

Économie de la protection sociale

13 octobre-3 novembre 2008

Université de Paris-Dauphine

1

- 4 séances en alternance
- 2 économistes spécialistes de la santé
- Chargés d'étude à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, Direction de la Stratégie, des Études et des Statistiques
- david.bernstein@cnamts.fr, 01 72 60 27 87
- renaud.legal@cnamts.fr, 01 72 60 27 16

2

Déroulé des séances :

- **Séance 1** : État et protection sociale, quelles relations ? (Renaud Legal)
- **Séance 2** : L'Assurance Maladie : histoire, grands enjeux contemporains et défis futurs (David Bernstein)
- **Séance 3** : Quelle place pour l'assurance santé privée dans le financement des soins ? (RL)
- **Séance 4** : L'exemple des Pays-Bas, « privatisation » de la protection sociale ? (DB)

3

Séance n° 1 :

État et protection sociale : quelle relation?

Renaud LEGAL

Lundi 13 octobre 2008

4

PLAN de la séance :

1. Qu'est ce que la protection sociale?
2. Quelques principes d'assurance
3. Les limites à l'intervention du secteur privé
4. Typologies d'Etats-Providence : les différentes formes de l'assurance publique

5

I. Qu'est ce que la protection sociale ?

6

1. Définition

- **La protection sociale :**

Tous les mécanismes de prévoyance collective (publics comme privés) permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des **risques sociaux**.

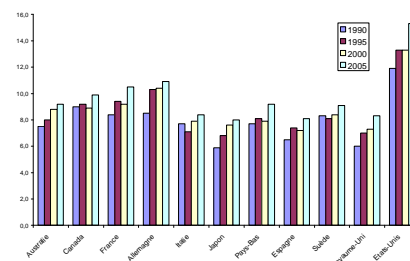
- **Risques sociaux :**

situations susceptibles de compromettre la sécurité économique de l'individu ou de sa famille, en provoquant une baisse de ses ressources ou une hausse de ses dépenses (vieillesse, maladie, invalidité, chômage, maternité, charges de famille...)

7

2. Une augmentation des dépenses de protection sociale:

L'évolution des dépenses de santé (en % du PIB) dans les principaux pays développés



8

3. Le recours au privé : la solution à tous les maux?

- CF ci-après, les **difficultés** des Etats Providence poussent à se tourner de plus en plus vers le **marché** pour assurer la protection sociale.
- Parmi les **arguments avancés** :
 - Le privé (univers concurrentiel) serait plus efficace que l'Etat.
 - Le privé permet à chacun de choisir selon sa volonté.
 - Les pouvoirs publics ne peuvent plus assumer le coût de la protection sociale : privatiser devient inévitable voire salutaire...

9

Question :

- L'intervention de l'Etat est-elle légitime en matière de protection sociale?
- => Une approche théorique – inductive (cas particulier → généralisation)

10

II. Quelques principes d'assurance

11

1. Le principe de mutualisation (1/5)

- vous appartenez à une population de $N=1.000.000$ individus.
- Tous les individus ont chacun la même voiture : une Clio neuve d'une valeur de $D=15.000€$.
- **PROBLEME** : vous avez **TOUS** 1 chance sur 100.000 de vous faire voler votre voiture. (proba $p=10E-5$).
- D'après la loi des grands nombres, $p.N = 10$ individus se feront voler leur voiture.

12

1. Le principe de mutualisation (2/5)

- Vous avez absolument besoin de votre voiture (au niveau individuel, *ie* vous ne pouvez pas monter dans celle de votre voisin) chaque jour pour aller travailler.
- Si vous vous faites voler votre voiture, vous avez comme seule possibilité de racheter la même, d'une valeur de 15.000€.
- **QUESTION** : Comment faire face à ce problème ?

13

1. Le principe de mutualisation (3/5)

• 1ère solution :

si vous avez 15.000€ à votre disposition, vous les mettez de côté. Comme ça si vous vous faites voler votre voiture, vous avez de quoi en racheter une autre.

=> Solution :

INDIVIDUALISTE, IDIOTE et COUTEUSE!

14

1. Le principe de mutualisation (4/5)

• 2ème solution :

Les $N=1.000.000$ d'individus versent chacun $\pi=0,15$ € dans une cagnotte commune.

$$\pi = p \cdot D$$

AU TOTAL, **argent récolté:**

$$N \cdot \pi = 1.000.000 \cdot 0,15 = 150.000 \text{€}$$

$p \cdot N = 10$ personnes se font voler leur voiture.

On leur repaie A CHACUN une voiture neuve de valeur=valeur initiale= $D=15.000$ €

15

1. Le principe de mutualisation (5/5)

COUT total de l'opération = $p \cdot N \cdot D = 150.000$ €

C'est EXACTEMENT ce qu'on avait mis dans la caisse !!!!

SOLUTION = COLLECTIVE, INTELLIGENTE

On a fait jouer le principe de

LA MUTUALISATION

16

2. Quelques termes d'assurance (1/5)

- le **RISQUE** : se faire voler sa voiture (**ALEATOIRE** : peut se réaliser ou non).
- le **SINISTRE** : s'être fait voler sa voiture.
- le **MONTANT DU SINISTRE** : c'est la valeur du dommage financier que l'on subit, quand le risque se réalise c'ad quand il y a sinistre.
- Dans l'exemple ci-dessus, le **MONTANT DU SINISTRE** est **D=15.000€**

17

2. Quelques termes d'assurance (2/5)

- LA **FREQUENCE DU SINISTRE** : c'est le nombre de fois où le sinistre se réalise.

Dans l'exemple c'est $p=10E-5=1$ chance sur 100.000

Au final, le **RISQUE** est complètement déterminé par la donnée de **D** et **p**.

- **ASSURANCE** : activité de prise en charge collective d'un risque donné fondée sur la **MUTUALISATION**

18

2. Quelques termes d'assurance (3/5)

- **PRIME D'ASSURANCE** : somme versée par l'assuré à l'assureur.

Formule générale :

$$\pi = p \cdot I(D)$$

19

2. Quelques termes d'assurance (4/5)

- **INDEMNITE** : somme versée par l'assureur à l'assuré en cas de réalisation du sinistre

Dans notre exemple, l'assurance est totale :

$$I = D$$

- ATTENTION : ce n'est pas toujours le cas :

$$I = \alpha D : \text{ASSURANCE PROPORTIONNELLE (COASSURANCE)}$$

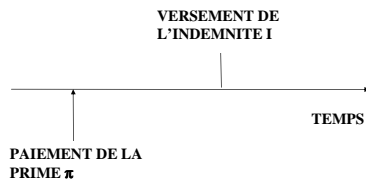
$$I = \max(D - F, 0) : \text{ASSURANCE AVEC FRANCHISE F}$$

20

2. Quelques termes d'assurance (5/5)

- Particularité de l'assurance : On paie avant de recevoir le service (qu'on ne recevra peut-être pas).

• INVERSION DU CYCLE DE PRODUCTION



21

3. Une limite à la mutualisation : la tarification au risque (1/6)

- Dans l'exemple précédent, on a considéré que les individus faisaient tous face au même risque (p, D).
- En réalité, le risque n'est jamais parfaitement **HOMOGENE** entre les différents individus.
 - Un individu i a un risque propre $R_i=(p_i, D_i)$.
 - Pour deux individus i et j on peut avoir :

$$p_i \neq p_j \quad \text{et / ou} \quad D_i \neq D_j$$

- Tous les individus qui ont à peu près le même niveau de risque (p_i, D_i) constituent une **CLASSE DE RISQUE DE NIVEAU i** .

3. Une limite à la mutualisation : la tarification au risque (2/6)

- On parle de **TARIFICATION AU RISQUE** quand la prime reflète le niveau de risque de l'individu :
- Si l'individu appartient à la classe i (càd a un risque $R_i=(p_i, D_i)$), et si tarification au risque :

=> l'individu paye une prime $\pi_i=p_i \cdot I(D_i)$

23

3. Une limite à la mutualisation : la tarification au risque (3/6)

- Les limites de la tarification au risque :

est-il normal que les gens payent selon leur risque?

24

3. Une limite à la mutualisation : la tarification au risque (4/6)

- Imaginons que dans notre population initiale de $N=1.000.000$ individus, on ait 2 classes de risques 1 et 2.

- **CLASSE DE RISQUE 1 :**

individus soumis au risque $R1=(p1=10E-5, D1=15.000€)$.

Si les individus de type 1 payent pour leur risque (ASSURANCE TOTALE) :

=> Ils payent une prime $\pi1$ telle que :

$$\pi1 = p1.I(D1) = p1.D1 = 10E-5 * 15000€ = 0,15€$$

25

3. Une limite à la mutualisation : la tarification au risque (5/6)

- **CLASSE DE RISQUE 2 :**

individus soumis au risque $R2=(p2=10E-1, D2=15.000€)$.

Si les individus de type 2 payent pour leur risque (ASSURANCE TOTALE),

=> Ils payent une prime $\pi2$ telle que :

$$\pi2 = p2.I(D2) = p2.D2 = 10-1.15.000€ = 1500€ !!$$

26

3. Une limite à la mutualisation : la tarification au risque (6/6)

- **PROBLEMES :**

- Est-ce que les individus de type 2 ont assez d'argent pour payer une prime d'assurance de 1500€ ?

- Sans doute que beaucoup n'ont pas cet argent et ne s'assureront pas !!

- **IMAGINEZ** ce qui se passe si le risque n'est pas celui de perdre sa voiture, mais d'avoir un cancer...

27

4. La mutualisation croisée (1/6)

- Il existe une solution pour éviter la non assurance, ou le paiement d'une prime très chère par les individus de type 2 : c'est la MUTUALISATION CROISEE.

- **Principe :** On fait supporter le risque de la classe de risque 2 par l'ensemble de la population N.

28

4. La mutualisation croisée (2/6)

- Si chacun paye une prime π telle que :

$$\pi = \frac{COUT_{total}}{N}$$

$$\pi = \frac{p_1 \cdot N_1 \cdot D_1 + p_2 \cdot N_2 \cdot D_2}{N}$$

$$\pi = \frac{N_1}{N} \pi_1 + \frac{N_2}{N} \pi_2$$

$$\pi = \alpha \pi_1 + (1 - \alpha) \pi_2$$

α désigne la proportion d'individus de type 1 dans l'ensemble de la population.

$$\alpha = 99\% = 0,99$$

29

4. La mutualisation croisée (3/6)

- **CALCUL :**

$$\pi = 0,99 * 0,15 + 0,01 * 1500 = 15,1485\text{€}$$

Si chacun paye une prime de 15,1485€, tout le monde est couvert!

30

4. La mutualisation croisée (4/6)

CLASSE RISQUE	TARIFICATION AU RISQUE	MUTUALISATION CROISEE TOTALE
1	$\pi_1 = 0,15\text{€}$	$\pi = 15,1485\text{€}$
2	$\pi_2 = 1500\text{€}$	$\pi = 15,1485\text{€}$

31

4. La mutualisation croisée (5/6)

- **REMARQUE:** La mutualisation croisée totale n'est pas la seule alternative à la tarification au risque.
- **→ MUTUALISATION CROISEE PARTIELLE :** on ne fait supporter qu'une certaine proportion du risque des individus de type 2 par les individus de type 1.

Dans ce cas, la prime acquittée par l'assuré dépend **partiellement** de son niveau de risque.

32

4. La mutualisation croisée (6/6)

- On peut aussi **déconnecter totalement** le montant de la prime du niveau de risque de l'individu.
- Exemples de critère de niveau de prime :**
-la **Première lettre de votre prénom :**

Première lettre	A	B	C	D	...
Prime	Chère	Pas Chère	Chère	Pas Chère	

-Meilleur critère : **le niveau de revenu !!**

33

5. Quelles formes d'équité?

- Équité :** L'"équité" est le principe modérateur du droit objectif (lois, règlements administratifs) selon lequel chacun peut prétendre à un traitement juste, égalitaire et raisonnable.
- Équité verticale :** L'équité verticale cherche à réduire les écarts de niveau de vie entre les individus. Elle vise donc à ce que les plus riches contribuent d'avantage que les plus modestes. On parle aussi de [justice distributive](#).
- Équité horizontale :** Le concept d'équité horizontale stipule que deux personnes dans la même situation devraient avoir les mêmes droits et obligations. Il est donc proche du principe d'égalité : «à situation égale, prestations égales» et il s'oppose aux [discriminations](#). On retrouve la notion aristotélicienne de [justice commutative](#).

34

III. Les limites à l'intervention du privé

35

1. La mutualisation croisée est-elle tenable en éco. de marché? (1/4)

- En **économie de marché**, mécanisme d'ajustement du prix vers :

$$\text{PRIX } p = \text{COUT MOYEN} = C(q)/q$$

$$\Rightarrow \text{PROFIT } \Pi = p \cdot q - C(q) = 0$$

C'est la possibilité de nouveaux entrants pratiquant un prix plus faible (CF condition de Concurrence Pure et Parfaite : pas de barrières à l'entrée) qui conduit au final à ce qu'à l'équilibre : $\Pi = 0$

36

1. La mutualisation croisée est-elle tenable en éco. de marché? (2/4)

- **DE LA MEME FACON**, imaginons ici une situation de **Mutualisation Croisée Totale** où tout le monde paye $\pi=15,1485\text{€}$.
- Dans ce cas, on a vu que les individus de type 1 payent pour les individus de type 2.
- **Hypothèse** : Imaginons qu'une entreprise d'assurance **capable de reconnaître les individus de type 1** émerge et propose par exemple une prime $\pi=5\text{€}$ uniquement aux individus de type 1 (elle refuse les individus de type 2).

37

1. La mutualisation croisée est-elle tenable en éco. de marché? (3/4)

- **Conséquences** : les individus de type 1 quittent la société d'assurance qui proposait une prime unique (quel que soit le type 1 ou 2)

$$\pi = \alpha.\pi_1 + (1 - \alpha).\pi_2$$

Définition : on appelle **sélection adverse** la situation où un assureur face à une population hétérogène en risque propose une prime unique. Les individus à bas risques qui payent au dessus de leur risque se retirent. Ils s'opèrent une **sélection** par le prix. On dit qu'elle est **adverse** car seuls les mauvais risques demeurent.

38

1. La mutualisation croisée est-elle tenable en éco. de marché? (4/4)

- **Conclusion** : de même que les forces du marché conduisent à un profit nul, les forces du marché conduisent les assureurs à **sélectionner les risques!**
- D'où un certain nombre de **dangers de la privatisation...**(cf ci-après)

39

2. Les limites de la privatisation (1/5)

DES LIMITES QUANT A L'EQUITE

- cf ci-avant, l'univers concurrentiel en matière d'assurance conduit à **sélectionner les risques** :
 - Des individus peuvent avoir du mal à trouver à s'assurer :
 - cf convention Belorgey en France sur le risque emprunteur
 - cf système néerlandais de santé (fusées à trois étages) : sélection des assureurs privés pour l'étage n°2.

Certains peuvent ne pas trouver à s'assurer !

40

2. Les limites de la privatisation (4/5)

- Ou certains peuvent **refuser de s'assurer** (notamment à cause de primes trop chères) :
 - Cf USA : en 2004, 46 millions d'Américains sans assurance santé.
- Pour ces personnes :
- peu ou pas de médecine préventive
 - => risque de mauvaise santé aigu
 - => risque de perte de travail
 - => prise en charge collective
 - => gâchis *in fine* pour la société!

41

2. Les limites de la privatisation (2/5)

- **MAIS** le recours au secteur privé comporte un certain nombre de **limites** :

DES LIMITES QUANT A L'EFFICACITE

1. Inexploitation d'**économie d'échelles** :

$$C(q) = F + c.q \Rightarrow C\left(\sum_{i=1}^n q_i\right) < \sum_{i=1}^n C(q_i)$$

2. 1.+marketing+communication => des **frais de gestion** élevés!

frais de publicité de l'industrie pharmaceutique américaine passés de 5 à 17 milliards de dollars entre 1996 et 2004.

>30% de la prime en santé !

Frais gestion santé 4 fois supérieurs aux USA / CNAMTS 42

2. Les limites de la privatisation (3/5)

- Par rapport au dernier argument « *Les pouvoirs publics ne peuvent plus assumer le coût de la protection sociale* » :
- On peut rétorquer que ce coût doit bien être supporté par quelqu'un au final.
 - Ainsi les déremboursements de nombreux médicaments au SMR insuffisant se traduit par une hausse du tarif des assurances complémentaires!
 - Cette hausse n'est certes pas intégrée dans les prélèvements obligatoires... mais elle reste supportée par l'assuré!

43

6. Les limites de la privatisation (5/5)

- La privatisation peut **accroître les inégalités** :
 - L'accès à l'information varie selon les milieux sociaux
 - Les avantages fiscaux offerts pour inciter à la souscription d'une retraite complémentaire ou d'une complémentaire santé profitent essentiellement aux classes moyennes supérieures.

44

III. Typologies d'Etat-Providence

45

1. L'« Etat-Providence » (1/2)

- L'expression renvoie à **deux notions** :
- 1. Cf cours sur les Keynésiens :
l'ensemble des interventions économiques et sociales de l'Etat
- 2. Dans un sens plus restreint :
uniquement l'intervention de l'Etat dans le domaine social, à travers le système de protection sociale.

46

1. L'« Etat-Providence » (2/2)

- Les huit fonctions de l'Etat-providence (publications officielles *Eurostat*) :

- maladie et soins de santé
- invalidité
- vieillesse
- survivants (pension de réversion...).
- allocations familiales
- prestations de chômage
- allocations de logement
- exclusion sociale

quid de : éducation, culture, loisirs ?.....

47

2. Les 3 logiques de fonctionnement (1/3)

- 1. Une logique **d'assurance sociale** :

L'objectif est de prémunir contre un risque de perte de revenu (chômage, maladie, vieillesse, accident du travail).

Les prestations sociales sont financées par des cotisations sur les salaires (cf assu privée) et sont réservées à ceux qui cotisent.

48

2. Les 3 logiques de fonctionnement (2/3)

- 2. Une logique d'assistance :

Objectif : instaurer une solidarité pour lutter contre les formes de pauvreté.

Moyens : assurer un revenu minimum, qui ne couvre pas forcément un risque spécifique, versé sous condition de ressources, mais non de cotisations préalables (RMI, allocation adulte handicapé)

49

2. Les 3 logiques de fonctionnement (3/3)

- une logique de **protection universelle** :

But : couvrir certaines catégories de dépenses pour tous les individus.

Les prestations sont donc accordées sans conditions de cotisations ni conditions de ressources, mais sont les mêmes pour tous

Exemple : les prestations familiales

50

3. Beveridge (1/3)

- **Contexte** : deuxième Guerre Mondiale
Churchill demande à Beveridge à la mise en place d'un système de protection sociale.

Beveridge lui remet un rapport en 1942 :
« *Social Insurance and Allied Services* »

Grande influence de Keynes. En effet, pour B. :

*SS=«une composante de toute politique de progrès social»

*le pouvoir d'achat ainsi redistribué = une partie substantielle de la demande globale à même de soutenir l'activité économique.

51

3. Beveridge (2/3)

- Le principe fondateur, règle des 3 « U » :
- 1. **Universalité** : tout citoyen, indépendamment de sa situation professionnelle, serait protégé contre tous les risques sociaux.
- 2. **Unité** : une administration unique serait chargée de gérer chaque risque
- 3. **Uniformité** : chacun bénéficierait des aides en fonction de ses besoins, quel que soit son revenu.

52

3. Beveridge (3/3)

- **Deux limites** immédiates :
1. Un **rationnement** inévitable : les besoins par nature illimités doivent être satisfaits avec des moyens financiers limités. (apparition de files d'attente)
 2. Ces systèmes génèrent inévitablement un **système privé** en sus du système national public. (réponse à la demande non satisfaite dans le SP)
 3. **Un avantage** : assez bon contrôle des dépenses (budgets fermés) mais qualité insuffisante (cf hôpitaux en GB)

53

4. Bismarck : la philosophie professionnelle (1/6)

- **Contexte** : fin du XIX siècle en Allemagne.

Le chancelier Bismarck alors au pouvoir dissout les syndicats pour lutter contre la montée du parti socialiste.

En contrepartie, l'Etat prend la responsabilité d'institutionnaliser la protection sociale, dispensée auparavant par de nombreuses « caisses de secours ».

54

4. Bismarck : la philosophie professionnelle (2/6)

- Le système bismarckien repose sur 4 principes :
1. Une protection exclusivement fondée sur le **travail** (de ce fait limitée à ceux qui ont su s'ouvrir des droits à protection par leur travail)
 2. Une protection obligatoire pour **les seuls salariés dont le salaire est inférieur à un certain montant** (donc qui ne peuvent pas recourir à la prévoyance individuelle)

55

4. Bismarck : la philosophie professionnelle (3/6)

3. Une protection fondée sur la technique de l'**assurance**, qui instaure une **proportionnalité** des cotisations par rapport aux salaires, et une proportionnalité des prestations aux cotisations
4. Une **protection gérée par les employeurs et les salariés** eux-mêmes.

56

4. Bismarck : la philosophie professionnelle (4/6)

- 3 déséquilibres posés par ce système :
1. **Système générateur d'exclus** : les citoyens ne travaillant pas ou n'ayant pas de lien avec un travailleur.

Ces cas se multiplient avec le chômage, les divorces et la dislocation des familles traditionnelles.

L'Etat doit donc créer un filet de sécurité destiné à les prendre en charge, par solidarité, et organisé selon les principes des systèmes de Beveridge.

57

4. Bismarck : la philosophie professionnelle (5/6)

2. Des **déséquilibres financiers** de nature économique et démographique apparaissent.

L'équilibre financier des caisses de Sécurité Sociale repose sur un rapport démographique harmonieux entre :

- *le nombre de cotisants, et leur capacité contributive
- *le nombre de bénéficiaires et leurs besoins.

58

4. Bismarck : la philosophie professionnelle (6/6)

3. Les systèmes professionnels génèrent souvent des **systèmes à plusieurs vitesses** :

Les taux de cotisations et les droits accordés aux différentes professions, gérés par des caisses différentes, peuvent ne pas être les mêmes.

Cf régimes spéciaux des fonctionnaires, des employés de la Banque de France...

59

5. La typologie de Gota Esping-Andersen (1/4)

- **Esping-Andersen Gota** (1990) : « The three worlds of welfare capitalism », *Cambridge, Polity Press*.

Travaux de comparaisons internationales
=> il existe trois façons de penser la protection sociale :

1. Conception libérale
2. Conception sociale démocrate
3. Conception conservatrice-corporatiste

60

5. La typologie de Gota Esping-Andersen (2/4)

1. La conception libérale (anglo-saxon, Beveridge) :

- Privilégie le marché plutôt que l'Etat dans les mécanismes d'allocation des ressources.
- L'Etat providence doit surtout être résiduel.
- Les prestations d'assurance nationale doivent être très basses et les minima-sociaux ou prestations sous conditions de ressources doivent constituer la principale forme d'intervention.

Exemples : Etats-Unis, Royaume-Uni, Irlande 61

5. La typologie de Gota Esping-Andersen (3/4)

2. La conception Social-Démocrate (scandinave, Beveridge) :

- Le principe d'égalité est en son cœur
- Vise comme objectif d'assurer la cohésion et l'homogénéité des groupes sociaux au sein d'une grande « classe moyenne » au moyen de mécanismes importants de redistribution.
- Les droits sociaux doivent être principalement associés à la citoyenneté
- Les prestations sont délivrées par le secteur public, sous formes de services gratuits ou de prestations forfaitaires.

Exemples : Pays-Scandinaves 62

5. La typologie de Gota Esping-Andersen (4/4)

2. La conception Conservatrice-Corporatiste (continental, Bismarck) :

- Organisée à partir d'une vision catégorielle de la société
- Vise moins la réduction des inégalités que la conservation des statuts professionnels et catégoriels grâce aux mécanismes de maintien du revenu garanti par les assurances sociales
- C'est la performance sur le marché du travail, la situation dans l'emploi qui doit déterminer le niveau de protection sociale offert à chaque bénéficiaire.

Exemples : Allemagne, France, Autriche 63

	Libéral	Social-Démocrate	Conservateur-corporatiste
Situation géographique	Anglo-saxon	Scandinave	Continental
Référence historique	Beveridge	Beveridge	Bismarck
Objectifs	Lutter contre la pauvreté et le chômage	Assurer un revenu à tous, redistribution égalitaire	Maintenir le revenu des travailleurs
Principe de fonctionnement	Sélectivité	Universalité	Contributivité
Technique	Ciblage	Redistribution	Assurance sociale
Critères d'accès aux prestations	Le besoin, la pauvreté	La citoyenneté, la résidence	Le statut, l'emploi
Nature de la prestation	Sous condition de ressource, différentielle	Forfaitaires, services sociaux	Contributive, proportionnelle
Mode de financement	Impôts	Impôts	Cotisations sociales
Structure de décision et de gestion	Etat central	Etat décentralisé	« par les intéressés » Partenaires sociaux