
Réunion de la commission Services publics et services au public du 14 mai 2013

SYNTHÈSE

La commission « Services publics et services aux publics » s'est tenue le 14 mai 2013 sous la présidence de Pierre-Yves GEOFFARD. Outre l'examen des demandes d'opportunité d'enquêtes, elle a été consacrée à la préparation du moyen terme 2014-2018 du Cnis dans son domaine de compétence (éducation, santé, protection sociale, sécurité, justice, défense...) avec une séquence spécifique dédiée au thème de l'observation de la santé.

La réunion était pour l'essentiel consacrée à la **préparation du moyen terme 2014-2018** du Cnis et avait pour but de dégager les besoins prioritaires en matière de statistiques publiques dans le champ de compétence de la commission pour les cinq ans à venir. La discussion a été organisée selon deux séquences : la santé, puis les autres thématiques, essentiellement la protection sociale et l'éducation, l'examen des services publics régaliens (sécurité, justice, défense) étant réservé à la séance d'automne.

Trois documents préparatoires, disponibles avant la réunion et servant de supports à la discussion, ont été résumés en séance : du côté de la demande, exposée par Odile Bovar du Secrétariat général, un projet de **bilan du moyen terme précédent** (2009-2013) au regard des avis pris par le Cnis lors de son élaboration, et une synthèse des **nouvelles attentes des utilisateurs** pour 2014-2018 exprimées lors des entretiens conduits au second semestre 2012 ; du côté de l'offre, exposée par Jean-Louis Lhéritier et Cédric Afsa, rapporteurs de la commission, les **premières orientations des producteurs** pour la période à venir transmises au Département de la coordination statistique et internationale de l'Insee.

Les **projets d'avis** proposés par la commission à l'issue de la discussion ne cristallisent qu'une étape du processus de concertation : ils seront éventuellement amendés et complétés, au cours des commissions d'automne mais aussi à l'issue des trois « rencontres » de moyen terme (dont une dans le domaine social portant sur les parcours de vie organisée le 1^{er} octobre 2013), puis examinés par le bureau et finalisés lors de l'assemblée plénière le 30 janvier 2014.

Nathalie Fourcade, de la Drees (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Affaires sociales et de la santé) a présenté le **dispositif d'observation sur la santé** et ses perspectives d'évolution en rappelant la multiplicité des acteurs du champ sanitaire et médico-social, la diversité des enjeux (épidémiologie, surveillance, études médico-économiques, analyse des pratiques...) et la complexité des phénomènes et des leviers d'action. S'agissant des patients, les principales problématiques concernent l'**état de santé de la population** (faisant l'objet d'un rapport annuel de la Drees), l'**accès aux soins** (dans ses aspects géographique, financier et temporel -délais d'attente-) et le **parcours de soins** (centré sur les patients et non plus sur les actes ou les offreurs). Les **enquêtes ou cohortes** auprès de publics divers, en population générale ou à visée plus spécifique, autorisent généralement une approche contextualisée de la santé incluant notamment sa dimension socio-démographique. La montée en puissance, relativement récente, de **bases de données médico-administratives**, à couverture exhaustive permettant des analyses territorialisées ou ciblées par pathologie ou population, leur vaut une utilisation croissante malgré des difficultés techniques et juridiques (liées à la confidentialité de ces informations). Aussi les démarches les plus fécondes procèdent-elles par **croisement de sources** (y compris avec des données fiscales ou des outils d'observation des pratiques des professionnels de santé). Cette voie, la plus prometteuse pour l'avenir, se heurte néanmoins à des **problèmes de confidentialité** et de **moyens de traitement statistique**. La **refonte du dispositif français**, et notamment **des enquêtes de santé** en population générale, est aussi en partie conditionnée par les orientations que prendra Eurostat quant à la mise en œuvre au-delà de 2014 du **règlement européen** sur la santé publique et la santé et la sécurité au travail.

Le débat a ensuite été introduit par une **table ronde** animée par Chantal Cases, directrice de l'Institut national d'études démographiques (Ined) avec la participation de François Beck (Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, Inpes), Yann Bourguel (Institut de recherche et documentation en économie de la santé, Irdes), Anne Doussin (Institut de veille sanitaire, InVS), Claude Gissot (Caisse nationale d'assurance maladie, Cnam), Marcel Goldberg (groupe de travail « Information sur la santé » du Haut conseil de la santé publique), et Jean-Paul Moatti (Institut de santé publique, ISP). Chantal Cases a plaidé dans son introduction pour l'enrichissement réciproque du « médical » et du « social ».

Les **enjeux de compétitivité** pour la recherche scientifique française d'une mine d'informations exceptionnelle mais sous-exploitée ont été soulignés. Dans un contexte de **forte technicité des produits** (impliquant une mise à disposition de métadonnées, dictionnaires...) et **des méthodes** (redressements, algorithmes de repérage...) et en même temps de **réduction des moyens** (donc d'arbitrages douloureux entre production et exploitation), la nécessité d'une **coordination des acteurs** et d'une **mutualisation des compétences** (par exemple sous forme

de plateformes collaboratives) a fait l'objet d'un consensus général. Le souhait d'une **simplification et d'une ouverture plus large des procédures d'accès aux données** a aussi été largement exprimé sans nier la nécessité d'un **cadre légal** rigoureux, s'agissant de variables définies comme sensibles par la loi (des projets de nouveaux décrets cadres ont été évoqués) et de possibilités fréquentes d'identification indirecte des personnes (le recours à des « tiers de confiance pérennes » pourrait faciliter l'anonymisation). A également été suggéré un rééquilibrage des investigations vers les **facteurs de risque déclencheurs** de pathologies (dans une optique de prévention et de réduction des inégalités).

Les **interventions** de la CGT, des Observatoires régionaux de santé des Pays de la Loire et de l'Île de France, du service statistique de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ou de la Mutualité sociale agricole ont aussi exprimé des besoins spécifiques, notamment une information régulière sur le contexte européen et une pleine mise à disposition des territoires des éléments indispensables à la conduite des politiques de santé qui leur incombent. Le Président, Pierre-Yves Geoffard, a jugé impossible d'épuiser le débat en une seule séance et estimé opportun de renouveler l'expérience de cette table ronde de façon plus régulière, sous forme de **groupes de travail** ou de **séminaires**, sous l'égide du Cnis.

Dans ses projets d'avis, la commission a recommandé une plus grande **coordination des objectifs et des moyens des différents producteurs** de statistique sur la santé et les a incités à **approfondir ou élargir leur champ d'observation et leurs dispositifs**, notamment en prenant mieux en compte leurs **dimensions territoriales et sociales** (dispositifs de prévention, conditions d'exercice des professions de santé, inégalités d'accès et de recours aux soins, spécificité des parcours de soins selon les types de patients...). Elle a appelé à une réflexion sur l'**articulation des sources statistiques françaises avec les futures enquêtes européennes** sur la santé. Elle a souligné l'intérêt de l'**élargissement de l'accès aux données administratives et médico-administratives**, au besoin enrichies par des appariements, et proposé que la statistique publique examine les modalités concrètes (aspects réglementaires, logistiques...) de **mise à disposition mutualisée de bases de connaissances en matière de santé**, qui en facilite l'accès et en élargisse l'utilisation, selon un protocole clairement documenté et des processus totalement sécurisés dans ce domaine particulièrement sensible.

Ont ensuite été abordées les **autres thématiques** à l'ordre du jour.

Jean-Louis Lhéritier, de la Drees, a présenté les axes structurants de son service pour 2014-2018 en matière de **protection sociale** : le **suivi de certaines populations** au cœur des politiques publiques (jeunes, personnes en situation de handicap, personnes âgées dépendantes) et les **priorités du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** (non-recours, aspects territoriaux). Il a en particulier cité la **future enquête** concernant les ressources des jeunes, celle relative aux personnes âgées dépendantes (qui donnera un éclairage départemental de la prévalence de ce phénomène), celle auprès des bénéficiaires de minima sociaux ou l'enquête relative à l'aide sociale des communes. Il a rappelé la poursuite du développement des indicateurs sociaux départementaux en lien avec l'Insee et l'Assemblée des départements de France. Il a aussi présenté le dispositif de la statistique publique en matière de connaissance des **retraites**, fondé notamment sur les échantillons interrégimes de cotisants et de retraités EIC/EIR collectés auprès des principaux régimes de retraite (régime général, CCMSA, RSI, SPE, CNRACL, ...), qui permettent d'appréhender la situation des polypensionnés et qui seront prochainement enrichis par la source fiscale (connaissance du niveau de vie du ménage, estimation du non-recours à certaines prestations) ainsi que sur les enquêtes de motivation des départs en retraite. Parmi les autres outils de connaissance, il a cité les bases de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et du service des retraites de l'État.

S'agissant de l'**éducation**, Cédric Afssa, de la Depp (Direction de l'Évaluation, de la prospective et de la performance du Ministère de l'Éducation nationale) a décliné les grandes orientations de son service selon deux concepts clés (les **inégalités** et les **trajectoires**) et deux populations cibles (les **élèves** et les **enseignants**). Elles impliquent en particulier l'approfondissement des causes du « mal français » en matière de performance du système éducatif au vu des enquêtes internationales (élevées pour les bons élèves mais médiocres pour les autres), des inégalités sociales mais aussi spatiales très prégnantes (d'où le projet de géolocalisation des établissements et des élèves), des conditions d'exercice du métier d'enseignant (travail, santé...). Le déploiement de l'identifiant national des élèves (INE) facilitera la reconstitution des parcours éducatifs, au delà des panels existants ou à venir sur les trajectoires scolaires ou l'insertion professionnelle. Des chantiers sont à ouvrir sur la mobilité des enseignants (point aveugle de la statistique) ou le devenir des sortants sans diplôme du système éducatif (dont l'effectif ne diminue pas depuis plusieurs années).

Au cours du débat qui a suivi, les **interventions** du Conseil d'orientation des retraites (COR), de la MSA et du service statistique de la DGAFP ont porté sur la protection sociale, celles de la CGT et d'une chercheuse de l'Université de Paris I sur l'éducation. Dans les différents dispositifs d'observation de la protection sociale, le **champ de la fonction publique** est souvent imparfaitement couvert ou difficile à cerner. S'agissant des **retraites**, après les avancées permises par l'EIR/EIC concernant les polypensionnés, de nouvelles sources induites à la Cnav par le droit d'information sur les retraites pourront être mobilisées, mais des facteurs explicatifs familiaux ou environnementaux seraient aussi à rechercher en dehors de la seule carrière des individus (issus par exemple de données fiscales ou de santé). Dans le **domaine de l'éducation**, le programme de travail de la Depp a été très favorablement accueilli, en dépit d'une **contribution du Cnis** jugée trop mince (faute peut-être d'interlocuteurs adéquats dans les entretiens) surtout en considération du rôle positif joué par la commission dans la mise en place de l'INE. Le bilan du Cnis concernant la formation tout au long de la vie (et singulièrement les nomenclatures de certifications professionnelles) n'a en revanche pas répondu aux attentes du moyen terme précédent. Enfin certaines insuffisances de la statistique publique ont été déplorées dans le domaine de **la recherche et**

l'enseignement supérieur. Olivier Lefebvre, du Sies (Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques du ministère de tutelle) a indiqué que beaucoup d'informations figuraient dans l'« Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche » mais que la collecte et l'harmonisation des données restaient difficiles du fait de l'atomisation des acteurs. Les efforts du Sies portent notamment sur l'amélioration de la qualité des enquêtes d'insertion. Quant aux détournements des indicateurs publiés sur les universités (« palmares » diffusés dans certains médias), ils ne sauraient engager la responsabilité du système statistique public ni entraver sa volonté de transparence.

En conclusion, s'agissant de la protection sociale, la commission a souligné l'importance d'approfondir, en concertation avec les départements et avec l'objectif de produire une information régulière et territorialisée, la connaissance des **conditions de vie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap ou de dépendance** (à l'instar de l'enquête « capacité, ressources et aides des seniors » projetée en 2014 et avec une attention particulière portée au reste à charge des ménages dans leur financement). Elle a appelé à mobiliser l'information la plus complète et harmonisée possible (pour tous les régimes) nécessaire aux **analyses en matière de retraite**, portant y compris sur l'**environnement familial et social** des individus lors de la transition entre la vie active et la retraite (et faisant le lien entre droits à retraite acquis, niveau de vie et caractéristiques de son ménage). S'agissant de l'éducation, la commission a confirmé l'importance qu'elle accorde à l'analyse des **parcours scolaires des élèves et étudiants** dans leur diversité, sociale et géographique (appuyant l'utilisation à cette fin de l'identifiant national élève). Elle a souhaité un éclairage de la statistique publique sur les **personnels enseignants**, leur mobilité géographique et leurs conditions de travail (dont les tensions éventuelles dans certaines disciplines ou certains secteurs géographiques). Elle a encouragé les travaux portant sur les effets de la localisation des différentes formations post-bac sur la **mobilité des étudiants** ou encore sur les types de trajectoires des **jeunes quittant le système éducatif sans aucun diplôme**. En matière de **sécurité et justice**, elle a proposé de réaffirmer, dans un projet d'avis encore à l'état d'ébauche, la nécessité de disposer d'une information statistique indépendante et de qualité permettant d'observer l'ensemble de la chaîne, du délit jusqu'à la réponse pénale.

Le président de la commission a prononcé un avis favorable d'opportunité aux cinq projets d'enquête présentés.