

ÉCONOMIE

Analyse économique
des politiques sociales

JEAN-CLAUDE RAY

Professeur à l'Université de Nancy II

JEAN-MARC DUPUIS

Maître de conférences à l'Université de Caen

avec la collaboration de

BERNARD GAZIER

Professeur à l'Université de Paris XIII



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Table des matières

Introduction	9
CHAPITRE 1. — LES POLITIQUES SOCIALES : FONDEMENTS, INSTITUTIONS ET DÉPENSES	17
SECTION I / LES FONDEMENTS DES POLITIQUES SOCIALES	17
1. <i>L'analyse keynésienne</i>	19
2. <i>L'analyse marxiste</i>	20
3. <i>L'analyse libérale</i>	22
4. <i>L'explication technique du caractère obligatoire de la protection sociale</i>	25
SECTION II / LES INSTITUTIONS SOCIALES	30
1. <i>L'Etat</i>	30
2. <i>Les administrations de Sécurité sociale</i>	31
A — Le régime général	33
B — Les régimes statutaires et régimes spéciaux de salariés	36
C — Les régimes spéciaux des professions non salariées non agricoles	36
D — Le régime agricole	36
E — Les régimes complémentaires	37
F — Les régimes mutualistes	37
G — L'UNEDIC. LES ASSEDIC	37

3. <i>Les collectivités locales</i>	38
A – Les politiques sociales des collectivités locales	38
B – L'aide sociale	39
4. <i>Les entreprises</i>	41
5. <i>Les administrations privées</i>	42
SECTION III / LES DÉPENSES SOCIALES	43
1. <i>L'approche macrocomptable des politiques sociales</i>	43
2. <i>Les dépenses de protection sociale en France</i>	46
1 <i>Le poids prépondérant des prestations sociales dans les dépenses de protection sociale</i> , 46	
2 <i>Les prestations sociales par risques et types</i> , 48	
3. <i>La croissance des dépenses sociales</i>	51
A – La montée du social	52
1 <i>L'évolution des prestations sociales en France en longue période</i> , 52	
2 <i>Crise et ralentissement de la croissance des dépenses sociales dans les pays industrialisés</i> , 53	
B – L'explication de la croissance des prestations sociales en France depuis 1960	56
1 <i>La méthode de la décomposition</i> , 56	
a <i>Du côté de l'offre</i> , 56	
b <i>Du côté de la demande</i> , 57	
c <i>Les formules de décomposition proposées par le CERC</i> , 57	
2 <i>La contribution des facteurs à la croissance des prestations sociales depuis 1959</i> , 60	
Bibliographie	62
CHAPITRE 2. — LA POLITIQUE FAMILIALE	65
Introduction	65
SECTION I / LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FAMILIALE	67
1. <i>Les objectifs démographiques</i>	68
A – La nécessaire relance de la natalité	70
1 <i>Les causes de la baisse de la fécondité</i> , 70	
2 <i>Les enjeux de la baisse de la fécondité</i> , 70	
B – Quelle stratégie pour relancer la natalité?	73

2. <i>L'objectif de redistribution des revenus</i>	73
A – Redistribution des revenus	73
1 / <i>L'objectif de départ : la redistribution horizontale</i> , 73	
2 / <i>La dérive vers la redistribution verticale</i> , 74	
<i>Encadré : Quotient familial et quotient conjugal</i> , 75	
B – La compensation des charges de famille	76
1 / <i>Les thèses en présence</i> , 77	
a / Le principe du droit de l'enfant : une compensation faussement égalitaire, 77	
b / Le principe du coût de l'enfant : une compensation équitablement différenciée, 78	
c / Les effets redistributifs associés aux deux principes, 79	
2 / <i>La mesure du coût de l'enfant</i> , 80	
a / Les définitions : coût de l'enfant, niveau de vie, échelles d'équivalence, 80	
b / La technique de mesure du coût de l'enfant, 83	
c / La sensibilité des résultats aux méthodes utilisées, 85	
3 / <i>Des objectifs aux fonctions</i> , 87	
SECTION II / LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE FAMILIALE	88
1. <i>Les prestations familiales de 1946 à 1984</i>	89
2. <i>Le système actuel des prestations familiales</i>	92
3. <i>L'importance relative des diverses prestations familiales</i>	97
SECTION III / LES EFFETS DE LA POLITIQUE FAMILIALE	100
1. <i>Les précautions méthodologiques</i>	101
A – La notion d'effet	101
1 / <i>Quels effets?</i> , 101	
2 / <i>De véritables effets</i> , 103	
B – La mesure des effets	104
2. <i>Les effets souhaités</i>	105
A – Les effets natalistes	105
B – Les effets redistributifs horizontaux et verticaux	106
1 / <i>Les effets de redistribution horizontale</i> , 107	
a / La redistribution selon le nombre d'enfants, 107	
b / La redistribution selon l'activité de la mère de famille, 108	

2 / <i>Les effets de redistribution verticale</i> , 109	
a / La courbe « en V », 109	
b / Le bilan redistributif global, 111	
3. <i>Les effets non souhaités</i>	113
A – Neutralité de la politique familiale vis-à-vis de la formation des couples?	113
B – Neutralité de la politique familiale vis-à-vis de l'origine sociale des nouveau-nés?	116
C – Neutralité de la politique familiale vis-à-vis de l'activité féminine?	118
1 / <i>Les attitudes normatives</i> , 119	
2 / <i>L'attitude positive</i> , 120	
Conclusion	122
EXERCICE NUMÉRIQUE. — Les conséquences du plafonnement du jeu du quotient familial, 124	
Bibliographie guidée	135
 CHAPITRE 3. — LA POLITIQUE DE LA SANTÉ	139
 Introduction	139
 SECTION I / LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA SANTÉ	140
1. <i>La définition des objectifs</i>	140
2. <i>Les composantes d'une politique de la santé</i>	141
A – La prévention	142
B – Les soins	144
C – La politique en faveur des handicapés	144
3. <i>La composition et l'évolution de la consommation médicale</i> ..	148
4. <i>Les particularités du système de soins</i>	150
 SECTION II / LA RÉGULATION DE LA DEMANDE DE SOINS.....	152
1. <i>La socialisation de la demande</i>	152
A – Les modalités	152
B – Socialisation de la demande et surconsommation médicale	154

2. <i>Comment freiner la croissance des dépenses d'assurance maladie</i>	156
A - L'augmentation du ticket modérateur	156
1 / <i>La sensibilité de la demande de soins au prix</i> , 157	
2 / <i>L'absence de rationnement</i> , 158	
3 / <i>L'absence d'induction de la demande par l'offre</i> , 159	
B - L'action sur les causes du recours aux soins	161
SECTION III / LA RÉGULATION DE L'OFFRE DE SOINS.	163
1. <i>La médecine de ville</i>	163
A - La fixation des honoraires médicaux	164
1 / <i>La nomenclature des actes professionnels et le mode de calcul des honoraires médicaux</i> , 164	
2 / <i>Le conventionnement</i> , 165	
B - Le contrôle du volume de l'activité de la médecine de ville	168
C - Tarifs conventionnels ou honoraires libres?	170
2. <i>L'hôpital</i>	172
A - L'organisation du secteur hospitalier	172
B - Le contrôle de l'investissement	174
C - La tarification hospitalière	175
1 / <i>Le système du prix de journée</i> , 176	
a / Pour les établissements du secteur public hospitalier, 176	
b / La tarification du secteur privé commercial, 178	
2 / <i>La dotation globale de fonctionnement</i> , 179	
3. <i>Les contradictions du contrôle des prix des médicaments</i> ...	180
SECTION IV / LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE LA SANTÉ	182
1. <i>L'efficacité de la politique de la santé</i>	182
A - Systèmes de santé et lutte contre la mort dans les pays industrialisés	182
B - Politique de la santé et morbidité	185
C - Les inégalités sociales devant la mort : échec ou succès différentiel de la politique de santé?	186
2. <i>Les effets redistributifs de revenu de l'assurance maladie</i> ...	187
Bibliographie	189

CHAPITRE 4. — LES POLITIQUES DE L'EMPLOI.....	193
Introduction	193
SECTION I / OBJECTIFS ET INSTRUMENTS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	194
1. <i>Définition et objectifs d'une politique de l'emploi</i>	194
2. <i>Les instruments.....</i>	197
SECTION II / LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ACTUELLES : QUELQUES EXPÉRIENCES CONTRASTÉES.....	201
1. <i>Cohérence interne et externe des politiques d'emploi : une grille de lecture</i>	201
2. <i>Les politiques d'emploi des grands pays occidentaux depuis 1973 : essor et limites</i>	203
A — L'indemnisation du chômage	203
B — L'évolution des politiques de l'emploi depuis 1973 ...	206
C — Les paradoxes des politiques de l'emploi	208
3. <i>Deux cas polaires : Suède et Etats-Unis</i>	209
4. <i>La décantation française</i>	211
SECTION III / LES FONDEMENTS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	215
1. <i>Repérages d'ensemble</i>	215
2. <i>L'analyse des subventions générales à l'emploi</i>	218
3. <i>Actions indirectes et directes sur certains groupes de travailleurs</i>	220
4. <i>Interrogations et renouvellements actuels</i>	223
A — Les effets de l'indemnisation du chômage.....	224
B — La prise en compte du temps et de l'incertitude	227
C — Les conceptions alternatives du marché du travail ...	229
SECTION IV / ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	233
1. <i>Les modalités possibles des évaluations</i>	233
2. <i>Quelques évaluations micro-économiques d'actions isolées de politique d'emploi</i>	235
a / Une évaluation <i>ex ante</i> : l'exemple des « effets de seuil » en France, 235	

- b / Une évaluation expérimentale : les effets des subventions à l'embauche sélectives et « ciblées », 237*
- c / L'analyse coûts-avantages d'un programme d'emplois protégés, 238*
- d / Une évaluation systématique avec suivi durable et groupes de référence : le cas des Job Corps, 239*

3. Quelques exemples d'évaluations macroéconomiques 242

- a / Les effets globaux d'une batterie de mesures : l'analyse de l'évolution française de 1981 à 1983, 242*
- b / Flexibilité et partage du travail, 243*

EXERCICES, 247

Annexe 249

Bibliographie 254

CHAPITRE 5. — LA POLITIQUE CONCERNANT LES RETRAITÉS 255

Introduction 255

SECTION I / LES OBJECTIFS DU SYSTÈME DES RETRAITES 257

1. Les deux logiques : assurance et assistance 258

A – L'exposé des principes 258

- 1 / Le principe de l'assurance, 258*
- 2 / Les limites de l'assurance et la nécessité de l'assistance, 259*
- 3 / Le recours au principe d'assistance, 261*

B – Les mécanismes de financement et d'attribution 261

- 1 / Les mécanismes de financement, 261*
- 2 / Les mécanismes d'attribution, 261*
- 3 / Les problèmes de frontières entre les deux logiques, 262*

C – La question de l'obligation de cotisation 263

D – La question de l'âge légal de départ en retraite 264

2. Les deux logiques face à l'équité, la solidarité et l'efficacité.. 265

A – Les risques de désincitation à l'activité et à l'épargne.. 265

B – Efficacité, équité, solidarité 266

SECTION II / LE SOUS-SYSTÈME RÉGI PAR LA LOGIQUE DE L'ASSURANCE	269
1. <i>La protection sociale obligatoire</i>	269
A – Les retraites de base	269
1 <i>Le calcul des retraites de base du régime général, 271</i>	
2 <i>Exercices d'application, 274</i>	
3 <i>Dispositions complémentaires, 276</i>	
B – Les retraites complémentaires	279
1 <i>Les modalités de calcul des prestations, 279</i>	
2 <i>Avantages et inconvénients du système de point, 281</i>	
2. <i>La prévoyance (facultative)</i>	282
A – La prévoyance collective	282
B – La prévoyance individuelle	283
SECTION III / LE SOUS-SYSTÈME RÉGI PAR LA LOGIQUE DE L'ASSISTANCE	284
1. <i>Les mécanismes du minimum vieillesse</i>	285
2. <i>L'évolution du minimum vieillesse</i>	287
3. <i>Les bénéficiaires du FNS</i>	287
4. <i>L'avenir du minimum vieillesse</i>	289
5. <i>Au confluent de l'assurance et de l'assistance, les pensions de réversion</i>	289
SECTION IV / LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DU SYSTÈME DE RETRAITES	292
1. <i>Un bilan difficile à dresser</i>	292
2. <i>Les méthodes appliquées au cas français et leurs résultats...</i>	298
SECTION V / L'AVENIR DU SYSTÈME DE RETRAITES.	302
1. <i>Les difficultés prévisibles des régimes de retraites par répartition</i>	303
A – Les évolutions démographiques	303
B – Les évolutions économiques	307
2. <i>Parmi les solutions envisagées, un poids plus important accordé à la capitalisation</i>	309
A – Amender les systèmes de retraite par répartition	309
B – Introduire davantage de capitalisation	311

SECTION VI / NE PAS EXCLURE LES RETRAITÉS DE LA VIE SOCIALE	317
1. <i>Les jeunes retraités</i>	318
2. <i>Les vieux retraités</i>	320
A – La politique de maintien à domicile	321
B – La politique d'hébergement en établissement	323
Bibliographie guidée	326
CHAPITRE 6. — LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.....	329
Introduction	329
SECTION I / L'EXIGENCE DE COHÉRENCE ENTRE LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	331
1. <i>Les formes traditionnelles de la pauvreté et leurs mécanismes.</i>	331
A – La pauvreté persistante	331
B – La pauvreté occasionnelle	334
2. <i>Les nouvelles pauvretés</i>	335
A – La diversité des origines des situations individuelles de pauvreté	335
B – Les facteurs macro-économiques et sociaux à l'origine de l'extension récente de la pauvreté	338
C – De l'explication de la pauvreté à la formulation d'une politique.....	340
SECTION II / DES POLITIQUES MORCELÉES CONTRIBUANT A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	342
1. Les contributions des politiques sociales sectorielles à la politique de lutte contre la pauvreté	343
2. L'aide sociale	350

SECTION III / LES TENTATIVES D'APPROCHE GLOBALE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.	352
1. Expériences américaines d'impôt négatif et remise en cause des fondements de l'assistance	353
2. Service social polyvalent et circonscription d'action sociale.	359
3. Les politiques transversales : des actions longues de prévention de la pauvreté	360
4. Les programmes annuels de lutte contre la pauvreté.....	362
Conclusion.....	364
Annexe : Conseils pour approfondir votre connaissance du système français d'aide sociale	366
Bibliographie guidée	368
CHAPITRE 7. — LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE.....	371
Introduction	371
SECTION I / LES COTISATIONS SOCIALES	372
1. <i>Cotisations sociales et technique d'assurance</i>	372
2. <i>Le revenu professionnel, assiette des cotisations sociales...</i>	374
3. <i>Les barèmes des cotisations sociales</i>	377
A – Les types de barèmes	378
B – Le système français de cotisations sociales : la multiplicité des barèmes	383
4. <i>Rendement des cotisations et évolution de l'assiette.....</i>	387
5. <i>Les mesures de la pression sociale</i>	391
SECTION II / DIVERSITÉ INSTITUTIONNELLE ET STRUCTURES DE FINANCEMENT	394
1. <i>Les facteurs de disparités entre régimes</i>	395
A – Les facteurs sociodémographiques	395
B – Le niveau des prestations et des cotisations.....	397
C – Les capacités contributives	398

2. <i>La compensation entre régimes</i>	398
A – Les fondements de la compensation	399
B – Le mode de calcul des transferts entre régimes	400
1 / <i>Compensation entre les régimes de salariés</i> , 401	
2 / <i>Compensation entre salariés et non-salariés</i> , 402	
C – Les résultats de la compensation	405
3. <i>L'équilibre des comptes des régimes</i>	407
SECTION III / LES EFFETS DES COTISATIONS SOCIALES.	409
1. <i>Qui supporte les cotisations sociales?</i>	409
A – L'incidence des cotisations sociales sur un marché du travail concurrentiel	410
B – Compensation ou répercussion sur les prix dans les économies contemporaines	415
1 / <i>Cotisations sociales et négociations salariales</i> , 416	
2 / <i>La translation des cotisations sociales sur les prix</i> , 417	
C – Une tendance à la répercussion sur les salaires?	418
1 / <i>L'évolution de la part salariale</i> , 418	
2 / <i>La comparaison internationale des coûts salariaux</i> , 422	
2. <i>Les cotisations sociales, un frein à l'emploi?</i>	423
A – L'effet du plafond	423
B – L'évolution divergente du coût d'usage du capital et du travail en partie expliquée par les cotisations	425
SECTION IV / LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE	427
1. <i>Les qualités d'un système de financement</i>	427
A – Le rendement	428
B – L'équité	428
C – La neutralité et l'efficacité économique	430
2. <i>Les voies d'une réforme du prélèvement social</i>	431
A – Un aménagement des cotisations sociales	431
1 / <i>Le déplaçonnement</i> , 431	
2 / <i>La création d'un abattement à la base</i> , 431	
3 / <i>L'élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée brute</i> , 432	

B – Un prélèvement sur le revenu des ménages 433

1 / *L'utilisation de l'impôt progressif sur le revenu*, 433

2 / *Création d'une contribution proportionnelle sur le revenu*, 434

C – Un prélèvement sur les dépenses de consommation .. 435

EXERCICE N° 1, 436

EXERCICE N° 2, 439

Bibliographie..... 446

CHAPITRE 8. — LES EFFETS DES POLITIQUES SOCIALES.. 449

Introduction 449

1. *Les effets sur les comportements démographiques*..... 449

2. *Les effets sur le revenu disponible des ménages et son utilisation* 449

3. *Les effets sur l'offre et la demande d'emploi* 450

SECTION I / LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DE REVENU. 451

1. *Les problèmes méthodologiques de l'analyse des effets redistributifs*..... 452

A – La multiplicité des objectifs de la redistribution de revenus 452

B – Les différentes options méthodologiques 454

2. *La réduction des inégalités de revenu par les prestations et cotisations sociales* 457

a / *L'effet des prestations sociales*, 458

b / *Les cotisations sociales*, 458

c / *Les effets redistributifs des prestations et des cotisations*, 459

SECTION II / LES EFFETS SPATIAUX DES POLITIQUES SOCIALES..... 461

1. *La réduction des inégalités régionales de revenu en France par les politiques sociales* 461

2. *Les effets régionaux des politiques sociales aux Etats-Unis* . 462

SECTION III / L'ÉVALUATION DES POLITIQUES SOCIALES : L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS	465
1. <i>Des objectifs à repérer</i>	466
<i>a / Les objectifs gigognes, 466</i>	
<i>b / La diversité des acteurs, 467</i>	
2. <i>Des moyens à recenser</i>	468
3. <i>Des effets à identifier, mesurer, synthétiser, interpréter.....</i>	468
<i>a / La nature des effets, 468</i>	
<i>b / La mesure des effets, 470</i>	
<i>c / La synthèse des effets, 471</i>	
<i>d / L'interprétation des effets, 472</i>	
Bibliographie.....	473
Conclusion générale.....	475
Postface	477