

Sous-Direction
"Synthèses, études économiques
et évaluation"



SOUS-DIRECTION

« SYNTHÈSES, ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET ÉVALUATION »

La sous-direction « Synthèses, études économiques et évaluation » réalise des études nationales et de comparaisons internationales dans le but d'éclairer le débat économique et social sur les perspectives à moyen terme du système de santé et de protection sociale. Ces travaux visent :

- à produire des documents de synthèse permettant de retracer l'ensemble des flux monétaires à l'œuvre dans le système de santé et de protection sociale,
- à présenter les interactions existant au niveau agrégé entre les secteurs de la santé et de la protection sociale et l'ensemble de l'économie, notamment en matière de croissance et d'emploi,
- à développer les outils d'analyse permettant de prévoir l'évolution de certaines dépenses sociales et de simuler les incidences financières, redistributives et incitatives de diverses mesures sociales, familiales ou fiscales,
- et enfin, à contribuer au développement de la culture de l'évaluation.

Outre les travaux récurrents, tels que les campagnes annuelles des comptes de la protection sociale et de la santé, le bilan annuel du système de redistribution pour « France portrait social » de l'INSEE, ou encore le suivi des groupes de travail relatifs au système de santé et de la protection sociale de la Commission européenne et de l'OCDE, les contributions diverses à l'élaboration des PQE et des annexes au PLFSS, l'activité de la sous-direction « Synthèses, études économiques et évaluation » s'organisera en 2011 autour de cinq thèmes :

- la consolidation des outils et méthodes d'analyse ;
- la valorisation des comptes de la santé et de la protection sociale ;
- l'analyse des grandes tendances d'évolution du système de protection sociale et de leur impact sur la redistribution ;
- l'examen comparé des modes de gouvernance et de régulation chez nos principaux partenaires ;
- le développement de la politique de l'évaluation et des études d'impact.

I – La consolidation des outils et méthodes d'analyse

Parmi les axes de travail de la sous direction, celui correspondant à l'amélioration des outils et cadres d'analyse occupe une place particulière dans la mesure où il conditionne pour partie le développement de la plupart des études présentées dans les paragraphes suivants.

En 2011, trois types de travaux peuvent être mentionnés :

- *l'approfondissement des « concepts » et « méthodes d'analyse » relatifs aux comptes de la protection sociale et de la santé.*

La sous direction participera à plusieurs groupes travail, tant au niveau international que national, visant à préciser les concepts et méthodologies à retenir pour évaluer les dépenses de santé et de protection sociale :

- o participation aux travaux de refonte et de validation du manuel SHA « System of health accounts » commun à Eurostat, l'OCDE et l'OMS ; manuel qui doit faire l'objet d'un règlement européen, pour lequel les discussions devraient commencer en 2011 ;

- élaboration des comptes de la santé et de la protection sociale selon les concepts de la nouvelle base (base 2005) de la comptabilité nationale. Approfondissement dans ce cadre de certains traitements comptables : mise en place d'un groupe de travail inter-administratif relatif au partage prix-volume pour le secteur hospitalier ; présentation du passage entre comptes de la protection sociale, comptes des administrations de sécurité sociale (compte des ASSO en comptabilité nationale) et comptes de la sécurité sociale ; consolidation des comptes « hors ASSO » des comptes de la protection sociale ;
 - mise en place, avec l'appui de l'autorité de contrôle prudentiel (ACP), d'un système de remontées d'information sur les garanties offertes par les organismes complémentaires (sociétés d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance) sur le champ des risques sociaux (maladie, invalidité-incapacité, dépendance, vieillesse-survie, chômage). Sur la base de ces données un approfondissement des réflexions pour l'intégration dans les comptes de la protection sociale de la couverture complémentaire assurée par les sociétés d'assurance sera mené ;
 - mise en place d'une nouvelle organisation de la campagne des comptes permettant une meilleure articulation entre la production des comptes semi-définitifs et les exercices prévisionnels pouvant être établis à partir de la maquette de projection du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO) développée l'an dernier par la DREES ;
 - travail méthodologique en vue de l'estimation des dépenses nettes de protection sociale sur la base du règlement européen imposant aux pays européens la production annuelle de ces données à partir de fin 2012.
- ***le développement du modèle de microsimulation INES, géré conjointement par la DREES et l'INSEE.***

Ce modèle permet d'évaluer l'incidence financière globale et leur impact redistributif de diverses mesures portant sur les transferts sociaux et la fiscalité sur les revenus des ménages.

Ce modèle devrait être rationalisé cette année de façon à faciliter son utilisation et développé par l'intégration de deux modules :

- finalisation et intégration de la maquette de cas-types permettant d'illustrer de manière pédagogique les effets de réformes fiscales et sociales ;
- développement, en lien avec la sous-direction Santé, d'un module relatif aux « dépenses de santé », afin d'étudier l'impact de la couverture sociale des dépenses de santé sur la redistribution ;

Le module permettant de simuler des destructions d'emploi et qui a été implémenté en 2009-2010, afin d'analyser l'impact d'une conjoncture dégradée en matière d'emploi sera en outre consolidé avec la prise en compte des données actualisées sur l'emploi et les salaires..

- ***la construction d'outils d'analyse et de simulation des retraites.***

Sur ce thème deux investissements sont à noter :

- la mise à jour de la maquette macro-économique construite pour réaliser les chiffrages de la réforme de 2010 ;
- l'appariement, en collaboration avec l'INSEE, entre l'EIC et l'EIR (échantillons inter-régimes des cotisants et de retraités de la DREES) et l'enquête patrimoine (de l'INSEE) afin d'étudier le lien entre niveau de retraite et niveau de vie des ménages.

II – La valorisation des comptes de la santé et de la protection sociale

Les comptes de la santé et de la protection sociale constituent la référence pour les comparaisons internationales. Comptes satellites de la comptabilité nationale, ils s'appuient sur les concepts élaborés par les comptes nationaux en cohérence avec ceux retenus par les organismes internationaux. Ils servent ainsi de base pour l'établissement des comptes d'Eurostat et de l'OCDE.

Leur publication annuelle permet de disposer de comptes permettant des études de comparaisons internationales, mais aussi plus largement de comptes permettant d'avoir une vision étendue de notre système de protection sociale. Leur champ est en effet plus large que celui des comptes de la sécurité sociale : les comptes de la protection sociale regroupent à la fois les régimes de sécurité sociale, mais aussi les régimes d'indemnisation du chômage, les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, les régimes extra-légaux d'employeurs, les régimes de la mutualité et des institutions de prévoyance et les régimes d'intervention sociale des ISBLSM (institutions sans but lucratif au service des ménages) ; les comptes de la santé retracent quant à eux l'ensemble des financements de la dépense totale de santé (financement par les régimes de sécurité sociale, par l'État et les collectivités territoriales, par les organismes complémentaires -sociétés d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance- et par les ménages).

Depuis 2009, des études et éclairages viennent compléter la présentation de ces comptes. En 2011 plusieurs éclairages seront ainsi proposés : notamment sur le compte de l'hôpital, et sur le passage entre comptes de la protection sociale, comptes des administrations de sécurité sociale, et comptes de la sécurité sociale.

La troisième édition du rapport au Parlement sur la situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé, sera en outre établie en collaboration avec la sous-direction Santé.

Enfin, *un premier rapport présentant les garanties offertes par les organismes complémentaires* (sociétés d'assurance, institutions de prévoyance et mutuelles) dans le champ des risques sociaux (maladie, invalidité-incapacité, dépendance, vieillesse-survie, chômage) sera établi.

III – L'analyse des grandes tendances d'évolution du système de protection sociale et de leur impact sur la redistribution

Cette thématique regroupe deux types d'études : les études relatives au contexte économique et à la dynamique des dépenses de protection sociale et celles relatives à la redistribution.

3.1. Le contexte macro-économique et la dynamique des dépenses de protection sociale...

Afin d'éclairer le débat économique et social sur les perspectives à moyen terme du système de protection sociale plusieurs études relatives au financement, à la santé et au retraite devraient être menées en 2011 par la sous direction « Synthèses, études économiques et évaluation », parmi les différentes études envisagées on peut citer celles concernant :

- *l'analyse des politiques sociales menées par nos principaux partenaires pour faire face à la crise économique* : mesures discrétionnaires et stabilisateurs automatiques. Dans cette perspective l'étude présentera une revue de la littérature des estimations disponibles de l'ampleur des stabilisateurs automatiques et se focalisera sur les développements en cours en Allemagne et au Royaume-Uni en rendant compte des principales mesures mises en place dans ces deux pays (en distinguant notamment les mesures de soutien à la conjoncture et les mesures de réduction des dépenses). Cette étude sera approfondie par une analyse en comparaison internationale des évolutions des dépenses et recettes de protection sociale en période de récession économique ;

- *l'étude des grandes tendances d'évolution des dépenses de protection sociale.* En s'appuyant sur la maquette de projection des comptes des ASSO, en cours de finalisation, une analyse des dynamiques à l'œuvre en matière de protection sociale sera conduite ;
- *L'analyse des disparités départementales en matière de santé.* Les études réalisées en 2009-2010 (cf. comptes de la santé, septembre 2009 et septembre 2010) seront poursuivies et approfondies en 2011 : réactualisation des études pour les années 2008 et 2009 ; extension de l'étude sur les soins de ville à la dépense reconnue (cette extension permettra d'étudier la question des dépassements d'honoraires du point de vue géographique) ; analyse pour les soins hospitaliers, des consommations standardisées par segments d'activités selon la classification de l'Outil d'Analyse PMSI (OAP) pour 2008 et par domaines d'activité de l'ATIH pour 2009 (ces analyses pourront conduire à nuancer le constat d'homogénéité de consommation standardisée à l'intérieur du territoire national) ; prolongement de l'étude sur les mouvements de patients à l'hôpital par des approches par bassins de santé ; collaboration avec l'Insee et la sous-direction Santé, à la mise en place d'un investissement d'analyse territoriale de la santé (celui-ci a pour objet d'élaborer des outils statistiques et cartographiques dans le domaine de l'accès aux soins de santé mobilisables à l'échelle nationale comme par les échelons régionaux) ;
- *L'analyse, en collaboration avec la CNAMTS, des dépenses de santé des personnes en ALD.* Le but de cette étude est double : premièrement, analyser les dépenses des patients en ALD ; deuxièmement, estimer le surcoût des patients en ALD en comparant leurs consommations à celles de patients non ALD. Quel rôle joue le remboursement à 100 % dans les dépenses des personnes en ALD ?
- *L'Étude sur les arrêts de travail de maladie et d'accident du travail :* une exploitation de la base Hygie sera menée pour analyser les montants d'indemnités journalières et leur répartition entre branche maladie et branche AT-MP selon le secteur d'activité des salariés.
- *L'impact des crises économiques sur les trajectoires professionnelles et l'accumulation des droits à retraite.* Deux études chercheront à évaluer l'impact des évolutions conjoncturelles et structurelles du marché du travail sur l'accumulation des droits à retraite : la première cherchera à analyser l'impact des crises économiques sur les trajectoires professionnelles ; on se demandera en particulier s'il existe une persistance des effets au-delà des chocs conjoncturels conduisant à créer des effets génération ; la seconde s'attachera à évaluer en quoi l'instabilité de l'emploi a pu au cours de ces trente dernières années modifier les trajectoires salariales et ainsi peser sur l'accumulation des droits à retraite.

3.2. Impact sur la redistribution

À l'aide du modèle de microsimulation INES, la Drees répond à de très nombreuses demandes de chiffrage de la part des cabinets ou des autres administrations. En 2011, la Drees continuera à chiffrer les impacts budgétaires et redistributifs des mesures prises ou envisagées. Les travaux d'analyse de la redistribution seront par ailleurs poursuivis.

Outre l'étude globale sur la redistribution, présentée chaque année à l'automne dans « France Portrait Social » de l'INSEE, trois études seront menées :

- une première, sur les effets redistributifs de la couverture sociale des dépenses de santé ;
- une deuxième, en prolongement des travaux conduits en 2009-2010 sur l'impact de la crise économique sur la redistribution.
- enfin une troisième, sur la mesure des incitations au travail des parents de jeunes enfants. Le bureau « Famille et Dépendance » envisage de mener une étude sur l'impact d'une réduction du temps de travail ou d'un arrêt d'activité sur le niveau de vie des couples avec enfants de moins de

3 ans. Menée sur cas-type, cette étude sera complétée, avec le modèle Ines, par l'analyse de la distribution au sein de ces couples du gain à travailler ou à cesser son activité.

Outre ces trois études une réflexion transversale sera conduite sur le champ et la mesure de la redistribution. Celle-ci pourra prendre la forme d'un groupe de travail avec l'INSEE. Dans ce cadre il sera intéressant d'analyser la cohérence de notre système en termes d'unité de consommation et son efficacité en matière de redistribution horizontale, plusieurs définitions des unités de consommation pouvant être testées. Ce travail devrait aussi être complété par l'analyse de différents schémas d'articulation entre fiscalité et prestations sociales. Un grand nombre de réflexions ont en effet déjà été menées sur l'articulation entre le fiscal et le social avec les notions de justice sociale et de redistribution. À partir d'une revue de littérature de ces différents travaux, différents schémas d'articulation de l'impôt et des prestations seront examinés et utilisés comme contrefactuels, pour analyser notre système.

Enfin en complément un certain nombre de travaux seront conduits sur le champ de la redistribution :

- un premier, à partir des travaux méthodologiques réalisés en vue de l'estimation des dépenses nettes de protection sociale. Une première étude descriptive sera réalisée dans ce cadre permettant d'évaluer l'impact redistributif entre ménages des différents prélèvements ;
- un deuxième sur l'impact de la crise économique sur la distribution des revenus. Cette étude présentera une synthèse des études disponibles en comparaison internationale (ou de monographies détaillées) des effets de la crise sur la distribution des revenus en s'appuyant notamment sur les travaux menés à l'OCDE et à la Commission Européenne (en particulier par le réseau Euromod). Elle présentera les premières estimations observées des effets de la crise sur les revenus et leur distribution en Europe (et dans la mesure du possible aux États-Unis), ainsi qu'une synthèse des principaux exercices de simulation *ex-ante* qui ont pu être menés (exercices que T. Atkinson a pu appeler des exercices de tests de résistance (*stress tests*) des systèmes de protection sociale).
- deux autres examineront l'impact sur le niveau des pensions servies de mécanismes correctifs, pour maladie et maternité, pris en compte dans le calcul des droits à retraite. L'étude sur le lien maternité-retraite devrait notamment apporter un éclairage nouveau sur les effets des maternités sur la carrière professionnelle, l'accumulation des droits à pension, la date de départ à la retraite, et le niveau de la pension, on cherchera dans ce cadre à évaluer dans quelle mesure les mécanismes de compensation compensent effectivement ces effets ;
- un cinquième cherchera à analyser, à partir de cas-types, l'impact sur les droits à retraite futurs des différents dispositifs existants en fin de carrière pour les personnes sans emploi (chômage, invalidité, ASS ...). Ces dispositifs correspondent à des situations individuelles différentes et une personne peut basculer d'un dispositif vers un autre, en fonction de ses caractéristiques personnelles et de sa carrière passée. Des cas-types correspondant à différents profils de fin de carrière seront construits pour mesurer l'impact de ces dispositifs (chômage, indemnisé ou non, maladie, préretraite...) tant en termes de droit à la retraite qu'en termes de coût pour les régimes d'assurance sociale, l'État et les entreprises.
- un sixième, cherchera à évaluer l'impact du passage à la retraite sur les niveaux de vie des ménages en fonction de leur composition familiale. En complément, une étude internationale sera établie à partir des données SILC comparant notamment les revenus et les conditions de vie des actifs et des retraités en Europe.
- enfin, un septième s'attachera à comparer, à partir de cas-types, l'impact sur les niveaux de vie des personnes dépendantes de leur prise en charge selon qu'elles sont à domicile ou en établissement. Les personnes dépendantes sont aidées financièrement par différents dispositifs (APA, déduction fiscale, aide du conseil général...). Le montant de ces aides dépend non seulement des revenus de la personne mais aussi de son niveau de dépendance et diffère suivant

que la personne est en établissement ou à domicile. Le choix de partir en établissement pourrait être lié à ces différents niveaux d'aide comparés aux montants des dépenses induites par la situation de dépendance. L'étude de différents cas-type permettra d'illustrer ce sujet et d'examiner si dans certains cas, compte tenu du niveau des dépenses incompressibles, le maintien à domicile n'est possible qu'en désépargnant.

IV – L'examen comparé des modes de gouvernance et de régulation chez nos principaux partenaires

Comme les années précédentes, la DREES développera son activité de comparaisons internationales dans les domaines de la gouvernance et de la régulation.

Dans le cadre de l'Union Européenne :

La mission internationale poursuivra notamment la coordination inter-directionnelle en vue de l'élaboration des positions de la France dans le domaine des indicateurs associés aux objectifs communs et établis par le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale (soit une dizaine de réunions prévues en 2011). Une attention particulière continuera d'être portée en 2011 au suivi des impacts sociaux de la crise économique et au suivi de la stratégie UE2020.

La mission internationale participera en outre à la préparation des positions françaises relatives au suivi de la stratégie UE2020, notamment durant le premier semestre en lien avec l'adoption du rapport national de réforme au printemps, ceci dans la perspective du suivi de la cible européenne quantifiée dans le champ de la pauvreté. Il s'agira également de finaliser l'élaboration du cadre d'analyse commun relatif au suivi des nouvelles lignes directrices intégrées.

La mission internationale prendra enfin part à la coordination des positions prises tant par la DREES que par d'autres administrations ou établissements publics de la sphère sanitaire et sociale dans certains groupes de travail d'Eurostat, en particulier dans le cadre des discussions relatives aux règlements d'applications sur les statistiques de santé.

Dans le cadre de l'OCDE

La mission internationale poursuivra, en lien avec la DAEI, le suivi des réunions et des travaux du comité ELSA (« Éducation, emploi et affaires sociales »), en particulier au groupe de travail sur les politiques sociales ainsi que ceux du Comité de la santé, et les groupes de travail d'experts relatifs aux soins de longue durée.

La mission internationale sera particulièrement impliquée dans la préparation de la réunion des ministres du travail et des affaires sociales qui aura lieu les 2 et 3 mai 2011.

Plusieurs études seront par ailleurs menées sur les systèmes de protection sociale, les retraites, la santé et les soins de longue durée

- *une première de comparaison France-Allemagne* : dans le prolongement de l'étude « Comparaison européenne de l'évolution des dépenses et des ressources de la protection sociale » (publiée dans l'ouvrage des comptes de la protection sociale 2008), une analyse plus détaillée des systèmes de protection sociale français et allemand sera menée. Cette étude portera sur la dernière décennie et proposera une description plus détaillée de ces deux systèmes. Une collaboration avec une équipe de recherche est envisagée.;
- *une deuxième sur les perspectives des systèmes de retraite et les enseignements des travaux récents réalisés par les organismes internationaux*. Cette étude s'appuiera sur les travaux et les indicateurs communs construits dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (CPS et

CPE) et de l'OCDE, pour analyser la situation des retraites et les perspectives liées aux réformes en cours en Europe, avec un accent sur quelques pays européens (France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni, Suède).

- *une troisième sur les modes de gouvernance des soins de longue durée.* Cette étude engagée en 2009-2010 sera finalisée en 2011. Dans la perspective du projet français de réforme, cette étude apportera un éclairage sur les systèmes de prise en charge des soins de longue durée dans des pays ayant adopté des législations universelles (Pays-Bas, Danemark, Allemagne, Espagne). Les études porteront sur la structure générale du système, les différents dispositifs, les modalités de prise en charge, le financement, ainsi que sur les débats actuels et les propositions éventuelles de réformes. Dans le cadre de ce projet, une mission d'étude a été menée aux Pays-Bas en 2009 et au Danemark en 2010. Elle servira de base à la collaboration de la DREES au rapport du conseil d'Analyse Stratégique sur la dépendance.
- *une quatrième de comparaison de la couverture complémentaire dans quelques pays européens.* Cette étude présentera la place de la couverture complémentaire d'assurance maladie dans le système de prise en charge de la santé dans quelques pays européens notamment en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Espagne, en Italie. Elle pourra être complétée par une étude de la réglementation européenne en matière de protection maladie privée, étude qui serait confiée à un spécialiste du domaine.

V – Le développement de la politique d'évaluation et des études d'impact

Enfin en matière d'évaluation *la Drees continuera d'assurer, en partenariat avec l'Igas, le secrétariat du Comité ministériel de l'évaluation chargé de la programmation, du suivi des opérations d'évaluation et de la diffusion des méthodes d'évaluation.* Ce comité a été mis en place 2009. C'est dans ce cadre qu'a été notamment organisé par la DREES un séminaire présentant les différentes méthodes d'évaluation (actes du séminaire à paraître) ; c'est aussi dans ce cadre que vient d'être lancé par la DREES, avec l'appui d'un prestataire de service, un recensement des différentes opérations d'évaluation en cours au sein des ministères en charge des politiques sanitaires et sociales.

Par ailleurs, plusieurs études sont conduites sur ce thème :

- *une première, sur l'activation des prestations sociales dans plusieurs pays étrangers.* Un dossier solidarité sera élaboré, sur la base des travaux réalisés en 2009-2010 en ce qui concerne l'Allemagne (réforme Hartz IV) et les Pays-Bas. Ce dossier pourrait également inclure des éléments relatifs à l'activation des bénéficiaires de prestations invalidité au Royaume-Uni. Il pourra inclure en outre une présentation synthétique des résultats des études des organismes internationaux.
- *une seconde, en prolongement de l'étude sur la productivité de l'hôpital consistant à analyser les comportements de codification des hôpitaux, notamment au passage de la V10 à la V11, en utilisant la mention ou non de co-morbidité dans le choix du GHM.*
- *une troisième, en lien avec le CREST, de suivi et d'évaluation du programme expérimental « Pass'Accompagnement » du Conseil Général du Bas-Rhin.* Ce programme vise à faciliter l'accès au parc locatif privé en proposant à un jeune un parcours d'autonomisation adapté. Le programme sera implémenté en 2010-2011 et son évaluation se poursuivra jusqu'à fin 2013.