

Autorité de la statistique publique

Séance du 20 juin 2018

Remarque

Les comptes rendus détaillés des débats de l'Autorité de la statistique publique ne sont pas publics.

Le texte ci-dessous expose toutefois les sujets abordés et les décisions ou avis qui en sont éventuellement issus.

**La séance est ouverte à 14h30
sous la présidence de M. Dominique Bureau**

Le Président de l'ASP rappelle que l'ASP avait approuvé la labellisation des indices trimestriels de prix des logements anciens de province lors de sa séance du 28 mars 2018 et indique qu'il convient aujourd'hui de conclure la procédure de renouvellement de la labellisation des indices trimestriels de prix des logements d'Ile-de-France. L'avis relatif à ce renouvellement s'inscrit dans le même esprit et il est assorti des mêmes recommandations de progrès que celui donné aux notaires de province (voir annexe 2).

Par ailleurs, le décret organisant la statistique au ministère de l'Agriculture est paru. Il intègre les trois éléments auxquels l'ASP attachait une grande importance. En effet, le champ d'action du SSM y est maintenant clairement défini. Le service statistique ministériel (SSM) exerce sa mission dans le respect de l'indépendance professionnelle et le rôle du chef de l'Insee en matière de coordination statistique est reconnu. Le Président de l'ASP observe que, pour des raisons historiques, les décrets régissant les différents SSM présentent une certaine hétérogénéité. Il propose donc aux membres de l'ASP de le mandater pour qu'il se rapproche de l'Insee en vue de s'assurer que, progressivement, les décrets définissant les missions des SSM suivent les mêmes standards que le SSM de l'Agriculture. Il rappelle que l'ASP auditionnera ce dernier en octobre prochain.

Le décret révisé relatif à l'ASP vient transposer en droit français la modification du règlement européen 223/2009, notamment la nécessité de s'assurer que les personnes nommées aux plus hautes responsabilités dans le domaine statistique disposent des capacités professionnelles adéquates. S'agissant de la publicité de l'avis de l'ASP, le SGG devrait soumettre au Conseil d'État un projet modifié précisant que seul le sens de l'avis de l'ASP sera rendu public. Il s'agissait de concilier l'idée que les nominations présidentielles soient éclairées par des procédures, grâce à des comités d'audition placés sous l'égide du SGG et le fait qu'en principe, les avis sur des personnes ne doivent pas être rendus publics. L'ASP pourrait être amenée à modifier sa procédure. Dans un processus d'audition très

rapide, en effet, il apparaît plus simple que l'ASP donne un avis sur tous les candidats et extraie ensuite son avis sur la personne finalement choisie. L'audition du comité porte sur le leadership managérial, elle présuppose que les personnes qui lui ont été soumises possèdent les compétences adéquates. Or c'est l'avis de l'ASP qui acte ce point.

Enfin, le **Président de l'ASP** réaffirme que les questions de budget et de coût des enquêtes évoquées dans le rapport annuel de l'ASP se révèlent sensibles aujourd'hui.

D) Labellisation des séries mensuelles des dépenses de médicaments remboursés par l'assurance maladie, délivrés par le réseau officinal de ville

Audition de M. Claude GISSOT, directeur de la Stratégie, des Études et des Statistiques à la CNAM

Le Président de l'ASP rappelle que l'ASP a déjà labellisé les séries des dépenses mensuelles d'assurance maladie de la CNAM. Comme l'ACOSS ou Pôle emploi, la CNAM gère des données « administratives » qui méritent d'être intégrées dans le système statistique public. Néanmoins, comme elles sont produites en dehors des services statistiques ministériels, il convient de s'assurer qu'elles respectent les méthodologies de la statistique publique. Ce processus de labellisation avec la CNAM a déjà été engagé sur les dépenses mensuelles d'assurance maladie, et l'ASP avait demandé qu'un programme de labellisation progressive lui soit présenté. Aujourd'hui, l'Autorité doit examiner un projet de labellisation sur le médicament et un programme prévisionnel de labellisations potentielles.

a) Présentation

Claude GISSOT indique que la CNAM demande la labellisation des séries des dépenses de médicaments délivrés par les officines de ville. Ce poste assez dynamique représente de l'ordre de 25 milliards d'euros et fait l'objet de nombreuses demandes très variées. La CNAM produit par ailleurs d'autres données qui pourraient être proposées à la labellisation en termes de prestations servies.

Pour choisir les séries à labelliser, la CNAM se fonde sur les données qui lui sont le plus souvent demandées. Ces données sont, de longue date, accessibles au public sur le site de la CNAM. Elles sont également mises à la disposition de différents opérateurs, dont la Dares. En établissant une programmation, la Caisse s'engage à produire ces données de manière régulière et permet d'en assurer une plus grande visibilité vis-à-vis de l'extérieur. La labellisation permet aussi de donner un cadrage à des données affichées comme étant la source appropriée. Ces données découlent d'un système unique, le SNDS (système national des données de santé) qui s'appuie sur le SNIIRAM. Elles reflètent les remboursements, qualifiés en termes de certification. Les comptes de la CNAM sont en effet certifiés annuellement par la Cour des comptes qui peut aussi diligenter des contrôles périodiques.

Après la labellisation des données MediCAM, la CNAM pourrait demander celle des données BIOLAM, qui détaillent les actes d'analyse biologique et pourraient suivre le même schéma que les données MediCAM. Les professionnels de santé libéraux constituent un sujet un peu plus complexe, exigeant une articulation avec la Drees, car les libéraux ne représentent qu'une partie des professionnels qui exercent cette activité. Ces professionnels sont captés à partir des honoraires. Ces données recouvrent des aspects de démographie, d'activités et d'honoraires et peuvent donner des informations de cadrage pour le débat récurrent sur les déserts médicaux.

La liste des produits et prestations (LPP) couvre les dispositifs médicaux (pansements, orthèses, prothèses, etc.), un ensemble très hétérogène qui repose sur une nomenclature assez peu compréhensible pour le remboursement des soins. Ces données figurent cependant plus bas dans les priorités de labellisation de la CNAM, qui doit trouver un regroupement pertinent pour qu'un utilisateur non averti puisse effectuer des recherches plus facilement. Enfin, à un horizon encore plus éloigné, la CNAM pourrait demander la labellisation des données sur les effectifs et dépenses en fonction des pathologies traitées (et non les pathologies observées). Ce sujet apparu au cours des quatre dernières années se révèle assez structurant. Il permet de rattacher les dépenses de l'assurance maladie à des pathologies, avec une analyse par destination, objet de traitement, plutôt que par rémunération des producteurs. Pour l'instant, cependant, la chronique n'est pas très ancienne (2012) et elle ne couvre que le champ du régime général, du fait de l'hétérogénéité des remontées des autres régimes.

La CNAM raisonne à partir des questions les plus courantes sur les médicaments les plus utilisés en France, le poids d'un médicament dans une classe thérapeutique, etc. Les principales demandes portent sur les quantités. Ces questions intéressent à la fois les journalistes, les étudiants, les médecins et professionnels de santé et les associations de patients.

Pour les médicaments, les données couvrent tous les régimes et tous les risques. Ne sont pas couverts, en revanche, les médicaments prescrits par les hôpitaux pour les patients de ville ou dans le cadre d'un séjour hospitalier. Les données sont produites mensuellement en mois de remboursement. Les indicateurs produits recouvrent le montant remboursé, le montant remboursable et le nombre de boîtes délivrées. Les données sont brutes, non désaisonnalisées et non corrigées des jours ouvrables/ouvrés. La CNAM considère en effet que 90 % des dépenses d'un mois sont liquidées le même mois et ne procède donc à aucune révision.

Les médicaments sont décomposés selon la nomenclature la plus fine CIP 13, qui décrit le dosage, la forme galénique et le conditionnement. Les médicaments sont regroupés par classe selon les différents niveaux de la nomenclature internationale ATC définie par l'OMS, qui permet d'effectuer des analyses plus macroscopiques. La CNAM n'utilise pas de nomenclures *ad hoc*. En termes d'historique, les données mensuelles sont disponibles depuis janvier 2005. Précédemment, elles n'étaient produites qu'annuellement. Le régime général alimente les données toutes les nuits. Les autres régimes le font par semaine ou par décade, mais la CNAM estime qu'elle dispose de toutes les informations nécessaires à la fin du mois M+3. La CNAM assure également le lien avec l'open medic qui offre des informations complémentaires sur la consommation de médicaments.

L'observation des dépenses sur un médicament donné peut faire apparaître des écarts très importants d'un mois sur l'autre. Il faut donc préciser clairement l'utilisation de ces données. Comme l'a montré l'exemple du Levothyrox l'an dernier, une baisse des remboursements ne permet pas de déduire que le nombre des personnes traitées a baissé. La CNAM intégrera donc une aide à l'utilisation de ces données dans sa publication. Ces éléments sont enfin insérés dans la rubrique des séries labellisées sur le site de la CNAM qui est en cours de réforme.

b) Avis du Comité du label

Nicole ROTH indique que le Comité du label a instruit la demande de labellisation des données MediCAM et note que le dossier a évolué depuis le début de l'instruction. À l'origine, la CNAM demandait la labellisation des données brutes jusqu'à un niveau très détaillé du conditionnement du médicament. Dans le cadre de l'instruction par le Comité du label et des experts associés, il est apparu opportun de produire des séries agrégées pour faciliter l'utilisation des données brutes. Le Comité du label a proposé que ces séries reposent sur les cinq niveaux de la nomenclature ATC (Anatomique, Thérapeutique et Chimique) définie par l'OMS et souligné la nécessité de guider l'utilisateur dans la compréhension de ces différents

niveaux. Le Comité a par ailleurs recommandé que le téléchargement des séries soit facilité. Des sous-séries complémentaires pourraient également s'avérer utiles (princeps, génériques et hors génériques).

S'agissant du processus de production, le Comité n'a pas réalisé d'investigation plus avancée. Un contrôle annuel est déjà opéré dans le cadre de la certification des comptes. Le Comité s'est donc appuyé sur les garanties apportées dans ce cadre, comme pour la labellisation précédente.

Les traitements à l'aval consistent principalement à s'assurer de l'exhaustivité des données. Contrairement aux dépenses labellisées précédemment, ces données couvrent tous les régimes et pas seulement le régime général ; le recul de trois mois permet d'assurer l'exhaustivité de la collecte tous régimes. S'agissant de données de dépenses en date de remboursement, elles ne présentent pas de difficultés méthodologiques particulières, leur enregistrement étant réalisé en temps réel par l'assurance maladie.

S'agissant de la diffusion des données et métadonnées, le Comité a noté que la CNAM identifie les séries labellisées sur son site et continuera de le faire une fois le site rénové. Le calendrier de diffusion est bien publié. Le Comité du label a recommandé que les données et séries sur le médicament soient assorties de toutes les métadonnées nécessaires et qu'une documentation importante les accompagne pour préciser le champ, les concepts et définitions, en particulier la notion de dépenses remboursées - car par exemple les montants remboursés ne sont pas homogènes dans le temps en fonction de l'évolution de la prise en charge -, les différents niveaux de nomenclature, et le renvoi précis aux nomenclatures. Enfin, il convient d'accompagner la diffusion d'exemples pédagogiques afin de guider au mieux les utilisateurs des données (pour plus de précisions sur l'avis rendu par le Comité du label, voir annexe 3).

Le Président de l'ASP observe que la question s'est posée de labelliser les séries agrégées ou la base brute des données mensuelles. Or les statistiques ne peuvent être labellisées si elles ne sont pas appropriables. Tel est l'objet de cette production de séries. Pour autant, il n'existe aucune raison de ne pas labelliser la base elle aussi, car la qualité méthodologique n'est pas différente pour la base et pour les séries mensualisées. Il importe néanmoins de documenter la base.

Nicole ROTH confirme que le Comité du label est favorable au fait de labelliser la base détaillée (environ de 13 000 lignes) ainsi que les séries construites sur les dépenses, avec les cinq niveaux de nomenclature ATC. Opérer une distinction entre les deux n'apparaît pas opportun, les séries étant constituées par addition des dépenses élémentaires.

c) Délibération

Faisant suite à cette audition, la délibération suivante est adoptée par l'ensemble des membres du collège :

L'Autorité de la statistique publique approuve la labellisation pour cinq ans des données mensuelles brutes relatives aux dépenses de médicaments délivrés par les officines de ville (données « MediCAM ») et remboursées par l'assurance maladie, complétées des séries de montants remboursables et remboursés aux cinq niveaux de la classification ATC (Anatomique-Thérapeutique-Chimique), l'ensemble étant entendu en date de remboursement.

L'Autorité prend acte que la CNAM s'est engagée à mettre en œuvre, à l'horizon de l'automne 2018, l'ensemble des recommandations formulées par le Comité du label pour faciliter l'accès et l'appropriation de ces données par le public, en particulier la documentation sur le champ couvert par les données labellisées.

L'Autorité demande à la CNAM d'ajouter des séries distinguant les taux de

remboursement (Affection de longue durée (ALD)/non ALD), de programmer la désaisonnalisation des séries, en commençant par les niveaux d'agrégation supérieurs et de fournir des séries longues.

Elle invite par ailleurs la CNAM et les autres entités concernées du service statistique public à fournir des données cohérentes sur la délivrance des médicaments par les officines de ville et l'hôpital.

Enfin, l'Autorité de la statistique publique demande à être informée sans délai de toute réserve que la Cour des comptes formulerait sur le champ des médicaments, dans le cadre de son examen annuel de certification des comptes de la CNAM.

II) Le service statistique ministériel des collectivités locales de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Audition de Mme Cécile Raquin, directrice adjointe au directeur de la DGCL accompagnée de M. Michel Duée, chef du département des études et des statistiques locales (SSM)

Le Président de l'ASP souligne l'importance des collectivités locales dans l'économie et les débats publics. Cette audition vise donc à mieux connaître ce qui existe en matière de statistiques locales produites.

a) Présentation

Cécile RAQUIN indique que le département des études et des statistiques locales est directement rattaché au directeur général des collectivités locales. Placé aux côtés des trois sous-directions qui composent la DGCL, le chef du SSM participe aux comités de direction au cours desquels sont évoqués les sujets d'actualité de la direction.

S'il est totalement imbriqué dans l'actualité de la Direction, le département dispose d'une autonomie quasi complète dans ses relations avec les partenaires extérieurs, les associations d'élus locaux ou les institutions comme le Comité des finances locales ou l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. C'est le chef de département qui interagit directement avec ces partenaires sans immixtion de la direction. Il en va autrement pour les relations avec les cabinets ministériels. Ce département n'a pas vocation à recevoir directement des commandes ministérielles. En outre, il fonctionne sous deux modes pour ses publications. Pour les sujets sous embargo, à savoir le Bulletin d'information statistique sur les effectifs dans la fonction publique territoriale, le département informe seulement les cabinets de la date de publication et leur transmet la publication la veille à 18h. Les études sont quant à elle présentées pour information, mais jamais le département n'a reçu de retour refusant une publication ou demandant une correction.

Au sein du ministère de l'Intérieur, le département entretient très peu de liens avec les deux autres SSM (immigration et Sécurité intérieure). Ils ne travaillent pas sur les mêmes sujets ni les mêmes données, ni avec les mêmes utilisateurs. Ponctuellement, le département a en revanche été associé à des réflexions au sein du ministère sur la prospective et les relations avec le monde universitaire. À ce titre, les publications de la DGCL contribuent au rayonnement du ministère de l'Intérieur dans son ensemble.

À l'intérieur de la direction et de l'écosystème des collectivités territoriales, le département a pour rôle de produire les données les plus fiables et incontestables possibles. Il s'agit d'un

rôle absolument majeur. Cette petite direction de 185 personnes, essentiellement des cadres A, n'a pas le monopole de la connaissance sur les collectivités. Or le département statistique fait figure d'exception. Quelles que soient les productions de la DGCL, elles sont critiquées et débattues. Tous les interlocuteurs sont parfaitement outillés pour ce faire. En revanche, la production de données par DESL reste incontestée. Cette base d'objectivité constitue donc une grande richesse, car elle permet à la DGCL de dialoguer avec les collectivités locales. La production des données alimente le débat public, mais elle sert aussi à bâtir des réformes et les appliquer.

En interne, le département apporte son appui à la production de simulations pour l'élaboration de réformes. Au 1^{er} janvier 2017 a été adoptée une nouvelle carte de l'intercommunalité réduisant de 40 % le nombre d'intercommunalités. Le département statistique a aidé à positionner dans la loi le seuil minimal de population des EPCI pour obtenir une diminution raisonnable de leur nombre et une carte territoriale acceptable pour les élus. Plus récemment, il a été décidé de mettre en place des contrats financiers pour les 322 plus importantes collectivités. Une fois la loi de programmation votée en janvier, le département a produit les données nécessaires à l'élaboration de ces contrats en les faisant coïncider avec le périmètre des structures actuelles.

Michel DUEE indique que le département est composé de 10 agents, 7 cadres A de l'Insee, 2 cadres C du ministère de l'Intérieur et un cadre A contractuel. Ses domaines de compétences recouvrent les collectivités locales, y compris les groupements à fiscalité propres et les syndicats. Il traite des sujets de finance, fiscalité, fonction publique et de structure. Inséré dans le SSP, le département participe au Cnis et est co-rapporteur de la commission Territoires et de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population (CNERP). En revanche, le département ne traite pas des élections (DMAT), des statistiques localisées (Insee), des zonages statistiques (Insee) ou administratifs (CGET). Enfin, le département ne s'occupe pas de la répartition des dotations de la DGF ou des fonds, et ne réalise pas de simulations de réforme de ces dispositifs, missions qui relèvent de la sous-direction des finances locales et de l'action économique (FLAE) de la DGCL.

Le département aborde avant tout les finances locales à partir de la source fournie par la DGFIP, les comptes de gestion, qui permettent de retracer toutes les dépenses et recettes de toutes les collectivités locales. Par le passé, le département centralisait en parallèle les comptes administratifs de certaines collectivités, mais l'accès facilité aux données de la DGFIP a permis d'abandonner cette source. Le département a publié en juin 2018 les premiers tableaux sur les comptes 2017. En termes méthodologiques, le département est passé en opérations réelles, retraçant les dépenses et recettes correspondant à des entrées ou sorties d'argent, sans inclure des opérations budgétaires purement comptables, comme par le passé. En 2017, le département a également intégré les budgets annexes (eau, assainissement, etc.) qui peuvent représenter des montants assez importants en investissement. Enfin, cette année, les flux croisés entre ces budgets et entre les collectivités sont neutralisés pour présenter des comptes consolidés. Cette évolution a été permise par un groupe de travail animé par le département et l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, associant aussi la DGFIP, la Banque postale, la Cour des comptes, la Caisse des dépôts et quelques chercheurs.

Sur les dépenses comme sur les recettes, les montants sont déclinés selon certains niveaux de nomenclature et les évolutions sont calculées. Les changements importants survenus au cours des dernières années ont entraîné un glissement des frontières entre les différents niveaux de collectivités. Ainsi, la métropole de Lyon, créée en 2015, constitue à la fois un département et un groupement à fiscalité propre. De la même manière, des collectivités uniques sont apparues en 2016, faisant office à la fois de département et de région. De fait, les évolutions sont calculées à champ constant pour qu'elles aient un sens.

Sur les finances, le département utilise les budgets primitifs votés en début d'année par les collectivités. Pour obtenir des informations exhaustives sur le sujet, le département complète les données incomplètes qu'il reçoit de la DGFIP par une remontée via les préfetures des documents votés par les départements et les régions. La première publication

a lieu en juin ou juillet de l'année N+1.

Sur la fiscalité locale, le département s'appuie sur le REI, le registre des éléments d'imposition fourni par la DGFIP. La publication intervient en juin de l'année N+1. Le département décompose l'évolution des produits de fiscalité entre un effet base et un effet taux.

S'agissant de la fonction publique territoriale, la période apparaît assez particulière. Durant de nombreuses années, les effectifs ont augmenté, parfois très fortement, du fait notamment des transferts de compétences de l'État vers les collectivités. Depuis deux ans, ces effectifs sont orientés à la baisse et le sujet est regardé de près. Le département utilise la base SIASP (système d'information sur les agents des services publics) de l'Insee. Il participe au groupe de travail avec les autres services statistiques concernés et apporte son expertise en comparant les informations de SIASP aux états du personnel présents dans les budgets primitifs des collectivités pour repérer d'éventuelles incohérences ou des trous de collecte. La publication sur les effectifs intervient en décembre N+1. Le département cosigne aussi l'Insee Première publié à l'été N+2 sur les salaires dans la fonction publique territoriale.

Le département utilise comme source secondaire les bilans sociaux que toutes les collectivités doivent présenter tous les deux ans à leur comité technique. Ces documents sont centralisés à la DGCL avec l'aide des centres de gestion situés dans chaque département. Cette source permet de compléter l'information sur la fonction publique territoriale sur des sujets qui ne sont pas traités par SIASP (congés maladies, documents de prévention des risques, etc.). Là encore, la DGCL essaie d'améliorer la collecte grâce à une nouvelle application utilisée dans les centres de gestion.

Pour les structures intercommunales, le département utilise deux applications. Dans l'application ASPIC déployée dans toutes les préfectures, les agents doivent entrer toutes les modifications concernant les groupements à fiscalité propre (GFP) et les syndicats intercommunaux ou mixtes, que ces changements concernent les membres, les compétences, la répartition du nombre de sièges, etc. La DGCL a accès à l'information centralisée et peut, sur cette base, publier chaque année en janvier la carte intercommunale des groupements à fiscalité propre. Les informations sont également mises à disposition sur l'application Banatic, la base nationale sur l'intercommunalité, en accès libre sur internet. La carte des GFP étant désormais pratiquement stabilisée, la DGCL souhaite améliorer les données et les analyses sur les compétences de ces groupements et travailler davantage sur les syndicats dont la recomposition se poursuit.

En termes de production, la DGCL publie tous les ans « Les collectivités locales en chiffres », un annuaire statistique regroupant tous les sujets traités par le département et « le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale », dont une partie des annexes sont écrites par la sous-direction des finances locales. Sont également proposés des bulletins d'informations statistiques et une carte de l'intercommunalité. Par ailleurs, au-delà de ces publications, différents tableaux sont mis en ligne. Les données sont diffusées sur le site internet commun DGCL-DGFIP, ce qui permet d'en améliorer la lisibilité pour l'utilisateur. Les données sont aussi publiées sur Banatic, le portail de l'intercommunalité, qui permet d'accéder à des données en ligne sur les périmètres des intercommunalités et à des outils cartographiques. Un lien est assuré vers une page spécifique au service statistique de la DGCL qui propose un certain nombre d'informations : le calendrier de diffusion de toutes les productions, un rappel des règles de diffusion et une rubrique avec les sources et méthodes, encore embryonnaire, mais que le département alimente progressivement, notamment sur la définition des agrégats retenus pour les finances des collectivités locales ou la décomposition de l'évolution des produits des taxes ménages entre effet base et effet taux.

b) Délibération

Après avoir entendu les représentants de la Direction générale des collectivités locales et du service statistique ministériel des collectivités locales, l'Autorité constate

que de nombreux progrès ont été réalisés, notamment en 2017, dans la description statistique des comptes de gestion des collectivités locales et assurer la comparabilité des données: passage en opérations réelles, intégration des budgets annexes, consolidation des flux croisés entre les budgets et entre collectivités locales. Ces travaux doivent être poursuivis, notamment avec la consolidation du travail effectué sur les flux financiers, l'extension du champ couvert et, sur l'intercommunalité, la poursuite de l'investissement sur les syndicats et sur leurs compétences. Au-delà de ces travaux, l'Autorité invite le service à étudier le chaînage des taux d'évolution des dépenses des collectivités locales et à améliorer, en collaboration avec la DGFIP, le circuit de remontée des budgets primitifs, de manière à n'avoir plus, à terme qu'un seul circuit.

L'Autorité note aussi que le positionnement du service statistique est satisfaisant par rapport aux exigences du Code de bonnes pratiques. Le service s'attache en effet à en respecter les règles avec, en particulier, la création d'un espace dédié sur le site collectivités locales.gouv.fr, la mise en ligne d'un calendrier prévisionnel des publications du SSM, la transparence des règles de diffusion sous embargo, la création d'une rubrique méthodologique et la publication rapide des données sur les effectifs dans la fonction publique territoriale. En revanche, les données sur les comptes des collectivités locales, actuellement essentiellement publiées avec des délais importants dans le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) pourraient être diffusées dans des délais plus courts par le SSM. Ceci est nécessaire pour la conformité au principe 13 « Actualité et ponctualité » du Code de bonnes pratiques.

Plus fondamentalement, l'Autorité insiste sur la nécessité de rendre plus lisible l'activité statistique spécifique du service.

Cependant, l'Autorité estime que ces améliorations n'épuiseront pas les besoins de données objectives en ce domaine, qui sont légitimement forts. En effet, les Autorités locales sont devenues des acteurs importants, en matière d'investissement public et de fiscalité mais plus généralement pour la production des services publics. Pour que la statistique publique accomplisse pleinement sa mission de mettre à la disposition de tout un chacun, à des fins de décision, de recherche et de débat public, des informations de qualité, la statistique les concernant doit être de niveau comparable à ce qui est produit sur les autres agents économiques.

Certes, les insatisfactions exprimées ne se limitent pas aux informations strictement statistiques. Ainsi, il revient à la DGFIP de mettre à disposition, collectivité par collectivité, les comptes de gestion et le registre d'éléments d'imposition (REI) et d'en permettre l'accès dans de bonnes conditions. En outre, les travaux d'études menés par le SSM, notamment au sein de l'OFGL, se situent en aval de la statistique proprement dite.

Pour autant, comme pour décrire les évolutions économiques ou sociales en général, la statistique constitue le maillon clé en matière d'informations pour éclairer le débat public. Ces constatations recourent certaines réflexions du Cnis telles qu'elles ressortent de sa Commission Territoires dont l'avis de moyen terme 2019-2023 retient comme axe premier la mise à disposition des indicateurs locaux pour

l'action publique, car « l'information statistique localisée est indispensable aux acteurs qui conduisent des politiques publiques dans les territoires ». S'il constate « les progrès effectués pour mieux connaître les équipements et services présents dans les territoires ainsi que leur accessibilité », ce même avis « souhaite que les efforts faits pour mettre à disposition des informations sur les collectivités locales, telles que les finances locales, la fiscalité locale ou l'emploi public local, se poursuivent ». L'Autorité note aussi que, suite à la réunion du bureau du Cnis du 24 octobre 2018, le Cnis a retenu le principe de faire réaliser un pré-rapport, accordant une attention particulière aux différentes dimensions relatives à la qualité des statistiques des collectivités locales et au contexte dans lequel s'inscrit la demande de l'ASP, avant de décider la création d'un groupe de travail.

Compte tenu des enjeux associés et du fait qu'ils concernent aussi l'Insee et plusieurs services statistiques ministériels, l'Autorité fera une revoyure d'ici un an sur ce sujet, qui portera à la fois : sur les demandes formulées spécifiquement au « SSM collectivités locales » ; et sur la mise en œuvre des orientations du Cnis, pour s'assurer que la statistique publique s'est organisée pour assurer l'effectivité de ces orientations, sous l'égide la coordination statistique. L'examen correspondant sera structuré selon les exigences du Code de bonnes pratiques, notamment les « principes relatifs aux résultats statistiques », en premier lieu le principe de pertinence qui établit que les statistiques répondent aux besoins des utilisateurs.

III) Présentation de la mise en œuvre du règlement général de la protection des données (RGPD) par M. Patrick Redor, chef de l'Unité des affaires juridiques et contentieuses

a) Présentation

Patrick REDOR précise que le RGPD concerne les données à caractère personnel, un sujet plus large que la loi de 1951 qui cible la protection de la vie privée et le secret des affaires. Est considérée comme une donnée à caractère personnel toute information se rapportant à une personne physique susceptible d'être identifiée, directement ou indirectement (c'est-à-dire lorsqu'en l'absence d'informations nominatives, les informations sur les qualités de la personne sont suffisamment précises pour pouvoir identifier cette personne ou le groupe de personnes auquel elle appartient). De fait, même dé-identifiées, certaines données conservent un caractère personnel et restent soumises aux exigences de la loi Informatique et Liberté et du règlement général sur la protection des données personnelles. Ces dispositions peuvent également concerner des entrepreneurs individuels.

Un traitement consiste en toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel. Il recouvre non seulement la production et la collecte, mais aussi les phases de stockage, mise à disposition ou archivage.

Le service statistique public (SSP), comme tout organisme traitant des données à caractère personnel, est soumis à un nouveau cadre juridique. La loi Informatique et Liberté du 6 janvier 1978 est modifiée par le règlement 2016/679 du 27 avril 2016, dit règlement général de protection des données (RGPD) et par la transposition de la directive 2016/680 du 27 avril 2016 relative aux données à caractère pénal ou judiciaire. L'Insee est en particulier concerné par la directive pour la gestion de l'électoral (prise en compte des incapacités) ; plus

généralement le SSP peut en dépendre pour des traitements à finalité statistique. Les traitements concernés dans ce cas se voient imposer des obligations particulières (journalisation notamment).

Le nouveau cadre juridique entraîne la suppression de toutes les formalités préalables sauf à quelques exceptions, notamment lorsqu'un traitement de données à caractère personnel présente des risques résiduels élevés après étude d'impact sur les conséquences de ce traitement pour les droits et libertés des personnes physiques. Le NIR fait également l'objet d'un régime spécial, fortement simplifié par rapport au régime précédent. La dérogation dont bénéficiait le SSP pour l'utilisation d'un NIR crypté a été reconduite, l'usage du NIR en clair étant renvoyé à un décret en Conseil d'État. En cours d'élaboration, sa publication est annoncée pour l'automne par le ministère de la Justice. Les données de santé et les données judiciaires et pénales continuent par ailleurs à relever d'un régime spécifique.

En contrepartie de l'allègement de ces formalités, de nouvelles obligations apparaissent, reposant sur un principe d'autorégulation, de responsabilisation et d'évaluation des risques en continu. Ces obligations emportent notamment :

- la nomination d'un délégué à la protection des données (DPD ou Data Protection Officer) auprès de chaque responsable de traitement ;
- la tenue d'un registre exhaustif des traitements réalisés par l'organisme ;
- la réalisation d'études d'impact sous certaines conditions.

Les obligations sont renforcées sur la sous-traitance, dans une logique de coresponsabilité. Un incident sur les données qui survient chez un sous-traitant engage la responsabilité du donneur d'ordre. Pour le SSP, cette évolution impacte l'externalisation des traitements d'enquête ou de saisie. Elle impacte aussi les situations où une entité du SSP intervient en tant que maîtrise d'œuvre vis-à-vis d'une autre, par exemple l'INSEE pour des travaux de géolocalisation ou de tirage d'échantillons.

Le recueil du consentement fait également l'objet de règles plus contraignantes. Ce consentement doit être « libre, spécifique, éclairé et sans équivoque ». Il en est de même pour les mentions et l'information des personnes physiques sur les traitements qui les concernent. Les délais de réponse aux droits d'accès sont réduits à un mois contre deux dans le cadre juridique précédent. Enfin, un registre des violations de données personnelles doit être tenu auprès du délégué à la protection des données.

Le Président de l'ASP demande si les violations sont définies précisément.

Patrick REDOR répond par la négative. Dans la pratique, toute perte de document ou de matériel d'enquête, même sans divulgation des données, est signalée à la CNIL qui la traitait avec le même sérieux qu'elle aurait témoigné à une violation réelle.

Les traitements à finalité statistique ou de recherche bénéficient toujours de dérogations. Ainsi, les données recueillies pour des finalités autres que statistiques peuvent être utilisées à des fins statistiques. L'Insee et les SSM peuvent également traiter des données dites sensibles (santé, croyances religieuses, appartenance syndicale, orientations sexuelles, données biométriques, etc.). En matière d'information, les personnes n'ont pas à être informées en cas de collecte indirecte à des fins statistiques. La durée de conservation des données à caractère personnel peut être prolongée. Enfin, une dérogation spécifique est prévue pour permettre l'utilisation du NIR crypté.

Le système statistique public est soumis à trois nouvelles obligations.

Le délégué à la protection des données se voit confier quatre missions principales : informer et conseiller le responsable de traitement sur ses obligations, contrôler le respect du règlement dès la conception du traitement, être le point de contact de la CNIL et des personnes concernées. Pour les administrations, la décision a été prise de nommer un DPD par ministère, les ministres étant considérés, du point de vue juridique, comme responsables de traitement. Pour l'Insee, cette mission a été confiée au chef de la Délégation aux systèmes d'information (DSI) de Bercy. C'est par son intermédiaire que l'Insee échange avec la CNIL

depuis l'origine de la loi Informatique et Liberté. L'Insee et la DGFIP représentent d'ailleurs, chacun pour moitié, 80 % de l'ensemble des formalités CNIL au sein des ministères économiques et financiers.

La mise en place du RGPD a donné lieu à des échanges réguliers durant plusieurs mois au sein des ministères économiques et financiers. Le 18 mai dernier, le secrétariat général de Bercy a communiqué une note de procédure et d'objectifs qui a introduit, pour des raisons pratiques, la notion de responsable de traitement opérationnel (RTO). Dans la réalité, en effet, le ministre ne décide pas lui-même des traitements. Pour autant, la note ne précise pas les modes de désignation de ce RTO. Pour l'instant, l'Insee a considéré que le Directeur général représenterait le responsable de traitement opérationnel. La note met également en place un réseau des référents DPD constitué des anciens correspondants CNIL. Elle formalise par ailleurs les échanges avec le DPD par la mise en place d'un DC-POD, un document d'analyse de la conformité destiné à décrire les traitements et les analyser sous différents angles (juridique, respect des conditions de licéité, description des mesures techniques ou organisationnelles, etc.) afin de prouver le cas échéant à la CNIL que le traitement est conforme.

Ce dispositif se met en place progressivement. La DSI prévoit une période de rodage et il conviendra sans doute d'adapter les procédures en fonction de la pratique. Ce processus se substitue aux formalités préalables et se traduit par l'inscription dans le registre des traitements. La DSI de Bercy demande à être informée au plus tôt du démarrage des traitements pour apporter éventuellement son conseil dès les phases initiales des nouveaux projets. Le RGPD défend l'idée que la protection des données personnelles doit être considérée du point de vue de l'ensemble du système d'information. Ce système doit donc évoluer dans sa conception pour que la protection des données soit automatiquement assurée dès qu'un nouveau traitement est mis en œuvre.

Pour les SSM, des échanges se sont noués en décembre dernier à l'occasion du Comité du programme statistique (CPS) avec les chefs de SSM. Ces échanges ont révélé de fortes disparités dans les structures et procédures qui se mettent en place. Les DPD sont positionnés de façon très différente d'un ministère à l'autre. Le niveau des exigences vis-à-vis des services ministériels varie aussi grandement et fait naître une crainte que la spécificité des traitements à finalité statistique ne soit pas prise en compte, surtout quand, au sein du ministère, le SSM n'a pas le poids de l'Insee. Ce dispositif soulève aussi un enjeu de cohérence, car le DPD exerce non seulement des missions de conseil, mais aussi des missions de contrôle, qui ne doivent pas outrepasser ce principe d'indépendance professionnelle. Par courrier du 11 juin, il a été proposé au secrétariat général du gouvernement de désigner un référent RGPD pour l'ensemble du SSP, placé au sein de l'inspection générale de l'Insee. Pour l'instant, cette proposition n'a pas reçu de réponse, mais le SGG a réuni l'ensemble des DPD des ministères le 13 juin.

Le registre des traitements doit identifier et décrire tous les traitements de données à caractère personnel. Son initialisation représente un travail lourd. Sur les 1 100 formalités préalables recensées, l'Insee a identifié 80 traitements dont un peu moins d'une soixantaine de traitements purement statistiques. Cet exercice s'est avéré intéressant, puisqu'il a révélé quelques lacunes tenant au régime des formalités préalables. C'est le cas pour tous les traitements périphériques, développements spécifiques et partenariats d'action régionale, les traitements dans lesquels l'Insee intervient en tant que MOE et ce qui relève du cycle de vie des données dans les phases de mise à disposition, stockage et archivage (self-service, exploitations sur mesure, recodifications, etc.). Ce pan de l'activité devra être peu à peu clarifié.

Pour l'instant, l'Insee n'a pas réalisé d'étude d'impact sur un traitement à finalité statistique. Cette étude n'est pas systématique ; elle doit être réalisée lorsque le traitement envisagé fait apparaître des risques élevés (rapprochements de données, traitements à grande échelle, traitement de données sensibles ou qui portent sur des populations vulnérables, etc.). Quand au moins deux des critères définis par le G29 (groupe des 29 Cnil européennes) sont remplis, l'étude d'impact se révèle obligatoire. En dehors de ces cas,

l'étude reste facultative, mais elle est fortement recommandée. Si l'étude d'impact fait apparaître des risques résiduels élevés, il faut consulter la CNIL qui devra donner un avis que le responsable de traitement est libre de suivre.

Tous les traitements existants font l'objet d'une dispense de trois ans, sauf s'ils subissent une modification substantielle. La question de l'étude d'impact devra donc être reposée tous les trois ans. Ainsi, l'obligation se poursuit aussi longtemps que le traitement est amené à perdurer. Il existe pour l'instant peu d'éléments concrets sur le sujet. La note du Commissaire du gouvernement auprès de la CNIL du 11 juin apporte peu d'informations complémentaires. Cette étude doit comporter *a minima* une description du traitement et de ses finalités, une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité, une évaluation des risques pour les droits et libertés des personnes concernées et les mesures envisagées pour faire face aux risques. La CNIL devrait publier prochainement les listes des traitements soumis ou dispensés par défaut. Il règne également un certain flou sur la forme et le contenu de la consultation de la CNIL. Le RGPD précise que le responsable de traitement doit consulter préalablement la CNIL si les mesures prises ne permettent pas d'écarter un risque résiduel élevé, mais cette exigence peut induire un biais de minimisation des risques. En outre, des risques résiduels élevés sont constatés, il n'existe guère d'autre solution que de stopper le traitement. Il reste donc de nombreuses interrogations en la matière.

La séance est levée à 18 heures 30.

**Autorité de la statistique publique
Séance du 20 juin 2018**

Annexe 1

ÉTAIENT PRESENTS

Monsieur Dominique BUREAU
Président

Monsieur Denis BADRE
Ancien Sénateur

Monsieur Jean-Éric SCHOETTL
Membre du Conseil d'État,
Président du comité du secret statistique

Monsieur Bruno DURIEUX
Ancien ministre
Président du comité national des conseillers du commerce extérieur de la France

Monsieur Abdeldjellil BOUZIDI
Economiste, Université Sorbonne Nouvelle Paris 3

Monsieur Éric DUBOIS
Conseiller Maître à la Cour des comptes

Madame Anne-Marie BROCAS
Inspectrice générale des affaires sociales

Madame Patricia BLANCARD
Membre du Conseil économique social et environnemental

Monsieur François AUVIGNE
Inspecteur général des finances

Monsieur Pascal RIVIERE
Chef de l'Inspection générale de l'Insee

ASSISTAIENT EGALEMENT À LA SEANCE

Madame Claudine GASNIER
Rapporteur de l'Autorité de la statistique publique

Annexe 2

Avis du 27 avril 2018 de l'Autorité de la statistique publique sur le renouvellement de la labellisation de la statistique trimestrielle du prix du logement en Île-de-France

Vu le courrier du 19 février 2016 du Président de l'Autorité de la statistique ;
Vu le courrier du 17 octobre 2017 du Président de la chambre des notaires de Paris ;
Vu l'avis du 15 mars 2018 du comité du label ;
Vu l'article 6 de la délibération du 22 juin 2016 fixant le règlement intérieur de l'Autorité de la statistique publique ;

l'Autorité notifie, à l'unanimité de ses membres, le renouvellement de la labellisation pour 5 ans des séries d'indices trimestriels de prix des logements anciens, brutes et désaisonnalisées pour :

- chacun des départements franciliens : ensemble, maisons et appartements (sauf les maisons pour Paris)
- pour les regroupements de la petite Couronne, la Grande Couronne et l'ensemble de la région, ainsi que la région hors Paris ;

l'Autorité demande à la chambre des notaires de Paris de mettre en œuvre les recommandations formulées dans l'avis du 15 mars du comité du label et insiste notamment, en matière de diffusion, sur la nécessité de clairement identifier dans leurs publications les données ayant fait l'objet d'une labellisation ;

l'Autorité invite la chambre des notaires de Paris à faciliter l'accès des chercheurs à ses données.

Le présent avis sera adressé au Président de la chambre des notaires de Paris. Il sera publié au Journal officiel de la République française.

Avis du Comité du label de la statistique publique relatif à la demande de labellisation des données mensuelles Médic'AM produites par la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (Cnam)

Le Comité recommande la labellisation pour cinq ans des données mensuelles statistiques sur les dépenses de médicaments remboursées et remboursables par l'assurance maladie et délivrés par le réseau officinal de ville (données Médic'AM), sous réserve que celles-ci soient accompagnées de séries statistiques sur les montants. Les données labellisées seront ainsi constituées de la base de données brutes Médic'AM, soit un fichier des quantités (en nombre de boîtes) et des dépenses, au niveau de nomenclature le plus détaillé (avec indication du laboratoire et du conditionnement), complété des séries de montants remboursables et remboursés aux cinq niveaux de la classification ATC (Anatomique-Thérapeutique-Chimique), l'ensemble étant entendu en date de remboursement.

Il recommande une revue des recommandations formulées d'ici fin 2019, afin de s'assurer de leur mise en œuvre, dans la perspective de la rénovation du site internet de la Cnam.

1- La Cnam a demandé la labellisation des données mensuelles de médicaments en date de remboursement. Celles-ci sont publiées à M+3 et en période comparable à l'année précédente (période s'incrémentant au fil des mois pour une année civile). Elles portent sur la France y compris les DOM et sont « tous régimes », soit un champ plus large que celui des séries de dépenses d'assurance-maladie déjà labellisées. Compte tenu de la moindre antériorité des séries, les données sur le médicament sont en effet disponibles sur un champ plus large que les précédentes.

Les données Médic'AM sont issues du Système d'Information Inter-Régime de l'Assurance Maladie (SNIIRAM-SNDS). Les données publiées le sont par code de spécialité pharmaceutique (nomenclatures ATC et CIP¹). Les codes ATC correspondent à une classification internationale contrôlée par le « Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology » de l'OMS. Le code CIP d'une boîte de médicaments dépend des décisions des producteurs en matière de conditionnement, ainsi que des autorisations de mise sur le marché ou des décisions de retrait du marché. Les données Médic'AM sont publiées en nombre de boîtes et en montants remboursables et remboursés.

Le Comité note que les données publiées actuellement et proposées à la labellisation sont très désagrégées et que leur liste évolue dans le temps. Elles ne constituent donc pas à proprement parler des séries.

Pour faciliter leur usage et permettre un suivi temporel des dépenses, il souhaite que soient publiées également des séries agrégées de montants remboursables et remboursés, en date de remboursement. La mise à disposition des séries aux niveaux emboîtés ATC 1 à 5 permettrait de répondre à des niveaux d'utilisation standards et faciliterait l'accès des non-spécialistes aux données. Pour un meilleur service, il est proposé de publier les dépenses selon les cinq niveaux, et d'explicitier clairement l'usage de chacun.

Le Comité recommande de publier les données selon une décomposition permettant de retracer l'importance des génériques dans l'ensemble des dépenses, décomposition jugée plus pertinente que la décomposition actuelle selon le type de prescripteur (salarié, libéral).

Recommandation 1 : Le Comité propose que les données labellisées par l'ASP intègrent, au-delà du niveau le plus désagrégé, à savoir les montants et quantités par code CIP, les séries mensuelles ou annuelles en montants remboursables et remboursés, après agrégation aux cinq niveaux de la nomenclature ATC (Anatomique, Thérapeutique et Chimique), ces niveaux agrégés

1 ATC : La classification ATC (anatomique, thérapeutique et chimique) est utilisée pour classer les médicaments. C'est le Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology de l'OMS qui la contrôle. Les médicaments sont divisés en différents groupes selon l'organe ou le système sur lequel ils agissent ou leurs caractéristiques thérapeutiques et chimiques.

CIP : Club Inter Pharmaceutique, association à but non lucratif. Le code CIP a été adopté par le Ministère de la santé comme numéro d'Autorisation de mise sur le marché (AMM). Le niveau le plus fin de la nomenclature est le CIP13, avec l'indication du laboratoire et du conditionnement.

ayant une signification au plan international et présentant davantage de stabilité temporelle.

Recommandation 2 : Le Comité recommande que les séries en années complètes soient publiées en nomenclature ATC (de 1 à 5) sous forme de tables aisément téléchargeables. Il prône de les compléter par des sous-séries, notamment selon le caractère (princeps générique, générique, hors répertoire générique) du médicament.

2- Sur la qualité des données issues du SNIIRAM, les documents très génériques fournis par la Cnam n'ont pas permis au Comité de se forger directement de certitude sur la qualité de la production amont des données. Les annexes fournies, au demeurant assez anciennes, concernent l'ensemble du SNIIRAM et pas uniquement le médicament. Toutefois, comme en 2015, le Comité note que l'ensemble des contrôles opérés dans le cadre de la certification par la Cour des comptes ou d'autres instances constituent des garants de la qualité des données.

S'agissant cette fois de données inter-régimes, le délai de publication (3 mois après la fin du mois) permet de s'assurer de l'exhaustivité de l'ensemble des flux transmis par l'ensemble des régimes et d'y remédier rapidement en cas d'incident.

Sur les autres aspects méthodologiques, le Comité n'a pas relevé de questions, dès lors qu'il s'agit de comptages de données brutes, sans cvs. Les données étant en date de remboursement et les transmissions des officines étant automatisées, il n'a pas noté non plus de difficulté, ni de risque.

3- Le Comité considère que des progrès restent à accomplir en matière de documentation des données et séries labellisées et de leur lisibilité sur le site internet de la Cnam. Une refonte du site est en cours et il est prévu qu'elle soit opérationnelle à partir de fin 2018, avec un calendrier en différentes étapes. Cette rénovation permettra de prendre en compte les demandes formulées dans le cadre de la labellisation.

Recommandation 3 : En préalable, le Comité rappelle que le site de la Cnam doit clairement identifier les données et séries labellisées et indiquer leur calendrier prévisionnel de publication.

Recommandation 4 : Le Comité recommande que les données et séries publiées soient assorties d'une documentation très améliorée par rapport à la version actuelle, de façon à rendre les chiffres utilisables par des publics très diversifiés.

Doivent être clairement définis :

- le champ des données (géographique et tous régimes ; hors complémentaires) ;
- le champ des dépenses couvertes (délivrés par des officines de ville) et des dépenses exclues ;
- les concepts et définitions, notamment de montant remboursable, remboursé (ce dernier dépendant des caractéristiques des consommateurs, via l'effet des franchises et du ticket modérateur) ;
- les différents niveaux de nomenclature ATC et l'usage préconisé pour chacun d'entre eux ;

Il sera aussi nécessaire :

- d'illustrer de façon pédagogique (avec des exemples) ce qui peut être analysé à partir des séries et ce qui ne peut pas l'être ;
- de faire des renvois sur les sites ad hoc pour la définition des nomenclatures et pour accéder à toute documentation existante utile pour que l'utilisateur se rende compte des évolutions réglementaires en matière de remboursement de médicaments et qu'il y soit sensibilisé.