

Résumé

La rapidité avec laquelle se produit la «révolution des données» représente un défi sans précédent pour les statistiques officielles et les statistiques européennes en particulier. Dans le nouvel écosystème complexe de données, les instituts nationaux de statistique (INS) ainsi que les autres producteurs de statistiques européennes sont confrontés à une concurrence croissante dans le domaine de la production et de la publication d'informations pertinentes en temps utile. De nouveaux acteurs, tels que les producteurs de données privés et les 'data scientists', sont souvent perçus comme plus flexibles et innovants.

Les méthodes de travail des nouveaux producteurs de données ne suivent manifestement pas dans l'ensemble les principes et processus bien établis des statistiques européennes qui permettent de garantir la fiabilité et la qualité globale des statistiques publiées. Toutefois, ces nouvelles données sont de plus en plus utilisées, supplantant les statistiques européennes en tant que source d'informations statistiques définitives et créant des risques de désinformation et d'utilisation abusive des données, ce qui a des conséquences sur le fonctionnement des marchés mondiaux et nationaux, sur la collaboration internationale et, en fin de compte, sur les démocraties.

Dans un tel environnement, pour que les statistiques européennes puissent remplir leur fonction d'intérêt général au service de la société dans son ensemble, tous les responsables des statistiques européennes devraient **adapter leurs méthodes** de travail afin de s'assurer qu'ils puissent répondre aux enjeux futurs et être en mesure de continuer à remplir au mieux leur mission d'information pour satisfaire les besoins nouveaux et évolutifs de toutes les parties prenantes. Ils devraient également **consolider l'«image de marque»** des statistiques européennes, qui sont fondées sur des principes, et insister sur le fait que ce qui les différencie fondamentalement d'autres données, c'est précisément qu'elles respectent les principes statistiques et l'éthique, et qu'elles sont donc la source de référence ultime pour des informations statistiques indépendantes, impartiales et fiables.

Les producteurs de statistiques officielles, et de statistiques européennes, doivent s'adapter à l'ère numérique et en saisir les opportunités, ce qui nécessite qu'ils puissent disposer du mandat juridique, des outils et des ressources nécessaires pour pouvoir en tirer parti. Dans le même temps, afin de préserver la confiance que le public accorde aux statistiques européennes, il importe de veiller à ce que les changements nécessaires n'affaiblissent pas les principes régissant les statistiques officielles, tels que l'indépendance professionnelle ou la qualité, et, le cas échéant, de renforcer le respect de ces principes et les cadres de gouvernance. Tout cela est essentiel pour consolider l'image de marque unique des statistiques européennes.

Dans le présent rapport annuel, le Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique (CEGS) formule des recommandations concrètes en vue d'améliorer la législation de l'UE sur les statistiques [règlement (CE) n° 223/2009, ci-après le «règlement n° 223»] pour permettre au système statistique européen (SSE) d'adapter ses méthodes de travail et de relever avec succès les défis du nouvel écosystème de données.

Pour que les statistiques européennes restent pertinentes, fiables, disponibles en temps utile et à un coût maîtrisé, le règlement n° 223 devrait garantir à Eurostat et aux producteurs de statistiques européennes des États membres de l'UE l'accès aux données détenues par le secteur privé, tout en prévoyant des garanties et des mesures de protection pour les propriétaires de ces données

Le règlement n° 223 devrait reconnaître que des ressources adéquates, tant en termes de personnel possédant les compétences requises que de nouveaux systèmes technologiques, sont nécessaires pour exploiter de nouvelles sources de données, et doter les producteurs de statistiques européennes de nouveaux moyens.

Une coopération forte et soutenue avec les établissements universitaires et de recherche dans diverses disciplines constitue un levier important pour l'innovation, l'agilité et le développement de statistiques expérimentales. Une modification du règlement n° 223 devrait renforcer les possibilités de telles collaborations.

Dans ce contexte, le règlement n° 223 devrait permettre l'accès aux universitaires et aux chercheurs aux bases de données créées par Eurostat et d'autres producteurs officiels de statistiques incluant des données privées, tout en encadrant cet accès par des règles strictes visant à garantir la confidentialité des unités statistiques et à préserver la confiance des propriétaires de données privées. En outre, Eurostat devrait être chargé de mettre en place et d'accueillir un Institut européen de recherche pour les statistiques officielles (ERIOS) doté de ressources suffisantes, dont les travaux contribueraient au développement de statistiques officielles de pointe.

Compte tenu des progrès réalisés dans le domaine des solutions technologiques, le règlement n° 223 devrait désormais rendre possible et généraliser le partage des données au sein du SSE. Pour ce faire, il devrait prévoir la mise en place d'un nouveau cadre, en confiant à Eurostat le rôle de plateforme de partage des données au sein du SSE avec les responsabilités et obligations de rendre des comptes appropriées, ainsi que des garde-fous solides qui garantissent la confidentialité statistique et préviennent d'éventuelles utilisations abusives des données.

Dans le présent rapport annuel, le CCEGS formule également des recommandations concrètes en vue d'améliorer le règlement n° 223 pour permettre au SSE de renforcer son image de marque de producteur de statistiques fondées sur des principes, de sorte que les statistiques européennes constituent la source de référence ultime pour des informations statistiques indépendantes, impartiales et fiables.

Lors de l'élaboration du présent rapport, le CCEGS a sollicité l'avis de diverses parties prenantes des statistiques européennes, notamment en ce qui concerne l'indépendance d'Eurostat. L'une des conclusions est qu'à l'heure actuelle, Eurostat jouit à cet égard d'une bonne réputation. Néanmoins, pour consolider cette réputation, un certain nombre de modifications juridiques relatives à la gouvernance sont proposées dans le présent rapport. Le cadre de gouvernance du SSE doit non seulement être adapté pour des circonstances et périodes favorables, mais aussi être en mesure de faire face à tous les défis qui pourraient se poser dans des circonstances et des périodes plus controversées et plus difficiles.

La législation de l'UE sur les statistiques devrait établir une distinction claire entre la Commission en tant qu'organe politique et Eurostat en tant qu'autorité statistique de l'UE, et préciser qu'Eurostat est l'autorité statistique impartiale, objective et professionnellement indépendante au service de l'UE dans son ensemble. Le règlement devrait également préciser que les relations entre la Commission et Eurostat sont guidées par l'indépendance professionnelle d'Eurostat, que le statut d'Eurostat au sein de la Commission diffère de celui des autres directions générales et qu'Eurostat opère en respectant pleinement le code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Le règlement n° 223 devrait encore renforcer l'indépendance du directeur général d'Eurostat, en s'alignant directement sur les dispositions du règlement concernant les responsables des INS¹. Ainsi, le directeur général devrait être sélectionné pour un mandat fixe non renouvelable. La sélection devrait être ouverte et transparente, conformément aux meilleures pratiques internationales, et la nomination ne devrait se faire que sur la base de critères professionnels clairs, parmi lesquels la réputation statistique et un niveau élevé de compétence en matière statistique sont essentiels.

Le directeur général d'Eurostat devrait être responsable de toutes les activités statistiques et questions relatives à la gestion interne et à l'exécution du budget d'Eurostat. Les raisons de la résiliation anticipée de son contrat (licenciement) devraient être précisées dans le règlement et ne devraient pas compromettre son indépendance professionnelle ou scientifique ni ses responsabilités en matière de gestion interne. Certaines de ces dispositions devraient également s'appliquer au directeur général adjoint.

Le règlement n° 223 devrait en outre prévoir que la procédure de sélection et de recrutement des responsables des INS satisfasse aux mêmes dispositions que pour le directeur général d'Eurostat évoquées ci-dessus. Les motifs du licenciement des responsables des INS ou de leur affectation à un autre poste devraient être précisés dans la loi et ne devraient pas inclure de raisons compromettant leur indépendance professionnelle ou scientifique ou leurs responsabilités en matière de gestion interne et de budget. Le licenciement ou l'affectation à un autre poste devraient être rendus publics par une décision motivée, et le CCEGS devrait en être informé.

Afin de renforcer l'indépendance et l'impartialité non seulement des responsables des INS, mais aussi des autorités statistiques au sein du SSE en général, des organismes nationaux indépendants qui contrôlent le respect des principes du code de bonnes pratiques de la statistique européenne en matière d'indépendance professionnelle déjà mentionnés dans le règlement n° 223 devraient être mis en place dans tous les États membres.

En vue de consolider le rôle d'Eurostat s'agissant du contrôle de la qualité, le règlement n° 223 devrait renforcer ses fonctions de coordination vis-à-vis des activités statistiques de tous les organes et directions générales de l'UE qui fournissent des données utilisées pour le développement et la production de statistiques européennes. En outre, le règlement devrait plus explicitement conférer à Eurostat, sans réserve ni conditions, la responsabilité d'exprimer

¹ En ce qui concerne les responsables d'Eurostat et des INS, le présent rapport suit le libellé actuel du règlement n° 223 et utilise les expressions «directeur général d'Eurostat» et «responsables des INS», respectivement.

publiquement toute préoccupation sérieuse qu'il pourrait avoir concernant la qualité et, plus généralement, le respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Étant donné que le code de bonnes pratiques est le principal instrument utilisé pour juger, en cas de questions relatives aux principes statistiques, si les États membres respectent la législation de l'UE sur les statistiques, le statut juridique des principes figurant dans le code de bonnes pratiques devrait être précisé sans ambiguïté dans le règlement n° 223.

Les engagements en matière de confiance dans les statistiques (ECS) sont des éléments importants du cadre de gouvernance des statistiques européennes. Il convient de modifier le règlement n° 223 afin de renforcer les ECS qui doivent être pris respectivement par les autorités politiques nationales ou européennes, en précisant les sujets à traiter dans les ECS ainsi que les procédures à suivre pour parvenir aux réexamens périodiques des ECS, et éventuellement à leur révision et renouvellement. Conformément à sa mission, énoncée dans le règlement n° 223, consistant à surveiller l'ECS de la Commission européenne à l'égard d'Eurostat, le CCEGS présente dans le présent rapport annuel son avis sur cet engagement (à savoir la décision de 2012 de la Commission concernant Eurostat), et formule des recommandations sur une refonte en vue d'en faire un modèle pour l'ensemble du SSE.

Dans ce contexte, le CCEGS estime qu'il est important que l'ECS de la Commission contienne un engagement clair de la part des autorités politiques à prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir la confiance dans les statistiques européennes et à s'efforcer de progresser dans la mise en œuvre des principes statistiques énoncés dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Le statut particulier et l'indépendance d'Eurostat au sein de la Commission en tant qu'autorité statistique de l'UE devraient être clairement mentionnés dans l'ECS de la Commission.

Les autorités politiques de la Commission devraient également déclarer explicitement leur engagement à garantir le soutien financier et les ressources humaines nécessaires, ainsi que le soutien juridique, pour permettre à Eurostat de relever les défis à venir.

L'ECS de la Commission devrait préciser que le directeur général d'Eurostat est également le statisticien en chef de la Commission européenne. La fonction et l'autorité de coordination d'Eurostat en matière statistique au sein de la Commission, y compris pour les «autres statistiques», devraient être clarifiées et renforcées, en vue, entre autres, de soutenir la qualité et la réputation des statistiques européennes.

Enfin, l'ECS de la Commission devrait préciser qu'en ce qui concerne les statistiques disponibles et/ou publiées par Eurostat, la Commission est guidée par le respect des meilleures pratiques indiquées dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne, selon lesquelles «tous les utilisateurs ont un accès égal aux publications statistiques en même temps».

Recommandations 2022

Recommandation n° 1

Le CCEGS recommande que le règlement n° 223 prévoie, dans ses articles, l'accès des producteurs de statistiques européennes aux données détenues par le secteur privé.

Recommandation n° 2

Le CCEGS recommande que le règlement n° 223 prévoie, dans ses articles, l'octroi d'un mandat légal solide à Eurostat pour accéder aux données détenues par le secteur privé, et ce, strictement aux fins de la production et de la validation des statistiques européennes. Le règlement devrait prévoir l'obligation, pour Eurostat, de justifier l'utilisation de toute donnée détenue par le secteur privé, de mettre en place des procédures, des protocoles et des mécanismes d'établissement des responsabilités pour l'accès à ces données, et de garantir la transparence de l'ensemble des éléments précités. Le règlement devrait prévoir que si des INS ou d'autres producteurs de statistiques européennes participent au traitement de données détenues par le secteur privé auxquelles Eurostat a accès, y compris aux fins de la production de statistiques européennes pour leurs États membres respectifs, Eurostat devra mettre en place des processus et protocoles spéciaux dans un espace de l'UE placé sous sa responsabilité, afin d'empêcher tout usage abusif des données.

Recommandation n° 3

Le CCEGS recommande que le règlement n° 223 prévoie l'accès des chercheurs aux bases de données créées par Eurostat qui comprennent des données provenant de sources privées. Cet accès devrait être soumis à des règles d'accès strictes pour tenir compte des aspects relatifs à confiance des propriétaires de données privées et des considérations de secret statistique. En particulier, les propriétaires de données privées devraient être informés de l'utilisation de leurs données par les chercheurs et avoir la possibilité de refuser cet accès s'il devait en résulter une atteinte induite à leurs intérêts. En outre, l'utilisation de microdonnées issues de tels ensembles de données devrait être fondée sur le consentement des personnes et entités concernées.

Recommandation n° 4

Le CCEGS recommande de renforcer le considérant 13 du règlement n° 223 tel qu'il est en vigueur afin d'y affirmer la nécessité d'une coopération interdisciplinaire forte, structurée et inscrite dans la durée avec les établissements universitaires et de recherche.

Recommandation n° 5

Le CCEGS recommande de modifier l'article 6 du règlement n° 223 de manière à mandater Eurostat, et à le doter de ressources suffisantes, pour mettre en place et héberger un Institut de recherche européen pour les statistiques officielles afin de faire progresser la recherche présentant de l'intérêt pour le développement des statistiques officielles en mettant l'accent sur les domaines des statistiques et des sciences des données. Cet institut devrait être mandaté pour collaborer avec des établissements universitaires et d'autres établissements de recherche.

Recommandation n° 6

Le CCEGS recommande que l'article 14 du règlement n° 223 soit modifié de sorte i) qu'il y soit précisé expressément qu'une action directe peut impliquer soit le perfectionnement de statistiques existantes au moyen de procédures et de technologies innovantes, soit l'introduction de statistiques nouvelles, y compris les statistiques pouvant être considérées comme expérimentales, ii) que le paragraphe 2, point b), concernant les conditions d'une action statistique directe temporaire devienne moins restrictif, iii) que le paragraphe 2, point c), prévoit l'attribution à Eurostat de ressources permettant de couvrir la totalité des coûts et des crédits alloués aux INS et aux autres autorités statistiques nationales, iv) que le règlement prévoit la possibilité, pour les États membres, de décliner leur participation à une initiative d'action directe, moyennant une explication publique de leur décision, et v) que le règlement prévoit que toute action statistique directe temporaire doit faire l'objet d'une évaluation après son achèvement.

Recommandation n° 7

Le CCEGS recommande de modifier les considérants du règlement n° 223 afin d'y inclure qu'Eurostat, les INS et les autres autorités nationales chargées de la production de statistiques européennes devraient s'efforcer de donner accès à leurs bases de données et aux métadonnées et autres documents y afférents qui sont pertinents pour l'évaluation de la qualité, et ce, au moyen de technologies modernes et simples d'utilisation.

Recommandation n° 8

Le CCEGS recommande de modifier le règlement n° 223 afin d'instituer un nouveau cadre pour le partage de données relatives à des unités statistiques individuelles au sein du SSE, qui i) implique qu'Eurostat mette en place, dans un espace de l'UE placé sous sa propre responsabilité, des procédures et des protocoles régissant l'accès aux données à partager, et invite, s'il y a lieu, d'autres autorités statistiques nationales à participer au traitement des données, ii) prévoit l'accès des chercheurs aux microdonnées figurant dans les bases de données créées par Eurostat, iii) présente les garanties nécessaires pour empêcher tout usage abusif des données, et iv) soit caractérisé par une transparence totale en ce qui concerne ce schéma institutionnel afin de rendre effectif l'établissement des responsabilités et de contribuer à renforcer la confiance des propriétaires de données publiques et privées et des unités statistiques.

Recommandation n° 9

Le CCEGS recommande que le règlement n° 223 établisse une distinction claire entre la Commission en tant qu'organe politique et Eurostat en tant qu'autorité statistique de l'UE. Le règlement n° 223 devrait employer le terme «Eurostat» et non la «Commission (Eurostat)» pour désigner l'autorité statistique de l'Union chargée de développer, de produire et de diffuser les statistiques européennes. Le règlement n° 223 devrait préciser qu'Eurostat est l'autorité statistique impartiale, objective et professionnellement indépendante placée au service de l'UE dans son ensemble. Les relations entre la Commission et Eurostat sont guidées par l'indépendance professionnelle d'Eurostat. De ce fait, Eurostat bénéficie, au sein de la Commission, d'un statut différent de celui des autres directions générales. Il fonctionne dans le plein respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Recommandation n° 10

Le CCEGS recommande que le règlement n° 223 renforce l'indépendance du directeur général d'Eurostat. À cet effet, l'article 6 devrait être aligné en substance sur les dispositions correspondantes de l'article 5 *bis* concernant les dirigeants des INS. Il devrait comporter les dispositions suivantes: a) le directeur général d'Eurostat est sélectionné pour un mandat non renouvelable d'une durée fixe de 7 ans, b) la procédure de sélection et de recrutement est ouverte et transparente, conformément aux meilleures pratiques internationales, et la nomination se fait uniquement sur la base de critères professionnels clairs, parmi lesquels sont essentiels la réputation dans le domaine des statistiques et un niveau élevé de compétence en la matière, c) le directeur général d'Eurostat est responsable de l'ensemble des activités statistiques et des questions relatives à la gestion interne et à l'exécution du budget d'Eurostat, et est tenu de rendre des comptes à cet égard, d) les motifs justifiant la résiliation anticipée du contrat (révocation) du directeur général d'Eurostat sont précisés dans le règlement et ne peuvent compromettre l'indépendance professionnelle ou scientifique du directeur général ni l'exercice de ses responsabilités en matière de gestion interne visées dans la disposition c), e) les dispositions b) et d) ci-dessus s'appliquent également au directeur général adjoint d'Eurostat, et f) le règlement devrait préciser «y compris les autres services de la Commission», à l'article 6 *bis*, paragraphe 3, après «institutions ou organes de l'Union».

Recommandation n° 11

Le CCEGS recommande que, dans le règlement n° 223, les dispositions relatives au recrutement et au licenciement ou à la révocation des responsables des INS soient renforcées et alignées sur celles proposées dans la recommandation n° 10 ci-dessus pour le directeur général d'Eurostat. L'article 5 *bis*, paragraphe 4, devrait comporter les dispositions suivantes: a) la procédure de sélection et de recrutement est ouverte et transparente, conformément aux meilleures pratiques internationales, et la nomination se fait uniquement sur la base de critères professionnels clairs, parmi lesquels sont essentiels la réputation dans le domaine des statistiques et un niveau élevé de compétence en la matière, b) les motifs justifiant le licenciement ou la révocation des dirigeants des INS ou leur affectation à un autre poste sont

précisés dans le règlement n° 223 et ne peuvent inclure des motifs qui compromettent l'indépendance professionnelle ou scientifique desdits dirigeants ou l'exercice de leurs responsabilités en matière de gestion interne, c) des organes nationaux tels que mentionnés à l'article 5 *bis*, paragraphe 5, du règlement n° 223 doivent être établis dans tous les États membres. Une fois établis, ces organes indépendants devraient notamment contrôler le respect des dispositions a) et b) proposées ci-dessus en ce qui concerne les procédures régissant le recrutement et le licenciement ou la révocation des dirigeants des INS, et d) en cas de licenciement, de révocation ou d'affectation à un autre poste, une décision motivée est publiée, et une notification est faite au CCEGS.

Recommandation n° 12

Le CCEGS recommande que le règlement n° 223 renforce les fonctions de coordination d'Eurostat. Eurostat coordonne les activités statistiques de tous les organes et directions générales de l'UE qui contribuent aux données utilisées pour le développement et la production des statistiques européennes, et ce, notamment afin de garantir la cohérence et la qualité des données et de réduire au minimum la charge déclarative.

Recommandation n° 13

Le CCEGS recommande de renforcer l'article 12, paragraphe 4, en ce qui concerne la qualité des données nationales transmises à Eurostat par les États membres. Lorsqu'il évalue la qualité des données transmises, Eurostat communique publiquement et dans les meilleurs délais toute préoccupation sérieuse qu'il soulève, et fait connaître tout manquement au code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Recommandation n° 14

Le CCEGS recommande que l'article 1^{er} du règlement n° 223 établisse sans ambiguïté le statut juridique du code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Recommandation n° 15

Le CCEGS recommande que le règlement n° 223 soit modifié afin de renforcer les engagements en matière de confiance dans les statistiques (ECS) qui doivent être pris par les autorités politiques. À cette fin, les modifications devraient préciser les sujets à traiter dans les ECS et les procédures régissant les modalités du réexamen périodique, de la révision et du renouvellement des ECS.

Recommandation n° 16

Le CCEGS recommande l'établissement d'un nouvel ECS de la Commission. Celui-ci devrait consister en un engagement politique ciblé, clair et univoque de la Commission à prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir la confiance dans les statistiques européennes (où qu'elles soient produites au sein du SSE) et à s'efforcer de progresser dans la mise en œuvre des

principes statistiques énoncés dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne. En particulier, le statut particulier et l'indépendance d'Eurostat au sein de la Commission en tant qu'autorité statistique de l'UE devraient d'emblée être clairement énoncés. En outre, l'ECS devrait comprendre une liste d'actions spécifiques à mener par les autorités politiques afin de promouvoir la mise en œuvre du code de bonnes pratiques dans le cadre de la production des statistiques européennes. L'ECS devrait également être très explicite quant aux conditions qui sous-tendent ou expriment l'indépendance d'Eurostat et de son directeur général (voir également les recommandations n^{os} 9 et 10).

Recommandation n° 17

Le CCEGS recommande que l'ECS actualisé de la Commission comprenne un engagement explicite de celle-ci à fournir à Eurostat des ressources adéquates et prévisibles à moyen terme, en termes de financement et de personnel, de sorte qu'Eurostat puisse remplir ses missions. La Commission devrait s'engager à accorder à Eurostat autant de flexibilité que possible pour le recrutement d'effectifs suffisants dotés de compétences spécialisées adéquates afin de lui permettre de s'acquitter de son mandat, ainsi qu'à apporter à Eurostat le soutien politique dont il a besoin pour accéder à toutes les données nécessaires à la production des statistiques européennes, y compris les données détenues par le secteur privé.

Recommandation n° 18

Le CCEGS recommande que, dans l'ECS de la Commission, la formulation actuelle concernant le statisticien en chef soit révisée afin de préciser que le directeur général d'Eurostat est également le statisticien en chef de la Commission européenne. En parallèle, la fonction et l'autorité de coordination conférées à Eurostat en matière statistique, y compris en ce qui concerne les «autres statistiques», au sein de la Commission devraient être clarifiées et renforcées afin, notamment, de promouvoir la qualité et la réputation des statistiques européennes qui ont un lien avec ces « autres statistiques ».

Recommandation n° 19

Le CCEGS recommande que l'ECS de la Commission précise qu'en ce qui concerne les statistiques dont dispose Eurostat et/ou qu'il publie, la Commission est guidée par le respect des meilleures pratiques énoncées dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne, selon lesquelles «tous les utilisateurs ont accès aux publications statistiques au même moment et dans les mêmes conditions».