

Autorité de la statistique publique

Séance du 18 octobre 2017

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 accueille M. François Auvigne en tant que nouveau membre du collège de l'ASP, nommé par la chef de l'Inspection générale des finances en remplacement de Mme Véronique Hespel.

Il salue par ailleurs la nouvelle présidente du comité du label, Mme Nicole Roth qui remplace M. Benjamin Camus.

François AUVIGNE se dit très heureux de faire désormais partie de l'Autorité de la statistique publique. Il a exercé dans différents cabinets ministériels et a été directeur général des douanes et des droits indirects avant de rejoindre l'inspection générale des finances.

Le Président de l'ASP rappelle que l'Insee étant une direction générale du ministère de l'Economie et des Finances, l'articulation de son positionnement se trouve au cœur des activités de l'ASP.

Il rappelle également que M. Jean-Marc Aubert a été nommé en Conseil des ministres la semaine précédente à la tête de la Drees. L'ASP avait été sollicitée pour donner son avis sur les compétences du nouveau directeur. Il apparaît que son avis et celui du comité d'audition sont de nature différente, mais complémentaire, puisque la commission d'audition s'appuie sur le projet des candidats, considérant que les compétences des candidats sont « acquises ». Il apparaît que l'ASP doit donner un avis sur tous les candidats, sans pouvoir présélectionner l'un d'entre eux compte tenu de la procédure.

Depuis la mise en place du nouveau gouvernement, en lien avec la diffusion de son rapport d'activité, l'ASP a rencontré les différents cabinets et inspections qui ont tous reconnu l'importance de l'indépendance de la statistique et la nécessité de respecter les règles d'embargo pour assurer la confiance vis-à-vis des chiffres. Néanmoins, les cabinets sont aujourd'hui de taille plus restreinte. Il

existe donc encore une incertitude sur la façon dont ils assureront en pratique le respect des règles d'embargo.

Enfin, sur les thèmes emploi et chômage, la mission sur les statistiques sur l'emploi menée par l'Inspection générale de l'Insee se poursuit. Dans le cadre des rendez-vous de Grenelle, des entretiens ont été menés au sein du ministère du Travail dans le respect des règles de partage entre communication gouvernementale et diffusion, et des travaux sont conduits avec le Cnis pour renouveler la présentation de la publication des chiffres des DEFM.

L'audition du directeur général de l'Insee et du président du Cnis en décembre constituera une occasion de revenir sur ces sujets.

I) Renouvellement de la labellisation de statistiques issues de la base des pensions du service des retraites de l'Etat (SRE)

Audition de M. Alain PIAU, Directeur du Service des Retraites de L'État accompagné de M. Philippe CHATAIGNON, Chef du bureau financier et des statistiques (BFiS) du Service des Retraites de l'État

Le Président de l'ASP rappelle que les statistiques issues de la base des pensions du service des retraites de L'État avaient été labellisées voilà cinq ans. Elles sont donc présentées ce jour pour un renouvellement de labellisation.

1) Présentation

Alain PIAU indique que le service des retraites de L'État est un service à compétence nationale central de la direction générale des finances publiques. Il est l'opérateur du régime des pensions civiles et militaires de retraite, soit 2,1 millions d'affiliés pour 2,4 millions de droits directs et droits dérivés. Chaque année, on dénombre 70 000 départs.

Au-delà de cette gestion, le service des retraites de L'État collecte les futurs droits à retraite. Le compte individuel des droits à retraite, de création récente, a nécessité une réforme dans toutes les administrations pour une déclaration régulière des éléments de droits au compte et permettra d'enrichir les sources statistiques dans l'avenir.

Outre les pensions, le service gère également les pensions militaires d'invalidité, le régime accident du travail, ainsi que quelques particularités historiques (Alsace-Moselle, etc.). Enfin, le SRE gère l'équilibre financier en dépenses et en recettes du compte d'affectation spéciale pension qui retrace les contributions au régime et les dépenses pour les pensionnés.

Le chef du bureau financier et des statistiques (BfiS) possède ainsi une double casquette, à la fois délégué du responsable de programme budgétaire et chargé des statistiques, qui justifie son rattachement direct au directeur du SRE. Ce positionnement ne soulève pas de problème d'indépendance eu égard aux impératifs édictés par la statistique publique

Philippe CHATAIGNON précise que le BFiS compte une vingtaine d'agents affectés pour moitié à des fonctions budgétaires et pour moitié à des fonctions statistiques. Côté statistique, le service est encadré par des personnels Insee. Le chef du bureau est administrateur hors classe, son adjoint est attaché hors classe. Les deux sections qui composent la partie statistique sont encadrées par deux attachés principaux et un prévisionniste complète l'effectif. Cette dotation de bon niveau permet au service de mener un certain nombre de travaux au-delà des statistiques qui font l'objet de la labellisation.

Ce bureau présente la particularité d'être à la fois un producteur de statistiques et tourné vers l'activité budgétaire, avec le suivi du compte d'affectation spéciale pensions (58 milliards d'euros). Il réalise

ainsi la prévision des départs et des dépenses associées à la gestion du régime. Du fait de leur utilisation budgétaire, les outils statistiques sont donc régulièrement contrôlés et vérifiés par la Cour des comptes. Un audit est d'ailleurs en cours sur un modèle de micro simulation utilisé pour mesurer les engagements de L'État. La qualité de la prévision budgétaire fournie par le Bureau constitue un indicateur LOLF, avec un objectif d'écart maximum de 0,80 % entre la prévision et la réalisation. L'an dernier, la prévision de dépense s'est trouvée en écart de 0,19 % par rapport à l'exécution budgétaire.

Le BFiS a de nombreux contacts avec l'extérieur. Dans le domaine statistique, il participe aux travaux coordonnés par le Conseil d'orientation des retraites, notamment le dernier exercice de projection des régimes de retraite à l'horizon 2070. Il travaille également avec la Drees ou le SSM de la DGAFP dans le cadre de son rapport annuel sur la fonction publique de l'État. Il collabore par ailleurs avec la Direction du Budget, la Cour des comptes, les ministères et les deux assemblées dans le cadre de son activité budgétaire. Enfin, son travail avec la CNRACL, le régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, donne notamment lieu à des publications communes.

Le bureau financier et des statistiques, de par sa localisation, accède largement aux sources administratives gérées par le SRE. Les données issues des applicatifs retraite et invalidité constituent les seules sources utilisées pour la production des données sujettes à labellisation, mais le bureau a également accès aux comptes individuels de retraite qui retracent tous les éléments de carrière utiles à la liquidation (indices, grades, etc.) pour tous les agents ayant un jour cotisé au régime. Sur le plan statistique, le BFiS travaille actuellement à la mise en place d'une base des affiliés non retraités. Jusqu'à présent, il utilisait la source Siasp, mais les comptes individuels de retraite ont atteint une qualité qui permet d'obtenir une meilleure vision des affiliés au régime. Enfin, en tant que régime de retraite, le bureau est également destinataire des DADS et recevra également la DSN lorsqu'elle sera en place.

Le périmètre des données soumises à la labellisation est le même qu'en 2012, à savoir les pensions civiles et militaires de retraite liquidées et gérées par le SRE, pour lesquelles le BFiS recueille les effectifs, l'âge moyen et le montant moyen, ainsi que les allocations temporaires d'invalidité et les pensions militaires d'invalidité élargies aux victimes de guerre ou d'actes de terrorisme. Ces données sont ventilées selon les principales dimensions : sexe, pension civile/militaire, droit direct/dérivé, motif de départ, catégorie statutaire, existence d'une décote/surcote. Elles sont publiées en stock de pensions en paiement au 31 décembre de l'année et en flux de pensions (entrées et sorties dans l'année).

En termes de diffusion, la mention « statistique publique » est clairement indiquée dans *l'abrégé statistique*. Les publications statistiques figurent sur le site des retraites de l'État (plus de 800 000 visites depuis le début de l'année 2017), ce qui leur donne une visibilité assez forte. Une édition provisoire est publiée en février sur les données de l'année précédente et une version définitive tenant compte de l'ensemble des décès paraît en juin. Depuis 2012, une documentation systématique des traitements a été mise en place et les données sont organisées pour faciliter la diffusion et l'utilisation des séries annuelles. S'agissant de la gouvernance interne, le bureau a cherché à travailler de façon plus anticipée avec les équipes en charge du système d'information métier et a été associé à toutes les évolutions applicatives.

Alain PIAU souligne que la statistique ne constitue pas un objet à part. La recherche de qualité en la matière rejoint les démarches de contrôle interne et de maîtrise des risques. Sur ce point, l'action du service apparaît donc cohérente avec les exigences de la labellisation.

2) Présentation de l'avis rendu par le Comité du Label

Nicole ROTH précise qu'elle a pris, depuis le 1^{er} octobre, la succession de Benjamin Camus à la présidence du Comité du label. Inspectrice générale de l'Insee, elle était précédemment en poste au département de l'emploi et des revenus d'activité à la direction générale de l'Insee.

Le Comité du label a examiné la demande de renouvellement de la labellisation en s'attachant les services de la Drees qui porte la compétence de service statistique ministériel (SSM) dans le domaine

de la protection sociale. La demande concerne l'activité statistique du BFiS en matière de pensions et non pas son activité budgétaire ou les données concernant les cotisants.

Au terme de son instruction, le Comité recommande le renouvellement de la labellisation pour une période de 3 ans, au motif que le périmètre de la labellisation n'est pas totalement figé et que certaines séries pourraient éventuellement être incluses dans le champ. Il considère en effet que le rajout de certaines séries sur les stocks serait utile pour améliorer la comparaison avec les flux.

Le Comité du label s'est tout d'abord assuré de la conformité statistique de la production. Il note que le BFiS respecte parfaitement les règles d'indépendance, qu'il a le choix de ses méthodes, dispose des compétences et communique à l'avance sur son calendrier de diffusion. S'agissant de l'opportunité, il relève que ces données se révèlent essentielles pour la connaissance des pensions des fonctionnaires de l'État et que la labellisation constitue un plus. Enfin, il constate que la proximité de la statistique avec les applications métiers permet de maîtriser les évolutions du système d'information et, le cas échéant, d'anticiper et de traiter des ruptures de série.

Le Comité du label a toutefois formulé quelques remarques sur la diffusion. L'organisation générale paraît tout à fait appropriée, mais de petites améliorations pourraient encore être apportées. Actuellement, le BFiS publie un *abrégé statistique* labellisé sur les pensions, des *chiffres clés* qui comportent des données budgétaires et quelques données statistiques et un *recueil statistique* détaillé. Ces deux dernières publications dépassent le cadre de la labellisation. Cette structuration permet d'identifier convenablement les statistiques labellisées et celles qui ne le sont pas. Toutefois, le Comité du label encourage le BFiS à apporter, sur l'abrégé, le même effort de documentation que dans le cadre du recueil, car le langage employé s'avère très technique et parfois difficile à comprendre pour les non-initiés. Il recommande par ailleurs d'améliorer la structuration de certains tableaux dont le périmètre actuel s'applique parfois à un champ non stabilisé ne permettant pas bien d'identifier la population principale d'intérêt. Enfin sachant que les données concernent les pensions et non pas les pensionnés, le calcul d'une pension moyenne combinant pensions de droit direct et pensions de réversion paraît discutable.

Le Comité du label estime également qu'il est important que les séries soient facilement accessibles pour compléter l'abrégé (données en coupe) et offrir une plus grande profondeur d'analyse. Il paraîtrait également pertinent de publier davantage de données sur le stock des pensions pour en permettre la comparaison avec les flux. Enfin, les supports de diffusion via internet semblent appropriés. Il conviendrait cependant de faciliter le téléchargement des tableaux pour les utilisateurs.

Suite à ces auditions, la délibération suivante est proposée :

L'Autorité renouvelle, à l'unanimité de ses membres, la labellisation des statistiques issues de la base des pensions du SRE, pour une durée de 5 ans.

L'Autorité prend acte des engagements pris par le SRE conformément aux recommandations faites par le Comité du Label de remédier, à l'horizon de la publication de l'Abrégé statistique 2017 (à paraître en juin 2018), aux insuffisances demeurant en matière de documentation des données labellisées, d'améliorer le contenu et les supports de diffusion, ainsi que d'étendre la publication des caractéristiques détaillées au stock des pensions comme cela est fait sur les nouvelles pensions (voir les recommandations du comité du Label en annexe I).

L'Autorité invite le SRE à examiner les conditions de mise à disposition de ses bases de données aux chercheurs dans le contexte de la mise en œuvre de la loi numérique.

II) Labellisation de la série des causes médicales de décès produites par le CépiDc de l'INSERM

Audition de M. Grégoire REY, Directeur du CépiDc

Le Président de l'ASP rappelle que le règlement européen 2015/759 introduit la notion d'autres autorités statistiques nationales (ONAs). En effet, les données sur les causes de décès présentent une double spécificité : elles sont produites par l'INSERM, dans une instance dont c'est la mission principale, avec des nomenclatures spécifiques à la nature médicale et aux enjeux associés. C'est la raison pour laquelle le CépiDc a été qualifié d'ONAs et le directeur général de l'Insee a considéré que ce statut nécessitait une labellisation des données produites.

1) Présentation

Grégoire REY précise qu'il est statisticien épidémiologiste.

La démarche relative au décès s'inscrit dans un contexte légal établi depuis 1968. Le code général des collectivités territoriales précise que la fermeture d'un cercueil doit être faite au vu d'un certificat établi par un médecin précisant la (ou les) cause(s) de décès aux fins de transmission à l'INSERM. Ces informations sont strictement confidentielles. Depuis la loi de modernisation du système de santé, ces données peuvent également être utilisées pour les recherches, études et évaluations dans le domaine de la santé et pour alimenter le système national des données de santé (SNDS), ainsi que pour l'établissement de statistiques par l'Insee, notamment pour enrichir l'échantillon démographique permanent.

Le CépiDc est une unité de l'INSERM, un établissement public à caractère scientifique et technologique soumis à l'éthique de la recherche. Cette unité dépend uniquement de l'INSERM. Elle a pour mission de produire la base nationale des causes de décès, en assurant la remontée de l'information, son codage médical, la synchronisation des données, l'alignement avec les données de mortalité issues de l'état civil de l'Insee. Elle diffuse également ces statistiques au niveau national et international (Eurostat et OMS). Son site de consultation permet aussi d'obtenir des informations précises sur les effectifs de décès par cause. Le CépiDc compte par ailleurs un pôle d'études et de recherches qui œuvre à améliorer les procédures et traitements statistiques et à enrichir ces données par appariement avec d'autres bases. Enfin, le service est centre collaborateur de l'OMS pour les classifications internationales en santé.

Les données sont produites dans le cadre d'une collaboration avec l'Insee qui dispose de données socio-démographiques grâce aux fichiers d'état civil. Ces données sont théoriquement exhaustives pour les décès survenus sur le territoire (Mayotte ayant été intégrée en 2014), soit 560 à 600 000 décès par an. 12 % des données sont collectées par voie électronique aujourd'hui. Les causes de décès sont codées selon la classification internationale des maladies.

Lorsqu'un médecin déclare un décès, il remplit un volet administratif nominatif et un volet médical clos, inaccessible pour la mairie et l'Insee. L'agence régionale de santé ouvre ce volet médical et le transmet, avec un bulletin d'état civil non nominatif, au CépiDc qui en assure la saisie, la numérisation et le codage. Par voie électronique, le volet médical est dématérialisé et transmis directement à l'INSERM, mais le volet administratif est encore envoyé aux communes de décès, ce qui freine le déploiement de l'application de certification électronique. Aujourd'hui, une étude pilote vise à dématérialiser intégralement ce volet, mais elle s'appuie sur des infrastructures qui ne dépendent pas de l'INSERM, notamment le ministère de la Justice et la plate-forme d'échange et de confiance.

Des instructions sont envoyées par la DGS aux agences régionales de santé pour inciter les établissements à déployer la certification électronique. Une cible de 40 % à fin 2019 a été fixée par la DGS. Une dématérialisation complète est néanmoins espérée dès 2018 après l'étude pilote menée dans six villes. Depuis fin 2015, les médecins sont rémunérés à l'acte de certification, mais cette démarche

est encore limitée aux soirs et week-ends et aux zones difficiles d'accès. La mise en place d'un pont avec l'application de certification électronique permettrait peut-être de développer cette démarche. Le Conseil de l'Ordre des médecins a également demandé que cette certification puisse s'effectuer par mobile.

Il est demandé aux médecins de mentionner, dans le certificat de décès, les causes dans un ordre inverse de causalité et d'évoquer les morbidités qui ont pu contribuer au décès. Le traitement vise à associer un code de la classification internationale à toutes les entités nosologiques mentionnées par le médecin et choisir la cause initiale en respectant les règles de l'OMS. Enfin, la synchronisation avec les données de l'Insee a pour vocation de recueillir les certificats que l'INSERM n'aurait pas reçus, enrichir ces données avec les données de l'état civil et aligner les effectifs comme l'exige Eurostat. Cet alignement avec le RNIPP permettra d'enrichir le système national des données de santé géré par la CNAM via le numéro de sécurité sociale. Le processus de synchronisation est en cours de refonte pour l'enrichissement du SNDS en « routine ».

Aujourd'hui, le temps de production des données s'établit entre 18 et 24 mois. Le codage constitue une étape importante, mais la transmission de l'information prend déjà 4 mois en moyenne. En cible, le délai devrait être réduit fortement grâce à la généralisation de la certification électronique pour parvenir à une consolidation de l'information sous 6 mois et une finalisation complète de la production sous 9 mois, ces données étant injectées mensuellement dans le SNDS.

2) Présentation de l'avis rendu par le Comité du Label

Nicole ROTH indique que le Comité du label a examiné ce dossier en s'appuyant sur différents experts, institutions et tutelles (notamment Sies, Drees, Ined et Insee). Le Comité recommande la labellisation pour cinq ans des données statistiques envoyées à Eurostat, c'est-à-dire la base de données individuelles de causes de décès codées selon la classification internationale des maladies (CIM10).

Le Comité du label a formulé un certain nombre de recommandations. Il n'a pas relevé de problématique particulière sur la question d'indépendance. Celle-ci est assurée dans les méthodes de production et de diffusion des données. L'insertion du CépiDc et son statut de centre collaborateur de l'OMS offrent également des garanties scientifiques. Néanmoins, au regard des dispositions du règlement européen révisé 223/2009 sur l'indépendance professionnelle, le Comité rappelle qu'il convient de respecter certaines règles pour le recrutement et la nomination du directeur du CépiDc, un point dont les modalités restent à formaliser avec l'Insee.

Sur la production technique, le socle réglementaire est précis. Il est encadré par le code général des collectivités territoriales, le règlement européen et par les standards internationaux. Concernant l'activité du CépiDc, le Comité du label a considéré que les protocoles étaient maîtrisés, avec un traitement sécurisé des données en cas d'externalisation et une codification des causes médicales de décès s'appuyant sur des équipes compétentes proches du monde de la recherche, ce qui permet d'assurer la qualité des données.

Les contacts réguliers avec l'Insee paraissent efficaces. Une question s'est néanmoins posée sur l'augmentation des causes médicales de décès inconnues, notamment dans le cadre de mort violente faisant intervenir un médecin légiste, qui conduit à un défaut de synchronisation. Le Comité du label encourage donc le CépiDc à mettre en œuvre toutes les procédures possibles pour contenir l'augmentation de ces causes inconnues.

S'agissant des évolutions envisagées, la dématérialisation de la transmission des causes médicales de décès doit être poursuivie. Le Comité du label a toutefois noté que la performance de la codification automatique reste assez médiocre. Il apparaît donc nécessaire de développer la transmission automatisée et faire progresser les méthodes de codification automatique afin d'améliorer les délais et de répondre à Eurostat dans les délais prévus dans le règlement, ce qui n'a pas toujours été le cas. Le Comité suggère même d'aller plus loin avec à terme une production dans l'année qui suit.

La diffusion est actuellement assurée *via* Eurostat et le site du CépiDc. Le Comité du label suggère que le dispositif soit mieux décrit et documenté, que le périmètre de la labellisation soit bien identifié, que le calendrier actuellement absent soit annoncé à l'avance et que la documentation soit améliorée sur un certain nombre de points, ce que le CépiDc a annoncé vouloir faire dans le cadre de la refonte de son site. Enfin, les nouvelles dispositions prises dans le cadre du Système national des données de santé (SNDS) devraient contribuer à ouvrir davantage l'accès des données aux chercheurs, accès qui est déjà possible actuellement dans le cadre de conventions.

Suite à ces auditions, la délibération suivante est proposée :

L'Autorité notifie, à l'unanimité de ses membres, la labellisation des données issues de la base nationale des causes de décès produites par le Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDc), pour une durée de 5 ans.

L'Autorité prend acte des engagements pris par le CépiDc, pour ce qui dépend de lui, de réduire le délai de publication de ces données en ligne avec l'objectif de le ramener à 9 mois, et d'enrichir la présentation et la documentation des résultats, conformément aux recommandations faites par le Comité du Label. Compte-tenu de la spécificité de ses données, ces éléments, et plus généralement la qualité pédagogique de la présentation pour leur diffusion, conditionnent leur capacité à contribuer à la transparence des débats et des choix de santé publique qui est leur objet (voir les recommandations du comité du Label en annexe 2).

L'Autorité demande de formaliser, dans un délai de six mois, les procédures applicables au recrutement du directeur du CépiDc, pour assurer que les principes du règlement CE 2003/2009 révisé sont mis en œuvre.

L'autorité invite le CépiDc et l'Insee à examiner la gouvernance à mettre en place pour assurer la pleine intégration de celui-ci dans la coordination du service statistique public, notamment en matière de Qualité.

L'Autorité souligne le caractère stratégique de la dématérialisation de la transmission et de la certification électronique des causes médicales de décès et, par voie de conséquence, le caractère insatisfaisant de la situation en ce domaine. Elle invite le CépiDc à poursuivre et à accélérer ses travaux sur le sujet, et à rechercher, avec les autres services de l'État concernés, les solutions pour tirer pleinement parti de ces possibilités.

III) Présentation des lignes directrices de qualité et de la charte des services statistiques ministériels (SSM) : supports de coordination du service statistique public (SSP)

Présentation par Mme Sylvie LAGARDE, Directrice de la Direction de la Méthodologie et de la Coordination statistique et internationale (DMCSI) et Mme Dominique BONNANS, Chef de l'unité Qualité (DMCSI)

1) Présentation

Sylvie LAGARDE rappelle que le règlement européen 223/2009 révisé formalise, pour la première fois dans un texte européen, la fonction de coordination des instituts nationaux de statistique. Il précise en effet que « *la responsabilité des INS en matière de coordination s'applique à toutes les ONAs. En particulier, les INS sont 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. (...) Les dirigeants d'INS établissent des lignes directrices nationales, si cela est nécessaire pour garantir, au sein de leur système statistique national, la qualité de l'ensemble des statistiques européennes lors de leurs*

développement, production et diffusion et assurent le suivi et le réexamen de leur mise en œuvre, tout en n'étant responsables du respect de ces lignes directrices qu'au sein des INS ».

Le directeur général de l'Insee ne porte pas la responsabilité du respect de ces lignes directrices à la place des services statistiques ministériels ni de la qualité des statistiques européennes produites par ces derniers. Le périmètre des ONAs ne recouvre pas l'ensemble des SSM, puisque certains ne produisent pas de statistiques européennes alors qu'il intègre le CépiDc qui en produit. Le texte européen ne traite que des statistiques européennes, mais l'Insee a décidé d'élargir le rôle de coordination de son directeur général à l'ensemble des statistiques nationales en s'appuyant sur les textes de coordination de l'Insee de 1946-1947.

Dominique BONNANS précise que l'unité qualité est chargée de la surveillance de la qualité pour le service statistique public. Elle constitue donc la cheville ouvrière du comité stratégique de la qualité (COSAQ) installé en 2015 après la revue par les pairs de 2014. Ce comité a défini des lignes directrices qualité. Elles vont formaliser le cadre de la coordination du SSP en termes de qualité et s'appliquent aux statistiques européennes et aux statistiques nationales considérées comme « structurantes » (dont la diffusion est attendue par les utilisateurs, dont l'échec de réalisation serait préjudiciable au service producteur). Ces lignes ont été établies en collaboration avec les SSM qui ont été associés à leur déclinaison opérationnelle pour s'assurer que tous aient la même compréhension des attentes. Elles seront envoyées par le directeur général de l'Insee à chaque directeur de SSM et mises en ligne sur le site de l'Insee et de chaque SSM.

Ces lignes directrices s'articulent autour de 5 axes : la gouvernance, les compétences, la mise en œuvre des démarches, la prise en compte des besoins des utilisateurs et les engagements européens et la réponse aux recommandations de l'ASP.

En termes de gouvernance, une politique qualité a été définie au sein du SSP suite à la revue par les pairs. Il s'agit d'intégrer la qualité dans les processus avec un double objectif de sécurisation et d'efficacité des processus. Cette cible à horizon 2019 est identique pour tous, mais une trajectoire a été définie pour chaque SSM en tenant compte de sa situation de départ, dans une logique d'amélioration continue. Des entretiens ont été conduits avec chaque SSM en 2016 afin d'évaluer son degré de maturité en termes de qualité. Sur la base de ces diagnostics partagés et des lignes directrices, des feuilles de route personnalisées seront établies d'ici la fin de l'année. Celles-ci seront signées par les chefs de SSM et l'Insee et traduiront l'engagement des SSM en matière de qualité.

S'agissant du développement des compétences en matière d'approche qualité, il sera proposé aux SSM de déployer des formations, d'échanger les pratiques, de partager des outils et d'organiser des séminaires pour forger une culture commune.

Concernant les démarches qualité, les SSM devront s'attacher à sécuriser les processus les plus exposés au risque à l'aune du code de bonnes pratiques, en s'appuyant sur les modèles de processus adoptés au niveau international. Cette démarche qualité reste à un niveau assez macroscopique du processus, mais elle permet d'avoir une vue d'ensemble, d'identifier les forces et les faiblesses et de mettre en place des plans d'action. L'unité qualité peut venir en appui des SSM, comme elle l'a fait avec le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) sur les statistiques de délinquance enregistrée ou avec le service statistique ministériel du ministère de la défense sur le recensement des agents de l'État.

Quant à l'alignement des règles d'embargo, un travail a été mené en 2017 pour clarifier ces règles. Lors du comité du programme statistique (CPS) de juin, un document cadre a été adopté explicitant les règles d'embargo. Ce document sera retranscrit par chaque SSM puis publié et chaque SSM établira la liste de ses indicateurs soumis à embargo.

Sylvie LAGARDE indique que l'Insee a jugé utile de travailler de façon plus globale sur une charte des SSM qui constituerait un support visible de coordination. Une première version avait été élaborée en 2010, mais elle n'était pas mise en ligne sur les sites et n'était connue que d'un très petit nombre d'acteurs. Il apparaissait donc nécessaire d'actualiser ce document au regard du règlement européen 223/2009 révisé et de la loi pour une République Numérique. En outre, la coordination statistique des SSM s'était beaucoup développée dans l'intervalle.

La charte comporte quatre parties sur les missions des SSM, leurs obligations, leurs droits et conditions d'exercice et le rôle de l'ASP. Cette charte sera transmise par le directeur général de l'Insee à chacun des chefs de SSM et leur chef de service le cas échéant.

La charte vise à identifier l'ensemble des missions possibles des services. Tous les SSM n'exercent pas l'intégralité de ces missions, mais trois d'entre elles sont incontournables : la production de statistiques publiques, la mise à disposition de l'information statistique produite et l'assistance aux administrations de leur ministère de tutelle (qui peut aller jusqu'à la gestion des systèmes d'information). Les autres missions dépendent des SSM, que ce soit la réalisation d'études et d'analyses (Dares, Drees, Depp, etc.), l'harmonisation des concepts et nomenclatures ou la contribution aux statistiques internationales. Ce dernier point s'est fortement renforcé, notamment pour les SSM ONAs, puisque la qualité de leur production est aujourd'hui inscrite dans les textes.

À l'occasion de ce travail sur les missions des SSM, de nombreuses questions se sont à nouveau posées sur la nature des informations mobilisées par les SSM et les règles de secret à appliquer aux données produites selon leur nature et la façon dont les SSM y accèdent. Sur les données administratives notamment, dont certains SSM en sont directement destinataires, y compris pour des finalités de gestion. C'est notamment le cas de la Dares pour les déclarations de mouvement de main d'œuvre. Il a donc fallu clarifier les règles de secret. Un diaporama sur ces questions a été présenté à l'ensemble des SSM, et l'Insee doit rédiger un document sur le sujet.

Quant aux obligations spécifiques des SSM, l'indépendance professionnelle doit être reconnue par l'administration d'accueil. Le respect du code de bonnes pratiques est également souligné, en particulier l'indépendance professionnelle, l'adéquation des ressources, l'engagement sur la qualité, le secret statistique, l'impartialité et l'objectivité. La charte décrit les différents vecteurs de la participation aux actions de coordination du SSP, notamment le comité de programme statistique (CPS) qui s'est mis en place en 2013 pour devenir désormais un acteur important en matière de coordination du programme de travail. Enfin, la charte évoque la responsabilité de la production et de la qualité des statistiques européennes. Certains services comme le CEREQ produisent des statistiques européennes, sans être définis comme un ONA. Dans ce cas, c'est la Dares qui a la responsabilité de garantir la qualité des statistiques que produit le CEREQ, dans le cadre d'une convention signée entre les deux organismes.

S'agissant des droits et conditions d'exercice, la charte rappelle l'accès privilégié aux données à des fins exclusives d'établissement de statistiques publiques. Elle insiste aussi sur la politique de mobilité des ressources humaines au sein du SSP, spécifique au système français, qui constitue un vecteur extrêmement fort de coordination. À la demande des SSM, la charte souligne aussi le besoin d'implication de ces services dans les politiques thématiques conduites par leur administration. La contribution aux systèmes d'information ministériels est également importante, même si elle se matérialise sous différentes formes. Ainsi, les SSM de la Justice ou de la DGAFP portent la responsabilité du développement du système d'information décisionnel de leur ministère. La charte revient aussi sur la sécurisation des données qui nécessite des moyens informatiques dédiés, étanches du reste du ministère. Enfin, s'agissant de la publication des informations, la charte rappelle l'importance pour les chefs de SSM de publier un calendrier prévisionnel des principales publications et les règles d'embargo pour les principaux indicateurs statistiques.

Suite à ces auditions, la délibération suivante est proposée :

L'Autorité salue l'élaboration de lignes directrices en matière de qualité pour les Services statistiques ministériels (SSM) et la définition d'une Charte des services statistiques ministériels qui formalisent le cadre dans lequel opère le service statistique public et la coordination du SSP par le Directeur général de l'Insee. L'ASP valide en particulier la présentation de son rôle faite au point 4 de la Charte.

L'Autorité constate notamment que : ces lignes directrices qualité répondent aux besoins identifiés, notamment par la revue des pairs, de renforcement, de lisibilité et de vision stratégique

en ce domaine ; que la Charte rappelle utilement la finalité de la statistique publique; améliore la lisibilité des missions des SSM et leur articulation, souligne l'attention à porter au statut des différentes données et ses implications en termes de secret, et accorde la place qu'il se doit au respect du Code de Bonnes Pratiques. L'accent mis à ce titre sur les enjeux en termes d'accès et de satisfaction des besoins des usagers par la statistique publique est bienvenu. L'Autorité invite néanmoins l'Insee à préciser le public auquel s'adresse la Charte des services statistiques ministériels et expliciter plus avant ses objectifs en introduction de celle-ci, pour tirer pleinement profit du travail réalisé au sein des SSM et du SSP, et vis-à-vis de leurs partenaires.

La séance est levée à 18 heures 30.

Avis du Comité du label sur le renouvellement de la labellisation de séries statistiques issues de la base des pensions du Service des retraites de l'État (SRE)

Le Comité recommande un renouvellement du label pour une durée de trois ans à compter de 2018 assorti de recommandations sur la définition, la diffusion et la documentation d'indicateurs statistiques issues de la base des pensions du Service des retraites de l'État (SRE) à mettre en œuvre à cette échéance de trois ans.

1. Le Comité considère que l'insertion et l'organisation du BFiS lui permettent de satisfaire au code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Le BFiS est directement rattaché au directeur du SRE, lui-même rattaché au Directeur général des Finances Publiques ; son activité statistique est largement encadrée par des agents de l'Insee (chef de bureau, adjoint, chefs des sections *statistiques* et *prévisions*) ; le BFiS dispose d'autonomie dans le choix des méthodes mises en œuvre et d'indépendance quant à la diffusion des résultats selon un calendrier affiché à l'avance.

2. Le Comité note que les données sur les pensions civiles et militaires des agents de l'État constituent des données de référence uniques sur les retraites de la fonction publique d'État qui méritent une diffusion large (effectifs de pensions, montants des pensions, âge moyen des liquidations,...).

3. Le Comité considère que le processus de production de la base des pensions s'appuie sur des données certifiées dans cadre d'un audit régulier de la Cour des comptes et que les contrôles statistiques effectués en aval par le BFiS permettent d'assurer la qualité des données diffusées. Par ailleurs, les évolutions en cours du système d'information du SRE sur lequel s'appuie l'extraction de la base statistique ne semblent pas de nature à remettre en cause l'existant en termes de diffusion des données labellisées. Le cas échéant, d'éventuelles ruptures de séries seraient signalées.

4. Le Comité considère que l'organisation générale de la diffusion est satisfaisante mais qu'elle reste perfectible sur plusieurs points et formule des recommandations.

L'affichage du calendrier prévisionnel de diffusion des résultats est conforme aux bonnes pratiques. La structuration en plusieurs publications successives, en distinguant une partie labellisée, paraît tout à satisfaisante dans son principe.

Le sous site *Professionnels/Les publications du SRE/Les données statistiques* fait ainsi clairement apparaître les trois composantes du dispositif de publications pour les données de l'année N :

. Abrégé statistique avec les chiffres labellisés, parution en février N+1 en provisoire puis en juin N+1 en définitif. Ce document de 7 pages comprend 7 tableaux : tableaux 1 à 3 sur les « stocks » de pensions en fin d'année N ; tableaux 4 à 6 sur les entrées en stock, soit les nouvelles pensions concédées l'année N. Le tableau 7 sur les décès de l'année N, soit les sorties du stock, n'est présent que dans l'abrégé définitif.

. Chiffres clés, parution en juin N+1, 16 pages qui reprennent des données plus détaillées ainsi que des données financières (qui ne sont pas labellisées) ;

. Recueil statistique, parution en décembre N+1, 93 pages de données très détaillées avec un glossaire.

4.1 La documentation des données labellisées paraît cependant insuffisante.

Il faut afficher plus clairement que l'unité statistique est la pension et non le pensionné ; certains titres de tableaux sont ambigus et devraient être revus en conséquence.

Le champ couvert doit être mieux précisé et harmonisé sur les principaux tableaux et séries : prise en compte des pensions versées à des résidents vivant à l'étranger, avec ou sans le régime de l'Alsace Moselle (en tant que caisse de liquidation) ; couverture partielle des pensions d'invalidité des civils ; prise en compte de Mayotte). On gagnerait à fournir de premiers tableaux sur le contour le plus large des pensions versés par le SRE en explicitant ces champs spécifiques, puis à se limiter au champ largement majoritaire des pensions de retraites pour les tableaux plus détaillés de caractéristiques. Les pensions de droit direct ou de réversion pourraient être plus clairement distinguées, la moyenne des deux ayant d'ailleurs un sens discutable.

Le vocabulaire utilisé n'est pas très explicite pour un non-initié : par exemple, départ pour ancienneté ; part des pensions à taux plein ; bénéfice mensuel de la surcote : montants annualisés pour les nouvelles pensions,... On notera que le recueil statistique comporte bien un glossaire. Il conviendrait d'en remonter les éléments d'information pertinents à un niveau plus rapproché de l'abrégé statistique qui contient les données labellisées, afin de les rendre plus accessibles. Il sera souhaitable qu'une page en amont des tableaux précise les conventions retenues, le champ, les unités statistiques, les définitions techniques ... ainsi que les concepts sous-jacents (en particulier, la notion de donnée *annualisée*).

4.2 Le contenu de la diffusion mériterait d'être revu :

. distinguer l'application des règles du secret statistique de l'aspect non significatif de certaines cases des tableaux ;

. fournir des séries sur plusieurs années pour les données principales (effectifs, montants des pensions, âge moyen des liquidations,...) ;

. rajouter, si possible, les caractéristiques détaillées sur le stock des pensions à l'instar de ce qui est fait pour les nouvelles pensions (les entrées) ; ceci permettrait la comparaison des caractéristiques des nouvelles pensions de l'année en référence à l'ensemble.

A plus long terme, la possibilité de diffuser des données selon l'unité *pensionné* pourrait être envisagée, ce que pourrait permettre l'évolution prévue du système d'information du SRE. Dans ce cas, il conviendrait de mener cette réflexion en lien avec la Drees de façon à assurer la cohérence ou la complémentarité des chiffres publiés.

4.3 Les supports de diffusion pourraient être améliorés.

Le site serait donc à revoir en fonction des remarques précédentes. Par ailleurs, il faudrait prévoir le téléchargement de données ou de séries selon un format tableur accessible, en particulier pour mettre en regard des données de plusieurs années.

Les réponses apportées par le SRE sur l'amélioration de la diffusion font état de projets d'évolution, lesquels mériteraient d'être précisés et mis en œuvre pour prendre en compte les recommandations précédentes en termes de documentation et de clarification des concepts. Ce faisant, l'information mise à disposition serait améliorée pour les publics non-initiés.

Avis du Comité du label sur la labellisation de séries statistiques sur les causes médicales de décès produites par le CépiDc – Inserm

Le Comité recommande la labellisation pour cinq ans des données statistiques sur les causes médicales de décès, dont une extraction fait l'objet d'une transmission annuelle à Eurostat.

Les données statistiques labellisées sont constituées par la base nationale des causes médicales de décès, soit un fichier de données individuelles comportant une ligne par décès avec les principales caractéristiques suivantes : sexe, date de naissance, date de décès, lieu de domicile (commune), lieu de survenue du décès (commune), cause initiale de décès (selon la classification internationale des maladies 10ème révision, CIM10).

On notera que l'extraction adressée à Eurostat se fait sur des catégories plus agrégées : mois de décès, âge révolu au moment du décès, informations géographiques au niveau région NUTS2 ; il s'agit d'un envoi annuel de données relatives à une année civile.

Le champ couvert est celui de tous les décès suite à une naissance vivante (à l'exclusion des morts-nés) et survenus en France (y. c. DOM, Mayotte étant inclus depuis 2014).

Cet avis est assorti de plusieurs recommandations.

1. Le Comité considère que l'insertion et l'organisation du CépiDc lui permettent de satisfaire au code de bonnes pratiques de la statistique européenne en ce qui concerne l'indépendance professionnelle. Le CépiDc est une unité de l'Inserm, lequel est sous tutelle du ministère en charge de la santé et du ministère en charge de la recherche. Le responsable du CépiDc décide en toute indépendance des méthodes de production et de la date de diffusion des données, dans un objectif de qualité et de comparabilité des données dans l'espace et dans le temps. Son insertion dans l'Inserm est une garantie pour assurer la production de connaissance scientifique dans une structure très sensibilisée aux problèmes d'éthique scientifique. Le CépiDc est un centre collaborateur de l'OMS sur la nomenclature internationale CIM.

Au total, il apparaît que le CépiDc dispose d'autonomie dans le choix des méthodes mises en œuvre et d'indépendance quant à la diffusion des résultats.

Recommandation 1 : Il importe que cette situation d'indépendance professionnelle perdure. Pour être en pleine conformité avec le règlement statistique 223/2009 révisé, il conviendrait à l'avenir de clarifier les procédures de recrutement et de nomination du directeur du CépiDc, comme cela était demandé dans le courrier du Directeur général de l'Insee du 6 juillet 2016.

2. Le Comité considère que le dispositif de production s'appuie sur un socle réglementaire précis et solide : au niveau national, par un article du Code général des Collectivités territoriales qui confie au CépiDc une mission de collecte sur les causes de décès et au niveau européen par le règlement européen 328/2011 qui oblige à fournir des données respectant les standards internationaux.

3. Le Comité considère qu'en ce qui concerne la collecte, la codification et les traitements statistiques, les processus de production de la base de données sur les causes médicales de décès s'appuient sur des protocoles maîtrisés.

Le Comité a pris bonne note des clauses du marché d'externalisation et du marché de saisie qui paraissent garantes d'un traitement sécurisé des données.

La codification des causes médicales de décès s'appuie sur l'expertise d'une équipe spécialisée (codeurs, nosologues) qui permet d'assurer la qualité des données produites avec des actions de formation et de bilan d'activité ; des travaux de recherche sont engagés pour améliorer la phase de codage automatique.

Le processus de synchronisation annuelle avec l'état civil géré par l'Insee assure la cohérence des données au niveau agrégé diffusé par Eurostat : les nombres de décès par âge, sexe et région sont identiques entre les données d'état civil de l'Insee et les causes de mortalité du CépiDc. Le Comité note que, pour réaliser l'alignement de ses comptages sur ceux de l'Insee, le CépiDc est amené à introduire dans sa base de données des décès initialement absents de cette base et signalés par l'Insee. Ces observations imputées sont affectées d'une cause inconnue de décès. Le Comité prend bonne note du projet en cours d'amélioration de l'exercice de synchronisation annuelle et de celui conduisant à alimenter le Système National des Données de Santé (SNDS) via un circuit impliquant l'état civil géré par l'Insee ; tout cela devrait renforcer la cohérence des données diffusées sur les causes de décès.

A ce stade, il apparaît néanmoins un point d'amélioration possible : lors de l'audition du 27 septembre, le CépiDc a signalé la hausse continue depuis plusieurs années du pourcentage de décès sans cause médicale connue (passé de l'ordre de 2 % à 4,5 % du total depuis 2011), lesquels sont plus fréquents notamment lorsque il y a eu mort violente et intervention d'un médecin légiste.

Recommandation 2 : Le Comité encourage le CépiDc à contenir, voire à faire diminuer le nombre d'observations de décès ayant une cause inconnue, au besoin par une phase d'imputation statistique et en veillant à impliquer les acteurs déficients de la collecte.

4. Le Comité considère que les évolutions envisagées (mise en place d'un nouveau certificat de décès à compter de janvier 2018, amélioration du codage automatique, généralisation de la certification électronique, implication accrue du médecin légiste dans le circuit de certification) ne sont pas de nature à remettre en cause l'existant en termes de diffusion des données. Le cas échéant, d'éventuelles ruptures de séries seraient à signaler aux utilisateurs. Il conviendrait de mettre une priorité forte sur le projet de dématérialisation totale des certificats qui, selon le CépiDc, pourrait faire passer le taux de déclaration électronique de 12 % actuellement à 40 % en 2019, voire 90 % en 2021.

Recommandation 3 : S'agissant du projet de dématérialisation pour la certification électronique, le Comité encourage le CépiDc à développer toutes les actions favorisant le mode de collecte dématérialisé sachant qu'il s'agit d'un projet concernant de très nombreux acteurs. Il est essentiel qu'il s'agisse vraiment d'une dématérialisation totale pour le médecin déclarant, de façon à ne pas alourdir la

charge de ce dernier médecin et à supprimer le frein constaté actuellement pour la certification en ligne. Par ailleurs, le Comité encourage vivement la conduite de recherches pour aboutir à une plus grande efficacité de la codification automatique sur les certificats électroniques (taux de codage automatique actuel de 3 % particulièrement faible).

5. Le Comité relève qu'il convient d'assurer une bonne adéquation des ressources (effectifs et compétences) pour produire les statistiques dans les délais réglementaires au niveau européen. Le Comité note que, dans les cinq années à venir, il y aura cinq départs en retraite dans le pôle de production mais que, par ailleurs, des gains de productivité sont envisageables du fait de la montée en charge des certificats électroniques et de l'amélioration de la codification automatique.

Recommandation 4 : Il importe de maintenir le potentiel productif du service en recrutant des agents de profil idoine et d'accélérer le traitement automatique de l'information pour assurer le respect du calendrier de diffusion à Eurostat à l'échéance obligatoire de 24 mois.

Recommandation 5 : À terme et en tirant profit des évolutions du dispositif, le Comité encourage le CégiDc à améliorer le délai de publication des résultats, Le Comité suggère la cible de 12 mois après l'année de référence, qui est un standard courant pour des données annuelles et correspond d'ailleurs au délai de transmission des données Insee sur la population par âge, sexe et région.

6. S'agissant de la diffusion via le site du CégiDc, le Comité note avec satisfaction que les résultats sont mis en ligne dès l'envoi des données à Eurostat, il acte que la présentation des résultats applique une règle de secret statistique masquant les cases d'effectif inférieur à 5 unités, mais il souhaiterait que ce dispositif soit mieux décrit et explicité sur le site du CégiDc. Il prend également bonne note qu'il est prévu des voies d'accès aux données pour les chercheurs et que l'intégration des causes de décès dans le SNDS offrira un canal d'accès très sécurisé à un jeu de données enrichies par d'autres sources statistiques. Le Comité considère que la diffusion des données via le site devra être revue et améliorée, en profitant de la rénovation en cours du site qui doit aboutir en 2018.

Recommandation 6 : Il faudra signaler clairement, notamment par un affichage sur le site du CégiDc, que la labellisation porte exclusivement sur les statistiques d'effectifs de décès. En revanche, les autres indicateurs (taux standardisés) qui résultent du rapprochement avec d'autres sources et reposent sur des définitions et conventions spécifiques, sont hors du champ de la labellisation des données.

Recommandation 7 : Il conviendrait d'afficher un calendrier de diffusion des résultats sur le site. De 24 mois dans un premier temps, ce délai affiché sera raccourci au fur et à mesure des améliorations de la production des résultats. Il est attendu un courrier d'engagement de publication signé du Président-directeur général de l'Inserm et du Directeur du CégiDc.

Recommandation 8 : Il conviendrait d'améliorer la documentation du site sur les points suivants dans le souci de rendre les données mieux accessibles aux utilisateurs :

- Notice pour la compréhension du champ couvert ;
- Nomenclatures retenues (avec différents niveaux d'arborescence possibles et en soulignant l'intérêt des niveaux agrégés pour des séries plus robustes en évolution sur les causes médicales de décès) ; explication des découpages géographiques (préciser que les grandes villes sont de fait les communes et non les agglomérations, par exemple) ;
- Dictionnaire des variables et documentation méthodologique qui gagnerait à reprendre les définitions du règlement européen et devrait présenter le principe des algorithmes de codage, notamment pour la détermination de la cause initiale de décès ;
- Citation explicite de l'envoi à Eurostat dans le cadre du règlement 328/2011 et de la possibilité de comparaisons internationales avec un lien vers la partie concernée du site d'Eurostat, voire du site de l'OMS ;
- Alertes sur les ruptures de séries et renvoi aux éventuelles études d'impact ;
- Meilleure explicitation de la façon dont est assuré le secret statistique.

Autorité de la statistique publique
Séance du 18 octobre 2017

ANNEXE

ÉTAIENT PRESENTS

Monsieur Dominique BUREAU
Président

Monsieur Denis BADRE
Ancien Sénateur

Monsieur Jean GAEREMYNCK
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

Madame Gaelle DUFOUR
Secrétaire de l'Autorité de la statistique publique