelle des autorités statistiques reste la pierre angulaire de la crédibilité des statistiques européennes. Le principe n'est pas entièrement appliqué dans le SSE. Les recommandations antérieures de l'ESGAB à cet égard appellent donc une attention plus soutenue. Par ailleurs :

- 2.1. Il convient de resserrer les relations entre les INS et les parlements nationaux. Les besoins de ressources des INS doivent être publiquement reconnus et clairement définis dans les propositions de financement des gouvernements, de façon à assurer la transparence des ressources consacrées à la conception, la production et la diffusion des informations statistiques nécessaires à la formulation des politiques. Des rapports réguliers, publiés chaque année par exemple, sur les activités statistiques des INS ou des organismes qui veillent au respect du code de bonnes pratiques renforceront aussi la responsabilité démocratique et les relations avec les parlements nationaux.

## **3. Efficacité du système**

Compte tenu de la situation économique et financière qui prévaut, le SSE doit moderniser la production de statistiques européennes et faire preuve d'un esprit d'innovation pour tirer le meilleur parti des ressources existantes et répondre aux demandes croissantes.

- 3.1. Afin de maximiser l'utilisation des sources de données administratives, il serait souhaitable de créer des identifiants uniques pour permettre le recoupement et la liaison des données et faciliter ainsi la mise en relation des unités statistiques entre divers répertoires et bases de données. Le mieux serait de planifier ce genre de projets en étroite collaboration avec les organismes responsables de la protection de données pour garantir que les mesures respectent les contraintes nationales en matière de protection des données personnelles.
- 3.2. En vertu des dispositions actuelles, les sources de données multiples et l'interdépendance des systèmes de production dans les systèmes statistiques nationaux exigent des ressources considérables et entraînent des inefficacités systémiques

majeures. Les membres du SSE devraient parvenir rapidement à une conception commune des droits et des obligations concernant l'accès aux microdonnées partagées par les producteurs de statistiques européennes du SSE et leur utilisation.

#### **4. Examens par les pairs**

L'ESGAB se félicite de l'organisation prochaine, par les membres du SSE, d'un nouveau cycle d'examens par les pairs couvrant tous les principes du code de bonnes pratiques. À la lumière des évolutions survenues depuis le dernier cycle, il formule les recommandations ci-après.

- 4.1. Tant le système statistique européen que le système européen des banques centrales devraient procéder à des examens par les pairs ou à des exercices similaires, comme des audits indépendants, reposant de façon transparente sur leurs cadres de qualité respectifs. Cela suppose notamment le recours à des méthodes d'évaluation standardisées et la publication des résultats.
- 4.2. Lorsqu'il existe des organismes similaires à l'ESGAB, le rôle qu'ils auront à tenir dans le prochain exercice d'examens par les pairs doit être clarifié.

## 1. Introduction

Le cinquième rapport de l'ESGAB porte principalement sur l'interdépendance entre le travail de coordination et l'assurance de la qualité dans la production de statistiques. Cette préoccupation vient s'ajouter à l'examen des principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne (ci-après le «code»)<sup>3</sup> déjà pris en considération dans les précédents rapports: indépendance professionnelle, adéquation des ressources et efficacité.

Le présent rapport comporte cinq sections. L'introduction est suivie d'une section consacrée à l'application de certains principes du code, qui inclut un résumé des recommandations formulées par l'ESGAB entre 2009 et 2012. Le chapitre trois traite des questions de coordination et le chapitre quatre examine la gouvernance du SSE dans un contexte qui va au-delà du code lui-même. Dans la dernière section, l'ESGAB expose ses vues concernant son travail futur.

Le rapport s'appuie sur les réponses au questionnaire adressé par l'ESGAB aux instituts nationaux de statistique (ci-après les «INS»). Le questionnaire faisait suite aux recommandations formulées en 2012 et abordait les aspects liés à la coordination et, en particulier, les principes 1, 3, 4, 5, 6, 7 et 10 du code de bonnes pratiques. Eurostat a présenté un rapport sur ses propres progrès. L'ESGAB a aussi tenu compte des points de vue exprimés lors des dialogues avec les représentants de quatre pays et d'Eurostat ainsi que d'un autre dialogue avec les représentants d'un pays rencontrés précédemment. Entre 2011 et 2013, l'ESGAB a rencontré les directeurs généraux – ou les représentants de ces derniers – de la moitié des membres du SSE, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, Eurostat, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède.

## 2. Respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne

### 2.1. Introduction : recommandations formulées par l'ESGAB entre 2009 et 2012

Cette section passe en revue les 40 recommandations formulées par l'ESGAB de 2009 à 2012. Environ la moitié d'entre elles se rapportent à l'indépendance professionnelle, à la gouvernance et à la coordination. Les ressources, la rentabilité et la qualité étaient aussi des aspects examinés par l'ESGAB.

#### Indépendance professionnelle

L'ESGAB n'a eu de cesse de plaider en faveur d'un cadre législatif moderne pour les statistiques, conforme au code de bonnes pratiques, et de son application concrète afin que la configuration institutionnelle des systèmes statistiques nationaux soit professionnellement indépendante. Les recommandations s'adressent aux législateurs, aux INS et aux entités (par exemple les ministères) sous la tutelle administrative desquelles sont placés les INS et autres autorités. La nécessité de préserver de toute influence politique l'ensemble des producteurs de statistiques, dont les INS et les autres autorités qui produisent des statistiques européennes dans le SSE, découle du fait que leur action doit être indépendante, et être perçue comme telle, par rapport au

<sup>3</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-32-11-955/FR/KS-32-11-955-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-955/FR/KS-32-11-955-FR.PDF).

gouvernement et aux autres instances politiques, réglementaires ou administratives. Ces dernières années, de nombreuses initiatives ont été lancées pour réviser la législation en matière de statistique, mais l'ESGAB constate qu'elles n'ont pas toutes été mises en application. Dans plusieurs pays, y compris certains où l'indépendance professionnelle est respectée dans la tradition comme dans la pratique, aucun progrès n'a été accompli sur le plan législatif. Bien que l'ESGAB ait salué des cas où cette indépendance existe de facto, une révision de la législation — conformément aux principes du code de bonnes pratiques — est souhaitable afin que le droit reflète la réalité et prévienne de nouvelles atteintes à l'indépendance professionnelle.

L'ESGAB a aussi suivi avec intérêt l'évolution de la situation en matière de nomination et de révocation du personnel dirigeant des INS. On observe encore des révocations soudaines et ambiguës de directeurs d'INS. S'il est vrai que les procédures transparentes et les concours ouverts, avec des mandats à durée fixe, conformément au code de bonnes pratiques, contrastent souvent avec les règles nationales applicables au recrutement des fonctionnaires sur lesquelles les INS n'ont que peu d'influence, leur existence et leur application renforceraient l'indépendance professionnelle des INS.

Les modes de fonctionnement transparents, comme ceux convenus entre le directeur général d'Eurostat et le commissaire européen politiquement responsable, qui décrivent les rôles et les responsabilités de chacun, demeurent une heureuse exception plutôt que la règle. La résistance à l'instauration et à la publication de telles règles au niveau national paraît contredire les affirmations selon lesquelles les INS jouissent d'un statut garantissant leur indépendance professionnelle.

L'ESGAB se réjouit de l'attention croissante accordée au principe d'indépendance professionnelle, mais force est de constater que ce principe ne peut toujours pas être considéré comme pleinement appliqué dans le système statistique européen.

## **Gouvernance**

Les recommandations de l'ESGAB à propos de la gouvernance du SSE concernaient le rôle du comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB) et les relations avec le système européen des banques centrales. L'ESGAB a aussi soutenu la rationalisation de la structure de gouvernance du SSE, les «engagements en matière de confiance dans les statistiques» et le nouveau cycle d'examen par les pairs. Il a demandé des éclaircissements à propos de certains aspects de son propre mandat et a encouragé la création d'organismes similaires à l'ESGAB au niveau national pour veiller au respect du code. La modernisation et le renforcement de la structure de gouvernance du SSE progressent bien à de nombreux égards. Au niveau des autorités statistiques, l'application du code s'améliore sensiblement; toutefois, il n'en va pas de même au niveau des gouvernements, qui devraient confirmer leur adhésion au code de bonnes pratiques en signant un engagement en matière de confiance.

## **Ressources**

Depuis 2009, l'ESGAB fait part de sa préoccupation — au vu de la demande croissante de statistiques fiables — face à la diminution progressive des ressources disponibles pour la conception, la production et la diffusion de statistiques européennes. Parallèlement, il est devenu évident que le coût de production des statistiques européennes selon les procédures traditionnelles n'est plus tenable. La méthode actuelle, qui veut qu'Eurostat et les INS travaillent individuellement sur tous les stades des processus de production et de diffusion dans chaque domaine statistique, est inefficace et doit être réformée.

C'est pourquoi l'ESGAB a toujours soutenu la «communication concernant la méthode de production des statistiques de l'Union européenne: une vision de la prochaine décennie»<sup>4</sup> publiée par la Commission en 2009, qui vise à rationaliser le système de production des statistiques européennes. Cela suppose d'assurer le bon déroulement des tâches nécessaires de gouvernance et de gestion des statistiques, non seulement grâce à des ressources humaines et financières adéquates, mais aussi par l'adoption des changements législatifs qui s'imposent, par exemple afin d'intensifier l'utilisation des sources de données multiples, des données administratives, des identifiants uniques et l'échange de microdonnées. La complexité de la tâche est telle qu'il ne faut pas espérer de progrès rapides dans ce domaine. Cependant, les réticences de certains États membres à engager les réformes recommandées ont ralenti inutilement le processus. Les méthodes de production traditionnelles doivent être modernisées pour qu'il soit possible d'investir dans de nouveaux procédés qui garantiront la qualité et la pertinence des statistiques européennes.

### **Qualité**

En ce qui concerne la qualité des statistiques, au cours de la période 2009-2012, l'ESGAB s'est concentré sur la gestion générale de la qualité par les INS; il a évalué les processus et le mode de notification des problèmes de qualité, et non la qualité de la production statistique proprement dite. Le code de bonnes pratiques révisé de septembre 2011 intègre dans son préambule la déclaration du SSE sur la qualité et prévoit un cadre complet d'assurance de la qualité pour le SSE. L'ESGAB constate avec satisfaction que les systèmes de gestion et d'assurance de la qualité sont largement répandus dans les processus opérationnels des INS.

D'une manière générale, les statistiques européennes sont aujourd'hui de bonne qualité. Les statistiques utilisées directement pour la mise en œuvre et le suivi des politiques de l'UE, comme les indicateurs fondés sur les comptes nationaux et les statistiques des finances publiques, appellent une insistance plus grande sur l'assurance de la qualité, de façon à équilibrer plusieurs dimensions de la qualité (par exemple l'exactitude, l'actualité et la pertinence). Pour ce genre de statistiques, ce rôle échoit de plus en plus souvent aux cadres d'assurance de la qualité, qui englobent toute une série de méthodes et d'outils permettant d'appliquer les critères spécifiés dans le code. L'intérêt que porte l'ESGAB au respect des exigences de qualité s'est progressivement porté sur d'autres autorités nationales qui contribuent au développement, à la production et à la diffusion de statistiques européennes, et en particulier sur leur capacité à s'imposer un cadre de qualité dans le respect du code de bonnes pratiques. Compte tenu du recours de plus en plus fréquent au déclenchement automatique de décisions politiques ou de sanctions pour des infractions en fonction de seuils définis par des indicateurs statistiques, la qualité doit demeurer au centre de tous les efforts visant à assurer le respect du code de bonnes pratiques. L'ESGAB est préoccupé par la diminution — voire l'absence totale — des ressources, qui risque de compromettre la qualité de la production statistique.

### **Coordination**

Au cours des années précédentes, l'ESGAB n'a pas vraiment mis l'accent sur la question de la coordination, car elle ne relève pas d'un principe énoncé explicitement dans le code de bonnes pratiques. Les recommandations dans ce domaine sont restées peu nombreuses et concernaient principalement Eurostat. Toutefois, il apparaît de plus en

---

<sup>4</sup> Communication de la Commission au Parlement et au Conseil concernant la méthode de production des statistiques de l'Union européenne: une vision de la prochaine décennie (COM/2009/404 final - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0404:FIN:FR:PDF>).

plus clairement que la coordination fait implicitement partie du code : sans elle, le code ne peut être pleinement respecté. Dans le rapport 2012, une section distincte a été consacrée aux aspects liés à la coordination.

### Autres

Des recommandations portant sur l'égalité d'accès, la communication, la formation, la méthodologie et le dialogue avec les utilisateurs pour garantir la pertinence des statistiques ont aussi été formulées au cours des quatre années écoulées.

## 2.2. Évaluation de certains principes du code de bonnes pratiques pour 2013

Dans le présent rapport, l'ESGAB a concentré son attention sur un certain nombre de principes en raison des pressions croissantes qui s'exercent dans ces domaines et de leur incidence directe sur la qualité des données et la fiabilité du SSE. Le principe d'indépendance professionnelle est lié, dans une large mesure, au cadre institutionnel et à la culture administrative d'un pays. Les principes relatifs à l'efficacité du système sont examinés comme un ensemble de principes qui peuvent avoir une influence à cet égard.

### 2.2.1. Indépendance professionnelle

Principe 1: «*L'indépendance professionnelle des autorités statistiques à l'égard aussi bien des autres instances et services politiques, réglementaires ou administratifs, que des opérateurs du secteur privé, assure la crédibilité des statistiques européennes.*»

#### Cadre institutionnel et nominations

Il faut encore améliorer l'indépendance, la force et l'efficacité du SSE. Le fait que les INS faisant partie du SSE aient des degrés d'indépendance professionnelle divers est une faiblesse. En l'absence des garanties légales nécessaires ou à défaut de leur application, un système statistique national peut être — ou paraître — exposé aux influences politiques.

L'ESGAB ne doute pas que la plupart des nominations n'ont pas de connotations politiques, mais des révocations et des remplacements soudains continuent à être observés à la tête d'INS. Aussi légitimes que ces changements puissent être, l'impression qu'ils donnent à l'opinion publique ne renforce pas l'image d'indépendance professionnelle et de fiabilité des instituts nationaux de statistique. Par ailleurs, de longues périodes d'absence d'un directeur général ou des remplacements de longue durée ne sont pas conformes à l'esprit du code de bonnes pratiques.

- En Grèce, la loi sur les statistiques révisée et le comité consultatif sur les bonnes pratiques récemment mis en place sont exemplaires en théorie. Toutefois, dans la pratique, l'autorité grecque de la statistique (ELSTAT)<sup>5</sup> reste dans une position vulnérable. L'ELSTAT et, en particulier, son président ont fait l'objet de polémiques lancées par des personnalités politiques et quelques statisticiens contestant la validité des données produites conformément aux

<sup>5</sup> Déclaration des membres du système statistique européen à propos des récents développements concernant ELSTAT en Grèce, le 7 février 2013 :

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp\\_ess/0\\_DOCS/estat/ESS\\_statement\\_Greece\\_Feb\\_2013\\_final.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/ESS_statement_Greece_Feb_2013_final.pdf).

règles — le droit primaire de l'Union européenne et le code de bonnes pratiques — qui définissent les normes applicables aux statistiques européennes. Alors que les six dernières notifications consécutives au titre de la procédure de déficit excessif (PDE) ont montré que la qualité des statistiques grecques est fiable, ces allégations ont donné lieu à de longues procédures judiciaires et à des débats profondément partisans sur la place publique. La crédibilité des statistiques grecques risque d'en pâtir durablement, jusqu'à ce qu'une décision de justice soit rendue. De plus, certains classements d'entreprises publiques et privées selon les normes statistiques européennes ont été annulés par des tribunaux, ce qui pourrait bien amener la Commission européenne à ouvrir des procédures d'infraction. Cela suscite de graves inquiétudes concernant l'intrusion du monde judiciaire dans le processus de conception, de production et de diffusion des statistiques européennes.

- En Belgique, un directeur général *ad interim* a été chargé d'administrer la direction générale «Statistique et Information économique» — Statistics Belgium — en 2008. Quand l'ESGAB a discuté de la situation avec les autorités belges durant le premier semestre 2013, il est apparu qu'un directeur général avait bien été choisi, mais n'occupait pas encore son poste en raison des fonctions qu'il exerçait au même moment dans un cabinet ministériel. Le directeur général officiant jusqu'alors à titre temporaire devait donc rester à la tête de Statistics Belgium, au plus haut niveau de la fonction publique et en tant que membre du personnel statutaire.
- La révocation soudaine, début 2013, du président de l'Institut national de statistique de Roumanie a fait l'objet de délibérations au sein de l'ESGAB. L'explication fournie par les autorités roumaines quant aux motifs et aux circonstances de ce changement ne semble pas nécessiter de suivi. Le récent changement inattendu à la tête du Bureau croate de statistique est en cours d'examen.

L'ESGAB n'a eu de cesse de mettre l'accent sur l'indépendance professionnelle des INS et de leurs cadres dirigeants. De même, la proposition de révision du règlement (CE) n° 223/2009 vise à renforcer la position des INS. Néanmoins, l'intégrité et le pouvoir de la personne nommée à la tête d'un INS n'ont pas reçu autant d'attention dans les discussions. La fonction de directeur d'un INS est souvent perçue comme ayant un caractère technique et le salaire est relativement bas, en comparaison avec certains autres postes de l'administration publique. Pourtant, ces fonctions requièrent une bonne compréhension du processus de décision politique et imposent de faire preuve à la fois d'indépendance et d'autorité; le directeur doit être capable de préserver la production et la diffusion de statistiques de toute instrumentalisation sur la scène politique.

Les relations bilatérales entre la direction d'un INS et son ministre de tutelle — ou des fonctionnaires du ministère ayant un grade suffisamment élevé — sont nécessaires au maintien du dialogue politique. Cependant, pour l'opinion publique, ces relations demeurent opaques ou peuvent être perçues négativement, comme une atteinte à l'indépendance professionnelle de l'INS, surtout si les modes de fonctionnement ne sont pas expliqués publiquement. Pour accroître la visibilité et la responsabilité des INS, leurs relations avec les parlements nationaux pourraient être renforcées et rendues plus systématiques. Dans les pays où il existe des organismes similaires à l'ESGAB, les relations avec les parlements nationaux devraient être appliquées

conformément à leur mandat. Des contacts plus réguliers avec les parlements nationaux permettraient aussi d'éviter de donner l'impression que les INS — ou d'autres organismes chargés de veiller au respect du code de bonnes pratiques — ne sont convoqués pour des auditions parlementaires que dans les cas où les statistiques donnent matière à un débat public. Le budget affecté aux activités statistiques devrait être présenté dans un chapitre distinct des budgets généraux et les INS devraient rendre compte annuellement de leurs activités aux parlements. Parallèlement, tout doit être mis en œuvre pour résister à d'éventuelles pressions ou interférences politiques qui s'exerceraient sur la méthodologie statistique et l'indépendance professionnelle des INS.

L'ESGAB encourage les processus de sélection ouverts pour le recrutement du personnel de direction des INS et d'autres producteurs de statistiques européennes dans les systèmes nationaux. En ce qui concerne la nomination des directeurs d'autres producteurs nationaux, les INS devraient être associés au processus de sélection, afin de veiller à ce qu'il soit prêté suffisamment attention aux qualifications professionnelles et à l'intégrité des candidats. Les deux aspects sont cruciaux pour la crédibilité et la réussite professionnelle du candidat recruté et pour la fiabilité de la production statistique.

### **Accès préalable à la diffusion**

Le code de bonnes pratiques prévoit des règles concernant l'accès préalable à la diffusion, à savoir un accès privilégié, dans un nombre de cas limité et selon une procédure transparente, accordé à des responsables politiques ou autres, avant que les données ne soient rendues publiques et mises à la disposition des acteurs du marché. Ces règles sont généralement respectées dans le SSE. Étant donné que l'accès préalable à la diffusion représente un enjeu plus important dans l'environnement médiatique actuel qu'il y a dix ans, la vigilance s'impose quant à la possibilité d'une influence politique sur les méthodes, le contenu et la diffusion de statistiques. Dans le passé, l'accès aux statistiques et leur utilisation avant diffusion n'avaient pas d'incidence immédiate et il était moins facile d'engager une bataille de chiffres. Aujourd'hui, la diffusion anticipée et l'interprétation de certaines données peuvent avoir des effets politiques, économiques et financiers immédiats, par exemple en provoquant de brusques mouvements sur les marchés financiers, avec des conséquences coûteuses.

### **Eurostat**

La décision 2012/504/UE de la Commission est en cours de déploiement. Cette décision définit le rôle d'Eurostat, renforce son indépendance professionnelle et confère au directeur général d'Eurostat le statut de statisticien en chef. Une indépendance plus grande renforce la nécessité de rendre des comptes au niveau de l'UE, comme en attestent les échanges de vues récents avec le statisticien en chef devant la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen ainsi que les échanges avec l'ESGAB<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/fr/committees/video?event=20130507-0900-COMMITTEE-ECON>.

## 2.2.2. Efficacité du système

Les questions relatives aux ressources sont abordées moyennant l'examen d'un ensemble de principes connexes qui revêtent une importance cruciale pour l'amélioration de l'efficacité:

Principe 2: «Les autorités statistiques disposent d'un mandat légal clair les habilitant à collecter des informations».

Principe 3: «Les ressources dont disposent les autorités statistiques sont suffisantes pour leur permettre de répondre aux exigences statistiques au niveau européen».

Principe 5: «Le respect de la vie privée ou du secret des affaires des fournisseurs de données (ménages, entreprises, administrations et autres répondants), la confidentialité des informations qu'ils communiquent et l'utilisation de celles-ci à des fins strictement statistiques sont absolument garantis».

Principe 8: «Des statistiques de qualité sont fondées sur des procédures statistiques adaptées, depuis la collecte des données jusqu'à leur validation».

Principe 9: «La charge de réponse est proportionnée aux besoins des utilisateurs sans être excessive pour les déclarants».

Principe 10: «Les ressources sont utilisées de façon efficiente».

La plupart des INS semblent avoir géré assez bien la transition vers de nouveaux défis en compensant la diminution de leurs ressources par une plus grande efficacité des processus. Environ la moitié des membres du SSE rapportent un déclin continu de leurs ressources humaines et financières, parallèlement aux restrictions budgétaires moyennes dans d'autres segments de l'administration. Certains INS font état d'augmentations des salaires ou des budgets, mais il s'agit le plus souvent de compensations pour des coupes sévères subies précédemment. De graves difficultés subsistent, en raison notamment de la réduction des ressources allouées au secteur public dans la plupart des pays.

Eurostat a dû s'accommoder de trois prélèvements : 1 % sur l'ensemble des quotas d'emplois à la Commission, une taxe de réduction de 1 %, ainsi que son propre prélèvement pour la réaffectation de personnel à des tâches prioritaires. Une restitution partielle a été possible dans la mesure où la Commission a alloué huit postes supplémentaires à Eurostat pour développer et mettre en œuvre un système d'assurance de la qualité pour la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM).

Dans une telle situation, l'efficacité du système prend une dimension non seulement importante, mais aussi urgente. Les paragraphes qui suivent esquissent des pistes en vue d'améliorer l'efficacité.

### **Gains d'efficacité dans la production**

Un moyen de faire face aux défis futurs de la diminution des ressources et de l'augmentation des demandes consiste à accélérer la mise en œuvre de la Communication de la Commission sur une «vision de la prochaine décennie<sup>7</sup>». L'un

---

<sup>7</sup> Communication de la Commission au Parlement et au Conseil concernant la méthode de production des statistiques de l'Union européenne: une vision de la prochaine décennie (COM/2009/404 final - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0404:FIN:FR:PDF>).

de ses principaux instruments est le programme VIP du SSE, qui vise à réaliser des économies d'échelle et des gains de productivité par le partage de données, de services et de coûts et par une meilleure répartition des tâches entre les partenaires du SSE. Parmi les différentes phases de collecte des données, de traitement et de diffusion des statistiques, le programme VIP du SSE concentre ses efforts sur le traitement des données, où des économies d'échelle peuvent être obtenues par une industrialisation des procédés de production. Les projets VIP du SSE portent sur le partage de données, de technologies informatiques, de services et de coûts et sur l'amélioration de l'affectation des tâches aux différents partenaires du SSE. Le programme s'intéresse moins aux phases de collecte, de diffusion et de communication des données, car ces aspects exigent une bonne connaissance des spécificités administratives et culturelles locales.

La structure du programme VIP du SSE se compose de trois piliers, qui recouvrent chacun plusieurs projets concrets.

- Pilier I : les projets **transversaux** visent à développer les principaux éléments constitutifs de l'infrastructure commune d'un futur SSE mieux intégré : normes et modèles d'information, réseau européen d'échange de données statistiques, services partagés et entrepôts de données.
- Pilier II : les projets d'**activités** portent sur des domaines statistiques individuels. Quatre projets sont en cours: le projet SIMSTAT relatif aux statistiques du marché unique, la politique commune de validation des données, le système européen de répertoires d'entreprises interopérables et la production et la diffusion de statistiques fondées sur des services partagés (statistiques sur les TIC).
- Pilier III : les projets **administratifs** caractérisent ce pilier qui vise à mettre en place des cadres appropriés et des mécanismes administratifs afin de faciliter le partage de données, de services et de coûts entre les partenaires du SSE.

Le programme a pour objectif d'apporter des solutions pratiques à diverses difficultés auxquelles se trouve confronté le SSE dans le cadre de sa réorganisation. Toutefois, eu égard à l'ambition du programme, de nombreuses questions financières, institutionnelles et juridiques se posent encore. Il faut parvenir à une vision commune d'un régime définissant les droits et les obligations de chaque partie.

### **Utilisation des sources de données administratives**

Le succès du programme VIP du SSE dépend en partie d'un élargissement des possibilités de réutilisation des données existantes et sources multiples de données. Un moyen d'améliorer l'efficacité et la qualité des données passe par le recoupement et la liaison des données, de façon à faciliter la mise en relation des unités statistiques entre divers répertoires et bases de données. Or, cela soulève souvent des questions délicates de confidentialité et de respect de la vie privée, qui sont ancrées dans le paysage culturel et administratif des États membres. L'exploitation des sources administratives, dans le respect de la législation applicable en la matière, se révèle souvent coûteuse. En outre, bien que les pays ne ménagent pas leurs efforts pour accroître l'utilisation des sources administratives, ils manquent encore d'expérience dans la gestion des problèmes de qualité : les concepts, les définitions et les périodes

de référence diffèrent d'un pays à l'autre, des difficultés se posent en matière d'accès aux sources et de relations avec les propriétaires de données, et il subsiste des restrictions juridiques ou pratiques.

Dans tous les pays membres du SSE, il existe un cadre juridique régissant l'accès aux microdonnées des sources administratives, mais aussi des lignes de conduite variables en ce qui concerne le respect de la vie privée ou du secret des affaires, ainsi que les domaines couverts. Par exemple, il est fréquent que l'accès aux sources de données administratives en matière de fiscalité ne soit pas autorisé, alors que cela pourrait réduire considérablement les charges pour les déclarants et les coûts de production. Les pays nordiques se montrent plus ouverts à l'égard du recoupement et de la liaison des données, alors que, dans beaucoup d'autres pays, les particuliers et les entreprises affichent davantage de réticence à suivre cette méthode. Dans les pays où des progrès ont été accomplis afin de supprimer ou simplifier les contraintes législatives, les organismes de protection des données ont souvent joué un rôle appréciable.

Bien qu'il soit important de laisser une marge de manœuvre suffisante pour établir des relations fructueuses et souples avec les propriétaires des données, certains pays ont déjà adopté des dispositions juridiques régissant la liaison et le recoupement des données. Cette bonne pratique devrait être imitée par tous les États membres. Il est nécessaire de renforcer le rôle de coordination des INS pour régler les problèmes de qualité et de méthodologie avec les propriétaires de données administratives.

### **Partage de microdonnées entre les partenaires du SSE**

L'accès aux microdonnées à des fins scientifiques a considérablement progressé ces dernières années. Avec le programme VIP du SSE, l'idée d'un «espace Schengen des données» s'est développée pour le processus de production. Dans ce cadre, les producteurs de statistiques européennes seraient en mesure d'échanger des microdonnées à des fins de production de statistiques dans un environnement sûr et contrôlé. De l'avis de nombreux membres du SSE, les avantages d'un tel «espace Schengen des données» sont notamment l'amélioration de la qualité des données, la réduction de charges et des doubles emplois dans la collecte au niveau du SSE, la possibilité de combler des lacunes grâce à l'assistance mutuelle et l'utilisation accrue de services partagés et de systèmes de collecte de données centralisés. Le SSE a défini plusieurs domaines statistiques qui pourraient bénéficier d'un partage des microdonnées: le commerce international des biens et des services, la migration et les répertoires d'entreprises (en particulier multinationales). Un exemple opérationnel en la matière est le répertoire EuroGroups, qui est appelé à devenir la plateforme de production de statistiques fondées sur des microdonnées concernant les entreprises multinationales et la mondialisation.

Les considérations juridiques sont déterminantes, compte tenu du caractère sensible des questions soulevées et du risque d'atteinte à la confidentialité. Bien que les coûts supplémentaires liés à la mise en place d'une architecture commune pour l'échange de microdonnées soient difficiles à couvrir avec les ressources existantes, l'ESGAB et la plupart des pays considèrent qu'il existe de bonnes raisons d'aller de l'avant dans la constitution d'un «espace Schengen des données». Les conditions juridiques, financières et techniques doivent d'abord être remplies, mais il conviendra aussi de construire la confiance nécessaire pour que l'échange de microdonnées soit possible.

Afin de rendre opérationnel cet «espace Schengen des données», les membres du SSE estiment qu'une condition préalable réside dans la mise en place d'un cadre juridique au niveau de l'UE définissant clairement les droits et les obligations liés à l'accès aux données et à leur utilisation, et notamment les modalités d'application du cadre et les sanctions en cas d'infraction. La perception de la propriété des données doit évoluer. De plus, il serait nécessaire d'avoir en commun une infrastructure, des outils informatiques et une méthodologie, et de conclure des accords pratiques détaillés pour harmoniser le traitement des données au niveau national. Les solutions techniques envisagées sont de plus en plus nombreuses, mais un changement de mentalités est nécessaire pour en promouvoir un usage efficace. Le SSE doit pouvoir s'appuyer sur des exemples opérationnels qui permettent de réaliser des économies et d'améliorer la qualité sans accroître le risque de divulgation des données. Le programme VIP du SSE devrait traiter bon nombre de ces aspects et apporter une contribution financière en participant aux différents projets.

### 3. Coordination

La notion de coordination doit être comprise comme recouvrant les actions des instituts nationaux de statistique et d'Eurostat destinées à faire en sorte que les activités d'autres autorités de leurs systèmes et du SSE se conforment aux exigences du code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Les INS sont censés constituer les seuls points de contact d'Eurostat pour la conception, la production et la diffusion de statistiques européennes produites au titre du règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes par toutes les autorités nationales qui composent le SSE. La signification détaillée du «rôle de coordination» repose sur la proposition de révision du règlement (CE) n° 223/2009. La Commission a proposé que les INS soient chargés de coordonner, au niveau national, la programmation et la déclaration statistiques, la surveillance de la qualité, la méthodologie, la transmission de données et la communication d'informations relatives aux mesures statistiques du SSE.

Des statistiques européennes sont aussi produites parallèlement par le système européen des banques centrales (SEBC). En plus des statistiques nécessaires au SEBC et à la Banque centrale européenne (BCE), les banques centrales nationales (BCN) contribuent aussi aux domaines spécifiques des statistiques européennes régis par la législation de l'UE adoptée par le Conseil et le Parlement, à savoir les statistiques sur la balance des paiements, sur les comptes financiers et sur les finances publiques. Tous ces domaines ne relèvent pas de la responsabilité des BCN dans tous les États membres. Le protocole d'accord signé récemment vise à renforcer la coopération entre le SSE et le SEBC, en tant que producteurs de statistiques européennes. L'ESGAB espère que ce protocole d'accord contribuera au respect du règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes et du code de bonnes pratiques, sans préjudice de l'indépendance des BCN ou du rôle de coordination de la BCE.

Une coordination efficace assurée par les INS et Eurostat au sein du SSE est indispensable à l'application des principes du code. Bien que le terme lui-même ne figure pas dans le code de bonnes pratiques, une coordination efficace est essentielle au bon fonctionnement du SSE. Étant donné que la qualité des statistiques européennes dépend du respect du code, l'ESGAB a consacré une large part de son questionnaire 2013 à ces questions.

S'il apparaît que la surveillance du respect du code par les INS et Eurostat est bien en place, c'est moins évident dans le cas d'autres autorités nationales qui produisent des statistiques européennes. Dans l'attente des informations complémentaires que devraient apporter à l'avenir les examens par les pairs en cours de préparation, les paragraphes qui suivent décrivent séparément les observations concernant les membres nationaux du SSE et Eurostat. Sur cette base, l'ESGAB formule dans la dernière sous-section des conclusions applicables à l'ensemble du système statistique européen.

## *Membres nationaux du SSE*

Les systèmes statistiques nationaux sont centralisés ou décentralisés selon des modes d'organisation divers. Ils englobent un grand nombre d'autres autorités nationales et régionales, comme des ministères, des agences et d'autres entités, qui fournissent des données pour les statistiques européennes au titre du règlement (CE) n° 223/2009. Souvent, ces fournisseurs ne transmettent pas leurs données par l'intermédiaire des INS, mais les envoient directement à Eurostat. Dans bien des cas, cela contraint Eurostat à fournir des efforts supplémentaires pour valider et harmoniser les données afin d'en faire de véritables statistiques européennes. Une mauvaise qualité des données peut indiquer une non-conformité avec les mécanismes de contrôle de la qualité et le code de bonnes pratiques de la part de producteurs autres que les INS. Il est difficile aussi de savoir dans quelle mesure les statisticiens qui travaillent en dehors des INS ou d'autres instances nationales ont connaissance du code ou instruction de s'y conformer. Cette situation représente un risque pour la production de statistiques européennes de haute qualité.

Au sein du SSE, l'organigramme des systèmes statistiques nationaux — ce qu'ils sont et comment ils fonctionnent — est hétérogène: certains pays comptent peu d'autres producteurs de statistiques européennes, tandis que d'autres peuvent donner l'impression d'en avoir davantage, même si la part qu'ils représentent dans la production des statistiques européennes est réduite. La moitié environ des INS rapportent qu'ils ont des relations officielles avec d'autres producteurs. Beaucoup d'INS ont un rôle de coordination qui repose sur une base juridique ou assurent de facto des tâches de coordination. Il peut s'agir de préparer des programmes de travail statistique et des rapports d'activité annuels en collaboration avec d'autres producteurs, de formuler des lignes directrices et d'apporter un soutien sur le plan méthodologique, d'élaborer et d'imposer des normes et de créer des groupes de travail. Un nombre plus restreint de pays indiquent que les INS s'occupent de superviser ou d'évaluer la mise en œuvre de programmes statistiques et le respect des normes convenues. Dix pays publient des statistiques sur un portail de diffusion commun et six déclarent pourvoir à la gestion des ressources humaines d'autres producteurs. Seuls trois pays rapportent qu'ils assurent un contrôle de la qualité de toute la production de statistiques européennes au niveau national.

Les principaux domaines pour lesquels d'autres autorités nationales au sein du SSE fournissent directement des données à Eurostat sont les statistiques démographiques et sociales (à l'exclusion des recensements), l'environnement, l'énergie, l'agriculture, la sylviculture et la pêche. Plus ou moins 40 % du travail total de validation et de correction de données effectué par Eurostat porte d'ailleurs sur ces domaines. L'une des grandes questions qui se posent est donc de savoir comment les autres autorités du SSE se rattachent aux INS et leur rendent des comptes, et si les statistiques européennes sont transmises à Eurostat directement par ces autorités ou après validation par les INS. À cet égard, on peut distinguer divers modèles de systèmes statistiques nationaux:

- **Système centralisé** : les INS sont les seuls producteurs de statistiques européennes, par exemple aux Pays-Bas, ou bien les systèmes englobent d'autres autorités qui produisent des statistiques européennes, mais qui ont clairement pour instruction de faire rapport aux INS en ce qui concerne la méthodologie et le contrôle de la qualité. Les INS disposant de bureaux (régionaux) dans leur organigramme ou d'autres entités placées sous leur contrôle direct pour ce qui est des statistiques seraient considérés comme des systèmes centralisés, par exemple en Bulgarie. Ces entités transmettent généralement leurs statistiques européennes à Eurostat par l'intermédiaire des INS. Si elles le font directement, elles sont censées se conformer au code de bonnes pratiques, sous les auspices des INS.
- **Système décentralisé au niveau régional** : d'autres entités du SSE sont responsables d'une grande partie du processus de production dans leurs régions. Toutefois, bien qu'elles ne rendent pas officiellement compte de leurs activités aux INS, elles suivent des normes et des méthodologies harmonisées. Les statistiques européennes sont transmises à Eurostat par les INS. L'essentiel de la production statistique est entre les mains de statisticiens professionnels, comme c'est le cas en Allemagne.
- **Système décentralisé au niveau fonctionnel** : la production statistique relève de la responsabilité d'autres entités (par exemple des ministères). Les membres du personnel, qui ne sont pas toujours des statisticiens de formation, travaillent dans des unités ou des services spécialement chargés des activités statistiques ou pleinement intégrés à l'«entité hôte». Ils rendent compte à la direction de l'«entité hôte» ; c'est le cas en Suède et, dans une large mesure, en Espagne.
- **Combinaisons** : certains systèmes peuvent être considérés comme décentralisés au niveau fonctionnel, mais aussi centralisés, eu égard au fait que les chefs de service des unités statistiques sont tenus de rendre des comptes au statisticien en chef, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

En dehors des systèmes où l'INS assure le contrôle final de la qualité avant la transmission des statistiques à Eurostat, le respect du code de bonnes pratiques par d'autres autorités n'est pas nécessairement évident ou vérifié. De plus, dans la mesure où un travail de validation considérable est nécessaire pour harmoniser les données de façon à ce qu'elles puissent être considérées comme des statistiques européennes, l'ESGAB est préoccupé par la qualité des données source, ainsi que par l'efficacité et la solidité des dispositions institutionnelles nationales. Une moindre qualité des données source peut indiquer une non-conformité avec le code de la part d'autorités dont la tâche essentielle n'est pas la production de statistiques, ou qui reçoivent une partie de leurs données d'autres sources encore, qui ne sont pas tenues de respecter le code de bonnes pratiques. Il n'est pas non plus évident de déterminer dans quelle mesure les statisticiens des systèmes décentralisés se conforment au code. Par exemple, un statisticien qui travaille dans un ministère peut être tenu d'observer les règles, les méthodologies et les priorités du ministère plutôt que celles du code. Il est nécessaire de fournir un effort considérable au stade de la validation pour que les statistiques produites dans ces conditions puissent être considérées comme des statistiques européennes de qualité.

Par ailleurs, les INS et les BCN — en tant que producteurs de statistiques européennes — doivent coopérer pour produire des statistiques complètes et cohérentes par l'intermédiaire du SSE et du SEBC dans leurs domaines de compétence respectifs. Le protocole d'accord signé en avril 2013 par le SSE et le SEBC a établi un nouvel organe —

le «European Statistical Forum» (Forum statistique européen), composé de représentants du comité du SSE (CSSE) et du comité des statistiques du SEBC (STC) — afin de renforcer la coopération au niveau stratégique dans les domaines relevant d'une responsabilité conjointe ou présentant un intérêt commun, comme la balance des paiements, le commerce des services, les comptes nationaux et les statistiques des finances publiques. Le «European Statistical Forum» s'attachera notamment à discuter de la définition des priorités, à conseiller le SSE et le SEBC sur la cohérence de leurs programmes de travail statistique respectifs et à cerner les éventuels défis futurs à relever dans le domaine des statistiques européennes.

## *Eurostat*

Le rôle de coordination d'Eurostat s'exerce dans trois sphères : au sein de la Commission et des institutions de l'UE, au sein du SSE et comme partenaire au niveau international. Le rôle d'Eurostat à la Commission s'est renforcé. Des progrès sont aussi accomplis au niveau du SSE grâce à la rationalisation des structures de gouvernance, à la stratégie conjointe de déploiement de la «vision de la prochaine décennie» et à la réorganisation du système de production. Sur la scène internationale, Eurostat participe au système statistique mondial par sa contribution dans les enceintes internationales ou par des relations bilatérales avec des pays de l'OCDE non membres de l'UE.

La décision de la Commission<sup>8</sup> du 17 septembre 2012 concernant Eurostat est au cœur du rôle de coordination d'Eurostat à la Commission. Elle spécifie que la prise de décision en matière de méthodologie et de production est entre les mains de statisticiens professionnels. Eurostat coordonnera les «statistiques européennes» produites par le SSE, conformément à des programmes de travail établis après consultation d'autres directions générales (DG) et dans le respect du code de bonnes pratiques. Les services de la Commission produisent aussi d'«autres statistiques», définies dans le cadre d'un exercice de planification conduit par Eurostat et soumis à des accords mutuels entre les DG et Eurostat. Les DG sont tenues d'informer Eurostat à un stade de développement précoce de tous les actes législatifs comportant des aspects statistiques. Les tâches d'Eurostat peuvent inclure la formation, la formulation de conseils méthodologiques et la mise en place de plateformes de diffusion communes. En ce qui concerne les dialogues avec les DG, la mise en œuvre de la décision progresse. Si plusieurs DG considèrent cet exercice comme une charge administrative, les discussions en cours avec cinq d'entre elles — qui pilotent l'établissement de protocoles d'accord — avancent bien. De plus, Eurostat prépare un inventaire des activités statistiques menées à la Commission.

Eurostat coordonne la production de statistiques européennes harmonisées et comparables dans le SSE. La coopération avec les États membres s'opère en grande partie au sein de la structure de gouvernance du SSE, où le comité du SSE chapeaute d'autres groupes. Cependant, la structure organisationnelle actuelle n'est pas totalement cohérente du point de vue des compétences du CSSE en matière de comitologie<sup>9</sup>: d'autres comités assurent aussi des tâches de comitologie pour certains domaines statistiques dont le CSSE ne s'occupe pas. Au cours de l'année écoulée, des efforts ont été entrepris pour faire du CSSE l'unique comité de comitologie du SSE, en lui conférant le pouvoir de rendre des décisions définitives et en renforçant sa capacité d'orientation stratégique du SSE. Le rôle des groupes de directeurs par domaine est aussi renforcé

<sup>8</sup> JO [L 251](#) du 18.9.2012, p. 49.

<sup>9</sup> Compétences d'exécution attribuées à la Commission par le législateur  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/comitology\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_fr.htm).

dans la préparation des dossiers afin que leur expertise soit exploitée au mieux. Pour mettre en œuvre cette structure modernisée, des règlements et des décisions établissant les autres comités de comitologie sont actuellement abrogés ou modifiés.

Eurostat a mis en place un mécanisme de coordination pour permettre à l'UE de parler d'une seule voix dans les principales enceintes internationales, comme la Commission de statistique des Nations unies, dans le but de parvenir à des résultats concrets conformes aux priorités de l'UE. Eurostat est aussi membre du Comité de coordination des activités statistiques (CCAS), l'organe des Nations unies qui coordonne les activités statistiques des organisations internationales. Dans ce contexte, Eurostat s'emploie à influencer le processus de décision et à favoriser des synergies entre les organisations internationales dans le domaine statistique. Au sein de cette structure, Eurostat et la BCE coopèrent étroitement pour formuler une vision cohérente émanant de l'Union européenne. Les relations avec les pays de l'OCDE qui ne font pas partie de l'UE sont régies dans certains cas par un protocole d'accord (par exemple, avec la Corée, le Mexique, le Chili et la Russie). Il existe aussi des dispositions ad hoc, qui visent à promouvoir la coordination et l'adoption de pratiques exemplaires dans la production des statistiques officielles et à mettre à profit les avantages respectifs de chaque partie pour en tirer des bénéfices mutuels.

En 2012, le secrétariat général de la Commission a évalué le statut de l'UE dans les organisations internationales. L'objectif était d'établir un ensemble de règles et de principes communs pour gérer de manière cohérente et stratégique les questions relatives au statut de l'UE et les aligner sur le traité de Lisbonne. Cette évaluation a débouché sur la communication intitulée «Strategy for the progressive improvement of the EU status in international organisations and other fora in line with the objectives of the Treaty of Lisbon» (stratégie pour l'amélioration progressive du statut de l'UE au sein des organisations internationales et d'autres instances conformément aux objectifs du traité de Lisbonne)<sup>10</sup>. Cette communication a défini des objectifs prioritaires pour renforcer le statut de l'UE et a établi un plan d'action. Eurostat a, dans la plupart des cas, un rôle d'observateur dans les organisations internationales auxquelles il participe et tirerait profit du renforcement de ce statut.

## *Conclusions de l'ESGAB sur la coordination au sein du SSE*

Les systèmes statistiques nationaux reflètent les configurations administratives, juridiques et culturelles de chaque pays. Il convient d'examiner la question cruciale de savoir si le type de système et l'ampleur de la coordination qui s'y exerce ont une incidence sur la qualité. La tendance observée sur la base des informations recueillies pour le présent rapport donne à penser qu'il existe une corrélation entre l'effort de validation d'Eurostat et les statistiques produites dans le SSE, mais en dehors des INS. Le traitement des données provenant de certaines d'autres sources — en l'absence d'un contrôle de la qualité par les INS avant leur transmission à Eurostat — représente un travail considérable avant que ces données puissent être considérées comme des statistiques européennes harmonisées. Les systèmes qui ne bénéficient pas d'un contrôle de la qualité de la part des INS paraissent plus enclins à présenter des lacunes en matière de qualité que ceux où les données transitent par les INS. La transmission des données à Eurostat par l'intermédiaire des 32 points de sortie des membres du SSE produirait d'importants gains d'efficacité et de qualité.

<sup>10</sup> Communication du président à la Commission en accord avec la vice-présidente Ashton, C(2012) 9420, du 20.12.2012.

Si la configuration administrative d'un État membre ne se prête pas nécessairement à des aménagements, les membres du SSE peuvent déterminer quelles sont les meilleures méthodes d'assurance de la qualité des données à transmettre à Eurostat. Pour ce faire, leur attention peut se porter sur deux points du processus au niveau national :

- au point de production, en mettant l'accent sur une méthodologie harmonisée conformément aux normes européennes ;
- au point de transmission à Eurostat, en installant des mécanismes de contrôle de la qualité centralisés pour repérer les éventuelles discordances dans les ensembles de données et les séries chronologiques.

Les INS doivent assurer un rôle de coordination renforcé pour améliorer l'efficacité du système et la qualité des statistiques produites par d'autres organismes nationaux. Un nouveau principe, assorti d'un ensemble d'indicateurs sur la coordination, devrait être inclus dans la prochaine révision du code de bonnes pratiques.

Quelle que soit la façon dont la coordination est organisée, l'objectif principal doit être de garantir une qualité élevée dans l'ensemble des systèmes statistiques au niveau national. Cela suppose un respect strict du code de bonnes pratiques par tous les intervenants qui contribuent à la conception, la production et la diffusion de statistiques européennes produites par le SSE. Les instruments — protocoles d'accord ou autres types de dispositions — utilisés pour l'organisation des relations entre les INS et d'autres producteurs nationaux devraient mentionner explicitement les rôles et les obligations de chaque partenaire et les méthodes d'assurance de la qualité. Il appartient aux gouvernements d'inscrire les INS dans un environnement institutionnel adéquat pour leur permettre de coordonner et d'appliquer des cadres d'assurance de la qualité au niveau national. Les INS doivent aussi disposer de moyens suffisants pour influencer les méthodes et les procédés statistiques d'autres producteurs nationaux. Ces aspects pourraient être couverts par les engagements en matière de confiance dans les statistiques, qui figurent dans la proposition de la Commission visant à réviser le règlement (CE) n° 223/2009. Ces engagements doivent être signés par les gouvernements et par la Commission. Toutefois, l'ambition de la proposition de la Commission a été sensiblement revue à la baisse au cours du processus législatif. Cela pourrait miner les efforts visant à garantir la comparabilité des données entre les pays et leur qualité.

L'ESGAB salue les initiatives prises par Eurostat pour établir un mécanisme de coordination au sein de la Commission. Les réticences de certaines DG à «être coordonnées» découlent peut-être d'une interprétation erronée des objectifs de l'exercice et de ses conséquences sur les ressources. Les avantages de la collaboration doivent être clairement expliqués : les DG disposeront de davantage d'informations sur les statistiques produites dans tous les services de la Commission et auront la possibilité de les réutiliser, l'aide apportée par Eurostat sera plus ciblée pour mieux répondre aux besoins des DG, et il sera possible d'utiliser les contrats-cadres d'Eurostat pour externaliser certaines activités statistiques. Grâce à une planification pluriannuelle efficace et à une clarification des rôles et des responsabilités des services de la Commission qui produisent des statistiques, il devrait être possible d'établir un inventaire des activités statistiques de la Commission, sur lequel pourraient aussi s'appuyer des synergies et des mesures de rationalisation.

Le SSE et Eurostat, son coordonnateur, sont confrontés à des défis de plus en plus grands dans la production de statistiques officielles européennes de qualité: la demande de statistiques augmente alors que les ressources diminuent pour pratiquement tous les intervenants. Il est donc indispensable de moderniser la structure du SSE. Eurostat donne

le ton en réorganisant le système de production et le processus décisionnel du SSE afin que les statistiques européennes restent pertinentes, fiables et rentables.

Le développement d'un système de production de statistiques européennes mieux intégré pourrait s'appuyer sur une base solide, forte de quelque 350 règlements européens, mais les discussions au niveau du SSE tendent à être dominées par des intérêts nationaux. Pourtant, Eurostat et les INS pourraient créer ensemble des synergies permettant de réduire le coût total de l'élaboration des statistiques et de répondre aux nouvelles demandes de statistiques tout en allégeant la charge pour les déclarants. Cela nécessiterait un système plus intégré exploitant des sources de données et des interdépendances multiples au sein du SSE. De plus, les INS et les BCN correspondantes devraient coopérer sur les questions relatives aux statistiques européennes qui sont communes au SSE et au SEBC, en vue d'assurer la production de statistiques européennes cohérentes. Un protocole d'accord a été convenu entre le SSE et le SEBC afin d'établir le «European Statistical Forum» et renforcer ainsi la coopération dans les domaines d'intérêt commun. Il mettra en évidence les éventuels défis à venir en matière de statistiques européennes, dans le but d'accroître l'efficacité des systèmes, d'éviter les doubles emplois et d'améliorer la rentabilité.

Eurostat doit conserver son rôle de coordination dans les relations internationales afin de rester influent et de continuer à défendre la perspective européenne avec force sur la scène mondiale.

## **4. La gouvernance du SSE au-delà de l'application actuelle du code**

### **Révision du règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes**

La proposition de révision du règlement (CE) n° 223/2009, datée d'avril 2012, vise à renforcer le rôle de coordination des INS et la position de leur direction grâce à des règles claires en matière de recrutement et de révocation. Outre la facilitation de l'utilisation des sources de données administratives, la proposition recommande d'imposer des engagements en matière de confiance dans les statistiques. En les signant, les autorités politiques des États membres s'engageraient à respecter pleinement le code, et en particulier le principe d'indépendance professionnelle.

Depuis quelque temps déjà, le SSE est entré dans une phase de transformation radicale, qui résulte des exigences de qualité formulées par les décideurs, dès lors que des indicateurs statistiques servent de valeurs de référence, notamment pour le suivi de la politique économique. Le dépassement des seuils fixés peut avoir d'importantes conséquences économiques, financières et politiques. Le SSE s'efforce d'améliorer la qualité des données utilisées pour le suivi de la politique économique par des règlements spécifiques aux domaines concernés. La révision du règlement (CE) n° 223/2009 aiderait les INS à répondre à la demande de statistiques d'une qualité satisfaisante dans d'autres domaines également.

Le Parlement européen plaide en faveur d'une révision plus ambitieuse du règlement. Il souhaite renforcer la responsabilité des INS, comme prolongement logique d'une plus grande indépendance. Cette vision ne fait pas l'unanimité : les discussions dans le cadre du groupe de travail du Conseil sur les statistiques progressent à un rythme qui dénote

des positions contrastées sur la proposition de la Commission. Certaines administrations semblent envisager avec appréhension une responsabilité accrue en ce qui concerne la qualité des statistiques et rechignent à réaliser la transformation systémique requise. Toutefois, l'affaiblissement de l'ambition originale au cours du processus législatif ne contribue pas à renforcer le système statistique européen. Cette question dépasse la coopération administrative et ne peut être résolue qu'au niveau politique.

Il est souhaitable de saisir cette occasion de réviser le règlement (CE) n° 223/2009 conformément aux conclusions du conseil ECOFIN de 2011-2012 et aux recommandations précédentes de l'ESGAB. Les décideurs et les administrations devraient faire montre de leur engagement en faveur de la production de statistiques de haute qualité en adoptant les changements nécessaires, tandis que les INS devraient apporter une contribution plus proactive au développement du SSE en s'affirmant comme des partenaires plus forts et plus perspicaces sur le plan politique.

### **Architecture législative du SSE**

Eurostat déploie sa politique législative afin de rationaliser le grand nombre d'actes juridiques verticaux ou spécifiques à un domaine en les intégrant dans des règlements-cadres transversaux, qui constituent un autre élément important de la «vision de la prochaine décennie». Ce changement graduel est nécessaire pour adapter le cadre juridique à l'évolution de la fonction et de l'architecture opérationnelle du SSE, qui requiert une législation plus souple et plus adaptable qu'auparavant. Cela garantit aussi que les décisions relatives aux méthodes statistiques et à d'autres questions liées à la production seront prises par des statisticiens, tandis que les décisions sur les priorités politiques resteront entre les mains des responsables politiques.

### **Organismes similaires à l'ESGAB**

En 2012, l'ESGAB a formulé une recommandation (1.3)<sup>11</sup> afin que les rôles et les responsabilités en matière de surveillance du respect du code au niveau national soient répartis d'une façon plus claire qu'actuellement. En France, en Grèce, à Malte, au Royaume-Uni et en Suisse, il existe une entité séparée qui veille au respect du code de bonnes pratiques ou des formes du code adaptées au contexte national. Trois autres pays semblent prêts à créer une structure comparable. D'une manière générale, les membres du SSE rechignent à instaurer de tels organismes, même s'il n'est pas toujours évident de savoir qui surveille et évalue le respect du code de façon régulière. Dans beaucoup de pays, ce rôle est assuré par les INS eux-mêmes ou par divers conseils statistiques ou structures consultatives. Certains pays s'en remettent à Eurostat et aux exercices d'examen par les pairs ou aux activités de surveillance de l'ESGAB.

Dans certains pays, l'impact de la recommandation peut être limité, mais quelques États membres gagneraient à mettre en place des services consultatifs pour superviser la gouvernance. Ces structures consultatives devraient être habilitées à soulever des questions problématiques, qui sont souvent perçues plus clairement par des participants extérieurs.

---

<sup>11</sup> «L'instauration d'un comité national indépendant chargé de contrôler la mise en œuvre du code de bonnes pratiques responsabiliserait davantage les producteurs de statistiques. La participation à ce comité doit être ouverte à des membres extérieurs au système national, issus par exemple d'Eurostat, de l'ESGAB ou du Comité du système statistique européen.»

## Examens par les pairs

Un nouveau cycle d'examens par les pairs couvrira tous les principes du code de bonnes pratiques, la coordination au sein du système statistique national, ainsi que la coopération et le niveau d'intégration du SSE. En plus des INS, d'autres autorités nationales qui produisent des statistiques européennes prendront aussi part à l'exercice. L'ESGAB a participé en tant qu'observateur à la «task force» composée de délégués de 14 pays, mais ne sera pas représenté dans les équipes d'examen. Lorsqu'il existe des organismes similaires à l'ESGAB, leur rôle doit être défini pour l'exercice d'examen par les pairs.

Eurostat est chargé de superviser le processus aboutissant aux avis et recommandations finaux à l'issue de l'exercice d'examen par les pairs. L'ESGAB se tient prêt à évaluer si les mesures correctives résultantes correspondent aux recommandations émises au niveau national et à vérifier le respect du code de bonnes pratiques par Eurostat.

Dans une large mesure, les principes se rapportant à la qualité des processus et à la production de statistiques dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne dans la déclaration publique portant sur l'engagement relatif aux statistiques européennes du SEBC sont cohérents. Par conséquent, des examens par les pairs ou des exercices transparents similaires, comme des audits indépendants, devraient être menés par les deux systèmes sur la base de leurs propres cadres de qualité. Cela suppose des méthodes d'évaluation standardisées et la publication des résultats. Ces exercices parallèles devraient donner une vision d'ensemble de la qualité des statistiques produites aux fins de l'orientation et de la mise en œuvre des politiques européennes.

## 5. Travaux futurs

L'exercice d'examen par les pairs et ses résultats influenceront durablement les travaux futurs de l'ESGAB. Toutefois, en 2014, les résultats complets ne seront pas encore disponibles. Le rapport annuel de 2014 sera le dernier produit par l'équipe de l'ESGAB dans sa composition actuelle, puisque le mandat de trois ans de ses membres sera parvenu à son terme.

En 2014, l'ESGAB se penchera sur le respect du code par Eurostat, en s'appuyant sur des questionnaires d'autoévaluation et sur des discussions approfondies. Compte tenu de la charge considérable que représenteront les examens par les pairs pour les INS — et souvent aussi pour d'autres autorités produisant des statistiques européennes —, l'ESGAB s'abstiendra de leur envoyer des questionnaires supplémentaires.

Au fil du temps, l'ESGAB a eu l'occasion de s'entretenir avec environ la moitié des membres du SSE et d'organiser des dialogues annuels avec Eurostat et les organismes similaires à l'ESGAB. Ces discussions très utiles se poursuivront. En outre, l'ESGAB s'emploiera à examiner de plus près — à la lumière des récents développements — le rôle du système judiciaire dans les systèmes statistiques nationaux.