

> Un recul du sentiment selon lequel la protection sociale représente une charge excessive

Adrien Papuchon

D'après le Baromètre d'opinion de la DREES 2017 (*encadré 1*), l'idée selon laquelle l'État doit jouer un rôle prépondérant dans le système de protection sociale progresse. La part des personnes qui estiment que le poids financier représenté par la protection sociale ou que le degré d'intervention de l'État est excessif recule progressivement depuis plusieurs années, tandis que se renforce l'aspiration au maintien du niveau des prestations sociales. La population est très majoritairement opposée à une hausse des cotisations sociales, même si le consentement à payer augmente avec le niveau de revenu. La part des personnes interrogées qui sont favorables à une augmentation des cotisations patronales connaît toutefois une hausse notable, effaçant la baisse connue dans la période qui a suivi la crise de 2008-2009.

Les principes qui devraient déterminer l'accès à la couverture sociale varient en fonction du domaine considéré. Le principe d'une protection maladie universelle est très largement soutenu par l'opinion. Concernant les allocations familiales, deux orientations de poids comparable mais de sens opposés prédominent : l'une en faveur d'un ciblage en fonction des ressources des bénéficiaires et l'autre plus favorable à l'universalité de ces prestations. Dans le cas des retraites, 23 % des Français se prononcent pour un système proche du système actuel, 28 % pour sa restriction aux seuls cotisants, tandis que près d'une personne sur deux préférerait un système universaliste. Enfin, c'est dans le cas des allocations chômage que le souhait de restreindre la couverture sociale aux seuls cotisants est le plus répandu (37 %). Toutefois, pour ce risque également, une proportion similaire de l'opinion se déclare, en revanche, favorable à un système plus universaliste de protection.

Encadré 1 Le Baromètre d'opinion de la DREES

Le Baromètre d'opinion de la DREES est une enquête de suivi de l'opinion des Français sur la santé, les inégalités et la protection sociale (assurance maladie, retraite, famille, handicap-dépendance, pauvreté-exclusion). Commandée par la DREES tous les ans depuis 2000 (sauf en 2003), elle est réalisée par l'institut BVA depuis 2004, après l'avoir été par l'Ifop de 2000 à 2002. L'enquête est effectuée en face à face en octobre-novembre auprès d'un échantillon d'au moins 3 000 personnes représentatives de la population habitant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus. L'échantillon est construit selon la méthode des quotas (par sexe, âge, profession de la personne de référence, après stratification par région et catégorie d'agglomération). Depuis 2014, certaines questions ne sont posées qu'une année sur deux.

Précautions d'interprétation des enquêtes d'opinion

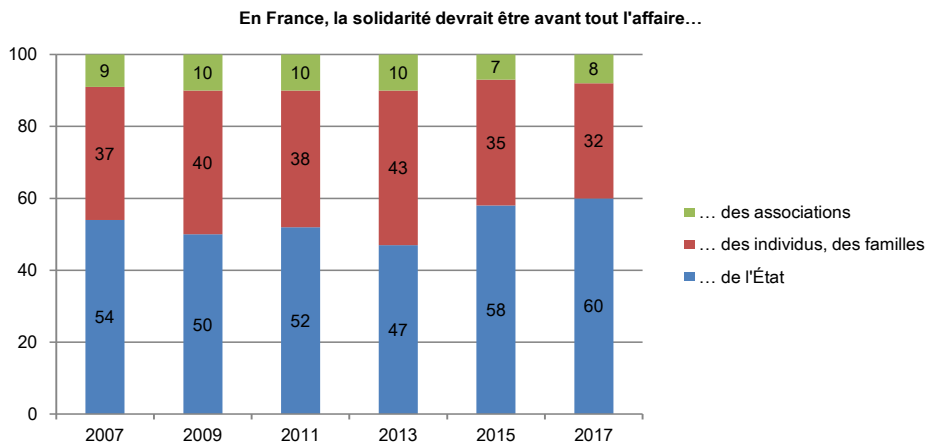
Les réponses à une enquête d'opinion sont particulièrement sensibles à la formulation des questions ou à leur place dans le questionnaire. Ces enquêtes d'opinion permettent néanmoins des comparaisons entre catégories (selon le revenu, l'âge, etc.) ou dans le temps. Elles peuvent notamment capter l'évolution de la distribution des réponses, au fil des années, lorsque la formulation des questions et l'organisation du questionnaire restent les mêmes. De telles variations donnent une information sur la manière dont les opinions évoluent dans le temps, en fonction de la conjoncture, des actions politiques mises en œuvre et du débat médiatique. Toutefois, de trop petites variations peuvent ne refléter que des imperfections de mesure et la marge d'incertitude propre à toute enquête par sondage.

Un attachement croissant au rôle de l'État dans le système de protection sociale

Au cours des quatre dernières années, un faisceau d'indicateurs convergents signalent une hausse de l'adhésion à l'idée que la protection sociale relève avant tout du domaine public. Depuis 2013, la part des personnes qui considèrent que la solidarité devrait être avant tout l'affaire de l'État plutôt que celle des associations (8 %) ou des individus et de leur famille (32 %) a augmenté de 14 points pour atteindre 60 % des personnes interrogées, l'essentiel de la hausse ayant été observée entre 2013 et 2015 (*graphique 1*). En outre, l'attachement au caractère public de l'assurance maladie et du système de retraite – traditionnellement très majoritaire dans l'opinion – s'est encore accru entre 2015 et 2017 : la part des personnes interrogées qui se déclarent « tout à fait d'accord » avec l'idée que les systèmes d'assurance maladie et de retraite « doivent rester essentiellement publics » est passée de 65 % à 75 % dans le premier cas, et de 64 % à 72 % dans le second (*graphique 2*).

Graphique 1 La place prédominante de l'État dans la mise en œuvre de la solidarité

En %



Note > Réponses à la question « Selon vous, en France, la solidarité devrait avant tout être l'affaire... de l'État, des collectivités locales ou de la Sécurité sociale / ... des individus et des familles / ... des associations ».

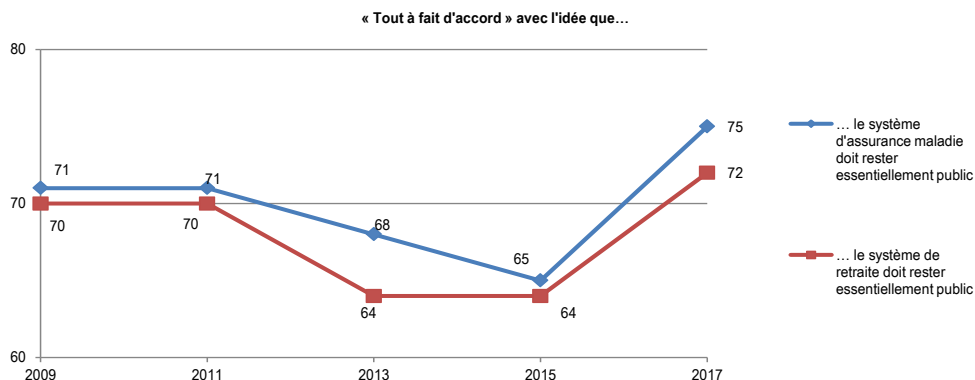
Lecture > En 2017, 60 % des personnes interrogées estiment qu'en France, la solidarité devrait être avant tout l'affaire de l'État.

Champ > Personnes habitant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > Baromètre d'opinion DREES 2007-2017.

Graphique 2 Les systèmes d'assurance maladie et de retraite doivent rester essentiellement publics

En %



Note > Réponses aux questions « Pensez-vous que le système d'assurance maladie doit rester essentiellement public ? », « Et pensez-vous que le système de retraite doit rester essentiellement public ? ». Les modalités de réponse proposées étaient : « Oui, tout à fait », « Oui, plutôt », « Non, plutôt pas » et « Non, pas du tout ».

Lecture > En 2017, 75 % des personnes interrogées sont tout à fait d'accord avec l'idée que le système d'assurance maladie doit rester essentiellement public.

Champ > Personnes habitant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > Baromètre d'opinion DREES 2009-2017.

Un net recul de l'idée que la protection sociale est une charge excessive pour la société

Une autre série de résultats indique que la part des personnes interrogées qui jugent excessive l'action des pouvoirs publics ou trop coûteuses ses interventions tend à diminuer au cours des trois ou quatre dernières années (*graphique 3*). Ces observations convergent avec l'hypothèse d'un attachement croissant au rôle de l'État dans le système de protection sociale. En 2014, une personne sur trois estimait que l'État intervenait trop en matière économique et sociale, un avis qui n'est plus partagé que par une personne sur cinq en 2017. En 2017, plus de quatre personnes sur dix estiment que l'État n'intervient pas assez, tandis qu'une personne sur cinq juge son action suffisante.

Au cours de la même période, la proportion des personnes qui jugent excessive la part du revenu national consacré à la protection sociale a diminué de 8 points de pourcentage, passant de 22 % à 14 %, tandis que celles d'accord avec l'opinion selon laquelle le système de Sécurité sociale coûte trop cher à la société reculait de façon analogue de 25 % en 2015 à 18 % en 2017. Durant la même période, la part de ceux qui jugent que la part du revenu national alloué à la protection sociale est « normale » est restée stable (six personnes sur dix). L'idée que la Sécurité sociale coûte trop cher à la société demeure majoritaire dans l'opinion en 2017 (57 %).

Une forte aspiration au maintien du niveau des prestations

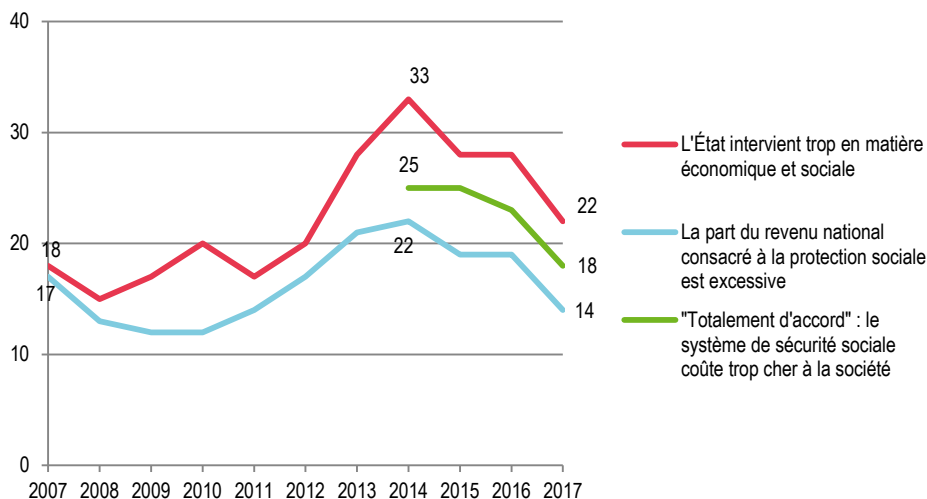
L'évolution des arbitrages entre réduction des déficits et niveau des prestations est cohérente avec cette dynamique. Amenés à choisir entre privilégier la réduction du déficit de la Sécurité sociale ou le maintien des prestations, les Français s'orientent en effet de plus en plus vers la seconde option : en 2017, 59 % des Français sont de cet avis, tandis que 41 % d'entre eux se prononcent pour fixer comme priorité la réduction du déficit (*graphique 4*). L'écart entre les deux opinions a triplé entre 2015 et 2017, passant de 6 à 18 points de pourcentage.

Dans ce contexte, l'opinion est majoritairement opposée à une baisse des cotisations et des impôts acquittés, même si elle s'accompagnait d'une réduction des prestations : en 2017, cette option est rejetée par 67 % à 81 % des personnes interrogées, selon le type de transfert considéré (*graphique 5*). Ce refus se renforce depuis 2013 dans l'ensemble des domaines pour lesquels on dispose de données sur moyenne période. Entre 2007 et 2017, la hausse s'élève à 15 points de pourcentage, atteignant un niveau de 81 %, dans le cas des prestations maladie ou des retraites et de 76 % et 77 %, respectivement, concernant les aides aux personnes handicapées et aux personnes dépendantes. Cette opinion est également plus répandue qu'en 2007 dans le cas des allocations familiales (68 % contre 62 %) et chômage (71 % contre 62 %), mais ne dépasse toutefois pas de façon significative les niveaux atteints dans les années 2009-2011.

Graphique 3 Le recul de l'idée que le système de protection sociale est disproportionné

En %

Le recul de l'idée que le système de protection sociale est disproportionné



Note > Réponses aux questions « Pensez-vous qu'il y a trop d'intervention de l'État en matière économique et sociale, juste ce qu'il faut ou pas assez ? » ; « Diriez-vous que les affirmations suivantes s'appliquent au système de sécurité sociale français ou pas ? Notre système de sécurité sociale coûte trop cher à la société... Totalement d'accord / Plutôt d'accord / Plutôt pas d'accord / Pas d'accord du tout » ; « La France consacre environ le tiers du revenu national au financement de la protection sociale. Considérez-vous que c'est ... ? Excessif / Normal / Insuffisant ».

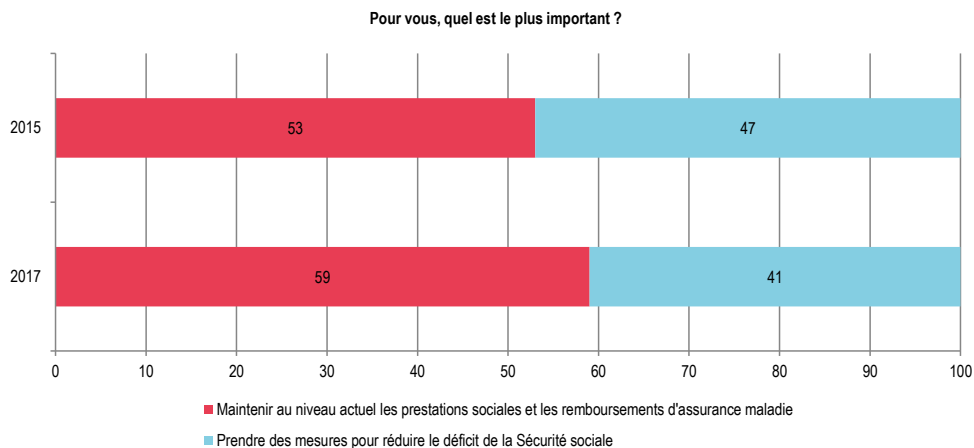
Lecture > En 2017, 22 % des personnes interrogées jugent que l'État intervient trop en matière économique et sociale.

Champ > Personnes habitant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > Baromètre d'opinion DREES 2007-2017.

Graphique 4 La priorité accordée au maintien des prestations plutôt qu'à la résorption du déficit

En %



Note > Réponses à la question : « Pour vous, quel est le plus important : Prendre des mesures pour réduire le déficit de la Sécurité sociale / Maintenir au niveau actuel les prestations sociales et les remboursements d'assurance maladie ».

Lecture > En 2017, 59 % des personnes interrogées estiment plus important de maintenir au niveau actuel les prestations sociales et les remboursements d'assurance maladie que de prendre des mesures pour réduire le déficit de la Sécurité sociale.

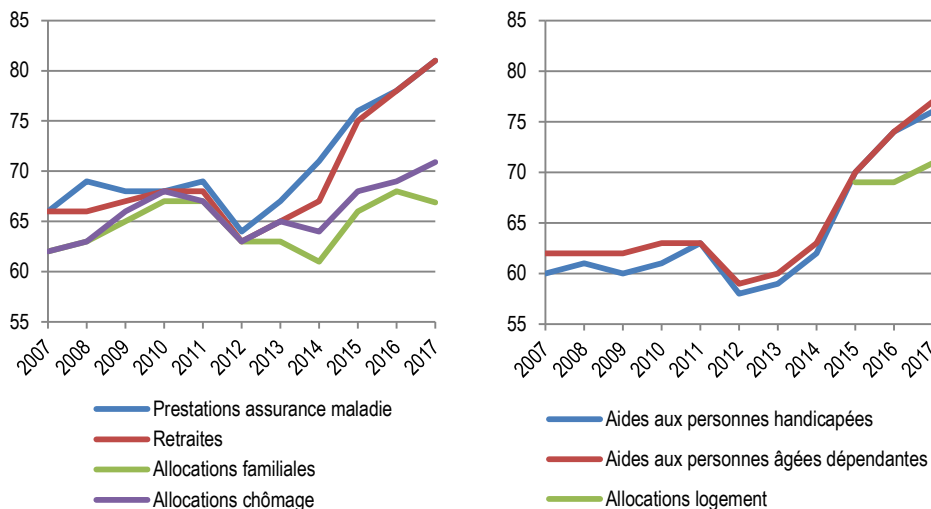
Champ > Personnes habitant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > Baromètre d'opinion DREES 2015-2017.

Graphique 5 Le rejet d'une baisse des prestations, même en échange d'une diminution des impôts et des cotisations

En %

Maintenir le niveau des prestations plutôt que les diminuer en échange d'une baisse des impôts et des cotisations



Note > Réponses aux questions : « Personnellement, compte tenu de votre niveau de ressources, êtes-vous prête à accepter une diminution des prestations pour payer moins d'impôts ou moins de cotisations ». Les réponses proposées étaient « Oui, tout à fait », « Oui, plutôt », « Non, plutôt pas » et « Non, pas du tout ». Les résultats qui figurent dans ce graphique représentent la somme des réponses « Non, plutôt pas » et « Non, pas du tout ».

Lecture > 81 % des personnes interrogées désapprouveraient une diminution des retraites réalisée en contrepartie d'une baisse de leurs impôts ou de leurs cotisations.

Champ > Personnes habitant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > Baromètre d'opinion DREES 2007-2017.

Les personnes interrogées ne sont pas pour autant favorables à une augmentation des cotisations : une large majorité d'entre elles (près de 8 sur 10) continue à s'opposer à l'augmentation des cotisations en vue de réduire le déficit de la Sécurité sociale¹. En revanche, une part importante de la population souhaite que les cotisations patronales soient revues à la hausse : le niveau élevé d'adhésion à cette opinion atteint en 2016 se confirme en 2017 (42 %), soit une hausse de 10 points par rapport aux années 2012-2013 qui marque un retour aux niveaux connus jusqu'en 2011. Le souhait de maintenir ou de renforcer le système de protection sociale s'accompagne donc d'une aspiration à ne pas faire porter l'effort financier sur les ressources de l'ensemble des ménages (encadré 2). En effet, le consentement à voir ses contributions augmenter s'élève avec le niveau de revenu du ménage : trois personnes sur dix appartenant à un ménage dont les revenus mensuels sont supérieurs à 3 800 euros seraient d'accord pour que les cotisations maladies augmentent dans le but de réduire le déficit de la Sécurité sociale, contre 21 % des personnes appartenant à un ménage dont les revenus sont inférieurs à 1 400 euros par mois. Parmi ceux qui jugent nécessaire d'augmenter le RSA (deux personnes sur trois), la part de celles qui sont disposées à voir leurs impôts augmenter pour financer cette hausse est également bien plus élevée chez les hauts revenus que chez les bas revenus².

À qui devraient bénéficier les prestations maladie, vieillesse, famille, et chômage ? Quatre risques, quatre profils d'opinion

La conception des principes qui devraient guider l'accès à la couverture sociale montrent que les opinions des personnes interrogées varient en fonction du risque considéré. Les réponses recueillies penchent nettement plus en faveur de l'option universaliste dans le cas de la protection maladie : deux personnes sur trois affirment que l'assurance maladie devrait bénéficier à tous sans distinction, une modalité choisie par un peu moins d'une personne sur deux dans le cas des retraites³, et par moins de quatre personnes sur dix dans le cas des allocations familiales ou des allocations chômage (graphique 6). L'avancée vers une protection maladie universelle⁴ est donc largement soutenue par l'opinion. Ce fort universalisme concerne à la fois l'étendue de la couverture maladie de la population et le niveau de la prise en charge publique : en effet, 78 % des personnes interrogées se déclarent favorable à une couverture universelle que les individus cotisent ou non, dont seulement 11 % souhaiteraient que les cotisants bénéficient de prestations supérieures aux autres.

Les réponses fournies à propos des allocations familiales sont marquées par le souhait d'en cibler le versement auprès des personnes les plus démunies (36 %). Dans la mesure où la réponse « uniquement à ceux qui ne peuvent pas s'en sortir seuls » exprime la nécessité de conditionner l'attribution des allocations familiales aux revenus des bénéficiaires, les réponses émises à propos des allocations familiales manifestent la coexistence dans l'opinion des principes d'attribution qui ont prévalu avant la réforme de 2015 (égalité des montants versés) et après sa mise en place (modulation des montants en fonction du revenu du ménage). Ces réponses font également échos à l'évolution générale vers le ciblage des prestations versées au titre de la politique familiale au cours des dernières années.

En revanche, la situation est quelque peu différente pour les retraites ou les allocations chômage, une part notable des personnes interrogées exprimant des opinions sensiblement différentes de la façon dont ces prestations sont attribuées aujourd'hui. Concernant les retraites, 23 % des personnes interrogées sont favorables à un système dont l'architecture serait proche de celle en vigueur aujourd'hui, articulant un minimum vieillesse (Aspa) pour les personnes les plus démunies et des prestations croissantes avec les contributions versées. Une proportion légèrement supérieure de répondants se déclarent favorables à une restriction aux seuls cotisants de l'accès au système de retraite. Seulement une personne sur deux choisit donc une des deux options qui relie les prestations aux cotisations versées, tandis que l'autre moitié des personnes interrogées se prononcent en faveur de retraites bénéficiant à tous, sans distinction de profession ou de catégorie sociale (46 %)⁵.

Enfin, c'est bien dans le cas des allocations chômage que le souhait de restreindre la couverture sociale uniquement aux cotisants est le plus répandu (37 % contre 28 % dans le cas des retraites et environ 10 % pour l'assurance maladie ou

1. Une personne sur deux rejeterait d'ailleurs une hausse des cotisations, même si elle visait à assurer un meilleur remboursement des soins dentaires ou du prix des lunettes et des lentilles. Le taux de refus atteint 75 % si une telle hausse avait pour objectif un meilleur remboursement des consultations chez le médecin généraliste.

2. En revanche, la part des personnes qui pensent que le montant du RSA devrait être augmenté est plus élevée parmi les ménages dont le revenu n'atteint pas 1 000 euros par mois que parmi ceux dont le revenu dépasse 5 300 euros mensuels.

3. L'option universaliste reste toutefois la réponse la plus fréquemment citée concernant les retraites, même si elle atteint un niveau de 20 points inférieur à ce qui est observé à propos de la protection maladie.

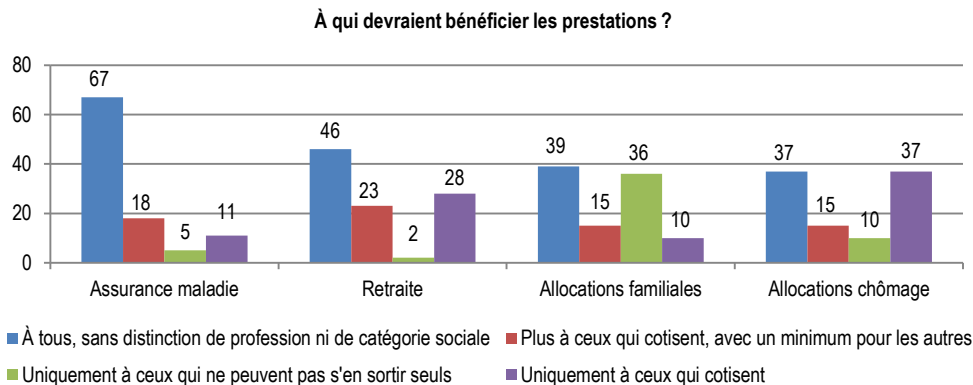
4. La couverture maladie française est née sous la forme d'une assurance publique, mais sa dimension assurantielle s'est progressivement estompée, du point de vue de son financement comme des prestations versées. Depuis 1991, une part croissante de ses recettes provient de la CSG, un impôt proportionnel et à l'assiette plus large que les cotisations sociales. Les versements de la couverture maladie – à l'exception des indemnités journalières en cas d'arrêt maladie – dépendent des besoins de l'assuré et non de la contribution versée. Enfin, la couverture maladie universelle (CMU) a élargi, à partir de 2000, le champ de la couverture maladie à l'ensemble des résidents en situation régulière, conférant ainsi un caractère universaliste à cette branche de la Sécurité sociale, cristallisé dans la mise en place, en 2016, de la protection universelle maladie (PUMA). Les étrangers en situation irrégulière peuvent bénéficier en particulier de l'aide médicale d'État (AME).

5. Le système de retraite en France associe l'existence de régimes différents en fonction des catégories socioprofessionnelles et celle d'un minimum commun garanti. Il est par conséquent difficile de distinguer entre les motivations des personnes déclarant aspirer à un système plus universaliste : souhaitent-elles un moindre lien entre cotisations versées et pensions de retraites, ou aspirent-elles plutôt à ce que soient homogénéisées les règles d'attribution des pensions de retraite ?

les allocations familiales). Toutefois, une part importante de l'opinion se déclare favorable à un système plus universaliste de protection contre le risque de chômage¹ : 37 % des personnes interrogées optent pour des allocations déconnectées des cotisations versées et 15 % supplémentaires soutiennent l'idée d'une indemnisation minimale pour tous les chômeurs et majorée pour ceux qui ont cotisé.

Graphique 6 Des principes d'attribution des prestations variables en fonction du domaine considéré

En %



Note > Réponses aux questions « À votre avis, [...] devrait-elle bénéficier... », cette question étant posée quatre fois pour : « L'assurance maladie », « Les retraites », « Les allocations familiales » et « Les allocations chômage ». Les modalités de réponse proposées étaient : « uniquement à ceux qui cotisent », « uniquement à ceux qui ne peuvent pas ou n'ont pas les moyens de s'en sortir seuls », « à tous sans distinction de catégories sociales et de statut professionnel (chômeurs, salariés du secteur privé, fonctionnaires, agriculteurs, commerçants, etc.) », et « davantage à ceux qui cotisent, avec un niveau minimal de protection pour les autres ».

Lecture > En 2017, 67 % des personnes interrogées jugent que les prestations de l'Assurance maladie devraient bénéficier à tous sans distinction.

Champ > Personnes habitant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > Baromètre d'opinion DREES 2017.

Encadré 2 Que pensent les Français des modalités de financement de la protection sociale ?

En 2017, la DREES, le Haut Conseil du financement de la protection sociale et France Stratégie ont mené une enquête sur les connaissances et opinions des Français sur le financement de la protection sociale. Il s'agit de la première enquête spécifique sur cette thématique. Elle s'appuie sur un échantillon de 1 500 personnes constitué selon une méthode similaire à celle employée pour le Baromètre d'opinion de la DREES (encadré 1).

De manière générale, les Français sont favorables à un financement qui reposerait moins sur les personnes les plus vulnérables. Ainsi, plus de six enquêtés sur dix sont favorables au principe de progressivité de la contribution au financement de la protection sociale en général. Ils sont également près de six sur dix à souhaiter que son financement repose moins qu'aujourd'hui sur les retraités. Un tiers des personnes interrogées jugent même qu'ils ne devraient pas y contribuer du tout. Un quart des Français souhaitent que les prélèvements ne portent plus sur les allocations chômage. À l'inverse, un tiers des Français souhaitent que les revenus du patrimoine contribuent davantage au financement de la protection sociale. Pour les revenus d'activité, les Français sont majoritairement favorables au statu quo.

Les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée (CSG) sont bien perçues comme les deux principaux modes actuels de financement de la protection sociale, même si le rôle de la CSG est moins bien connu que celui des cotisations. Neuf personnes sur dix affirment qu'il faut avoir cotisé pour avoir droit à une retraite complémentaire ou à l'assurance chômage, alors que les trois quarts indiquent que cela n'est pas nécessaire pour avoir droit aux prestations familiales ou aux minima sociaux et allocations logement. En revanche, seul un tiers des personnes pensent que la CSG contribue exclusivement à la protection sociale et les dépenses auxquelles elle contribue aujourd'hui sont largement méconnues : les minima sociaux et les prestations d'aide à l'autonomie sont les plus citées alors que la CSG finance principalement les branches famille et maladie de la protection sociale.

La CSG est donc moins citée parmi les prélèvements à privilégier à l'avenir, les Français se reportant davantage sur le budget de l'État. Pour autant, les souhaits des Français en matière de modes de financement tendent à correspondre avec le caractère plus ou moins universel des prestations considérées. Les cotisations sociales –

1. D'autres conditions posées à l'attribution des allocations chômage, comme la limitation de la durée de versement des allocations chômage, sont toutefois largement approuvées par la population (Perron-Bailly, 2017).

employeurs ou salariés – sont ainsi plus souvent citées comme devant contribuer davantage qu'aujourd'hui au financement des prestations relevant actuellement d'un principe essentiellement contributif, telles que les pensions de retraite et surtout les allocations chômage, plutôt qu'au financement des prestations plus universelles. Parmi les prélèvements qui devraient, à niveau de financement global inchangé, participer davantage qu'aujourd'hui au financement des dépenses de protection sociale, les cotisations sociales sont citées dans six cas sur dix dans le cas des allocations chômage, alors qu'elles le sont dans moins d'un tiers des cas pour les prestations familiales (34 % des réponses), les minima sociaux et allocations logement (28 %) et les aides à l'autonomie des personnes âgées (17 %). À l'inverse, l'aspiration à un financement par le budget de l'État ou la CSG est exprimée dans plus de la moitié des personnes interrogées pour ces prestations. C'est notamment le cas des minima sociaux et des allocations logement, pour lesquels un tel financement est à privilégier par six personnes sur dix, alors que ce n'est le cas que de quatre enquêtés sur dix pour les pensions de retraite de base et d'une personne sur trois pour les allocations chômage.

Pour en savoir plus

- > **Castell, L. et Le Minez, S.** (2018, février). Les connaissances et opinions sur le financement de la protection sociale, Haut Conseil du financement de la protection sociale.
- > **Grislain-Letrémy, C. et Papuchon, A.** (2017). La diminution du soutien aux transferts universels en France : les conceptions du système de protection sociale ébranlées par la crise de 2008 ? ». *Revue française des affaires sociales*, 1, p. 205-229.
- > **Papuchon, A. et Perron-Bailly, E.** (2017, mars). La situation sociale vue par les Français : le choc de la crise de 2008 s'estompe. DREES, *Études et Résultats*, 1000.
- > **Perron-Bailly, E.** (2017). « La protection sociale et les Français : en 2016, un regain d'intérêt pour l'universalité », in Befly M., Roussel R., Mikou M. et Ferretti C. (dir.), *Les comptes de la protection sociale en 2015*. Paris, France : coll. Panoramas de la DREES-social, p.126-134.