

CONSOMMATION ET MODES DE VIE

Chroniques du Crédoc

ISSN 0295-9976

N° 29 — 25 Mai 1988

Quel contenu pour la solidarité ?

Evolutions récentes de certaines opinions sur la protection sociale

Robert Rochefort

Tout le monde se félicite du large consensus qui règne dans l'opinion en faveur de notre système de protection sociale. Ce dernier connaît de graves difficultés de financement, liées à la fois aux conséquences de la crise économique qui limite la progression des recettes, et aux facteurs structurels qui augmentent les dépenses — vieillissement de la population, progrès des techniques médicales. Pour l'opinion tout doit être fait afin de préserver cet ensemble dont la survivance historique lui fait mériter l'appellation de « cathédrale laïque du xx^e siècle ».

Passé ce constat de principe, force est pourtant de reconnaître que les idées évoluent. Est-ce un bien ou un mal, nombre de nos concitoyens semblent adhérer, ou se résigner progressivement, à des mesures de réduction des prestations. Cela se dessine depuis quelques temps pour un seul des risques de la protection sociale : le chômage. Mais qu'en sera-t-il demain pour les autres risques ?

A l'inverse, touchés par le développement de la « nouvelle pauvreté », 82 % des Français sont favorables à la mise en place d'un revenu minimum garanti, gage du maintien d'une préoccupation de solidarité. N'assistons-nous pas alors à une sensible évolution des valeurs que recouvre ce terme ?

Un besoin de comprendre

Les différentes enquêtes d'opinions menées à l'occasion de la dernière campagne présidentielle montrent que la protection sociale n'arrive pas au premier rang dans l'importance des problèmes du moment. Ainsi, dans un sondage SOFRES pour « La Croix » d'avril 1988, ce thème arrive en cinquième position après ceux de l'emploi, de la pauvreté, de l'éducation et de la formation, enfin de l'insécurité et du terrorisme. La protection sociale est à égalité avec les problèmes de la jeunesse, et devance de peu les préoccupations liées au pouvoir d'achat. Ce même sondage nous apprend pourtant que les électeurs étaient favorables à des débats et des discussions entre les candidats d'abord sur ce thème (52 %), à égalité avec la mise en place d'un revenu minimum garanti (51 %) et loin devant les thèmes portant sur les efforts à consentir pour l'Education Nationale (35 %) ou les conséquences du grand marché unique européen (31 %).

Déroutés par des informations parfois contradictoires, mais conscients des enjeux que cela représente, les Français souhaitent d'abord disposer d'informations claires sur la Protection sociale.

Le chômage : un risque à part

Les attitudes diffèrent à l'égard de chacune des quatre branches qui composent la protection sociale.

Globalement, la branche « famille » ne semble pas poser à l'opinion de questions cruciales. L'érosion sur longue période du pouvoir d'achat des allocations ne prend pas un aspect aussi dramatique que les perspectives de déficit quasi-structurel des autres branches.

Si l'assurance vieillesse apparaît porteuse, dans les décennies qui viennent, des déficits les plus lourds, elle couvre une « perspective heureuse » dont chacun d'entre nous souhaite bénéficier au terme de sa période d'activité. Il n'y a donc pas de remise en cause pour l'instant sur ce point.

Aujourd'hui, les assurances retraites complémentaires par capitalisation sont encore trop limitées pour concurrencer, dans les esprits, le système traditionnel de retraite par répartition. Il pourrait en être autrement dans quelques temps lorsque ces nouveaux contrats, dont le développement est encouragé par les pouvoirs publics (P.E.R. par exemple), occuperont une plus grande part de marché et que le poids démographique des personnes âgées rendra plus lourd à supporter le paiement des pensions.

L'attitude à l'égard de l'assurance maladie apparaît déjà plus ambiguë. Au cours des dernières années, toutes les enquêtes ont montré que l'opinion est divisée en trois parts à peu près égales. Environ un tiers des Français est favorable à une augmentation des cotisations pour financer la progression des dépenses. Un second tiers est plutôt favorable à une diminution des remboursements assurant une stabilisation des prélèvements. Enfin, le troisième tiers « ne sait pas ». On peut toutefois observer que très récemment, le second tiers semblait peser un peu plus lourd que les deux autres. Notons pourtant que si cela semble indiquer un frémissement de l'opinion un peu plus favorable à un progressif « déremboursement » de certains soins de santé, le développement de l'assurance complémentaire, conséquence logique de cette évolution, apparaît très majoritairement refusé par les Français, surtout si le libellé de la question fait apparaître le rôle plus important que joueraient alors les sociétés d'assurance. La prudence de nos concitoyens est facile à expliquer : même si la dépense de santé est excessivement concentrée (chaque année 2 % seulement de la population consomment 50 % du total des dépenses), nous nous savons tous concernés dès aujourd'hui, ou potentiellement demain, par la *maladie grave*. A l'inverse de la vieillesse, il s'agit d'un « risque malheureux » mais dont presque personne ne peut se sentir préservé. Le désir d'assurance, à n'importe

quel prix, demeure alors une attitude très cohérente à l'égard du « risque lourd ».

L'acceptation par la population d'un recul de la protection sociale dans le domaine de la santé dépendra donc de la capacité à faire admettre la distinction entre la maladie grave et les soins afférents au « petit risque » et à la « médecine de confort » pour lesquels peuvent éventuellement se justifier des baisses de taux de remboursement.

Les Français ont une attitude différente vis-à-vis du risque du chômage. Une forte majorité (73 %) déclare ne pas être menacée de perdre son emploi. C'est une proportion finalement logique si l'on considère l'ensemble des catégories qui sont effectivement à l'abri du chômage : les retraités, les fonctionnaires et les salariés du secteur public, les salariés du secteur privé qui ne ressentent pas ce risque, bon nombre de professions libérales et d'indépendants, une partie des femmes au foyer. En majorité peu inquiets pour eux-mêmes, les Français ont conscience en revanche que le chômage est un risque majeur pour l'ensemble de la société (cf. encadré p. 4).

Plus d'assistance

Le tableau 1, synthèse d'une enquête posée régulièrement par le Crédoc, pour le compte du Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi, est plein d'enseignements. Sans exagérer l'ampleur de cet écart, 13 points séparent ceux qui préfèrent diminuer les dépenses occasionnées par le chômage (53 %) de ceux qui, au contraire, sont favorables à une augmentation des recettes (40 %). On remarque, et c'est important, que les partisans d'une augmentation des cotisations souhaitent, à une écrasante majorité (83 %) qu'elle serve, non pas à mieux assurer ceux qui sont déjà couverts, mais à « donner un minimum aux chômeurs qui n'ont pas de ressources ». Ils affirment ainsi leur désir de ne pas voir se développer la population des « sans droits ».

Tableau 1. – Solutions au financement du chômage

a) Dans la situation, pour faire face aux charges financières du chômage, quelle est la solution qui vous semble préférable ?	En % des 2 000 personnes interrogées
• augmenter les cotisations ou les impôts (b)	40,0
• diminuer les dépenses occasionnées par le chômage (c)	53,0
• ne sait pas	7,0
Ensemble	100,0
b) Dans quel but essentiellement ?	En % des partisans d'une augmentation des recettes
• augmenter le montant des allocations	6,0
• allonger la durée des versements	11,0
• donner un minimum aux chômeurs qui n'ont pas de ressource	83,0
Ensemble	100,0
c) Sous quelle forme principalement ?	En % des partisans d'une réduction des dépenses
• diminuer le nombre de bénéficiaires	31,0
• diminuer le montant des allocations	23,0
• diminuer la durée des versements	39,5
• ne sait pas	6,5
Ensemble	100,0

Source : Crédoc, Enquête Aspirations, fin 1986.

Vers une assurance minimale ?

Près d'un Français sur deux est favorable à ce que le montant des prestations de chômage soit identique

pour tous. Pour les autres, les critères qui doivent être pris en compte sont essentiellement redistributifs : pour 35 % des enquêtés, la modulation doit se faire en fonction des ressources globales du foyer (tableau 2).

Tableau 2. — Selon quels critères doivent être calculés les indemnités de chômage ? (en %)

Montant et durée identiques pour tous :	OUI :	46,6
	NON :	53,4
dont : calcul en fonction du nombre d'années d'activité	:	8,5
dont : calcul en fonction du montant du salaire	:	9,5
dont : modulation selon les ressources du foyer	:	35,4

Source Crédoc : Enquête Aspirations fin 1986.

Bien entendu, ces résultats doivent être interprétés avec précaution. Apparemment, seule une petite fraction de l'opinion semble préférer les formes classiques de l'assurance pour définir le montant des prestations (durée d'activité et montant du salaire). Cela doit être nuancé car beaucoup des personnes qui se déclarent favorables à des prestations identiques pour tous ne doivent pas avoir conscience de définir ainsi une forme aussi égalitaire de distribution des prestations.

Il en ressort néanmoins une certaine dérive dans l'opinion. Le système que semblent préférer les Français a le grand mérite de couvrir tout le monde et d'éviter aussi la précarité. Il présente cependant le risque majeur d'un nivellement par le bas des montants distribués, d'autant plus que la majorité de la population souhaite que cela se fasse à enveloppe financière constante.

De façon plus générale, le Crédoc interroge régulièrement les Français sur les catégories de population pour lesquelles ils jugent que l'effort de la collectivité est insuffisant. En quelques années, les réponses ont évolué assez sensiblement. Alors qu'au début des années 80 les personnes âgées arrivaient nettement en tête, ceci est beaucoup moins marqué aujourd'hui. Il en est de même pour les handicapés.

Au contraire, « les pauvres » étaient une catégorie inexistante dans l'opinion d'alors. Depuis 1984, « les pauvres » sont de plus en plus souvent cités par les enquêtés.

Le souhait d'un revenu minimum

En cohérence avec tout ce qui précède, une majorité de Français est favorable à la mise en place d'un revenu minimum. Volontairement posée de la façon la plus ouverte, la question suscite des réponses sans ambiguïté : 82 % des enquêtés sont favorables à la « garantie sans condition d'un revenu minimum aux plus pauvres » (17 % y sont favorables, 1 % est sans opinion).

Bien que le débat sur les modalités de mise en place de cette prestation comporte des aspects très politiques, les points sur lesquels il se cristallise ne sont pas exempts de technicité économique et sociale : doit-il y avoir contrepartie à son versement et de quelle façon : travail effectué, formation suivie, etc. ? S'agit-il d'une nouvelle prestation en soi ou seulement d'un complément de ressources de niveau variable destiné à parfaire ponctuellement un édifice de prestations en espèces ? Comment éviter les effets pervers de tels dispositifs : désincitation au travail, réponse bureaucratique dans le traitement des dossiers, etc. ?

Sur tous ces aspects, l'analyse de l'opinion nous apporte peu. Ils nécessitent surtout des travaux d'évaluation des expériences déjà réalisées en France — notamment dans les collectivités territoriales — et à l'étranger, comme les équipes du Crédoc en ont réalisé au cours de ces dernières années.

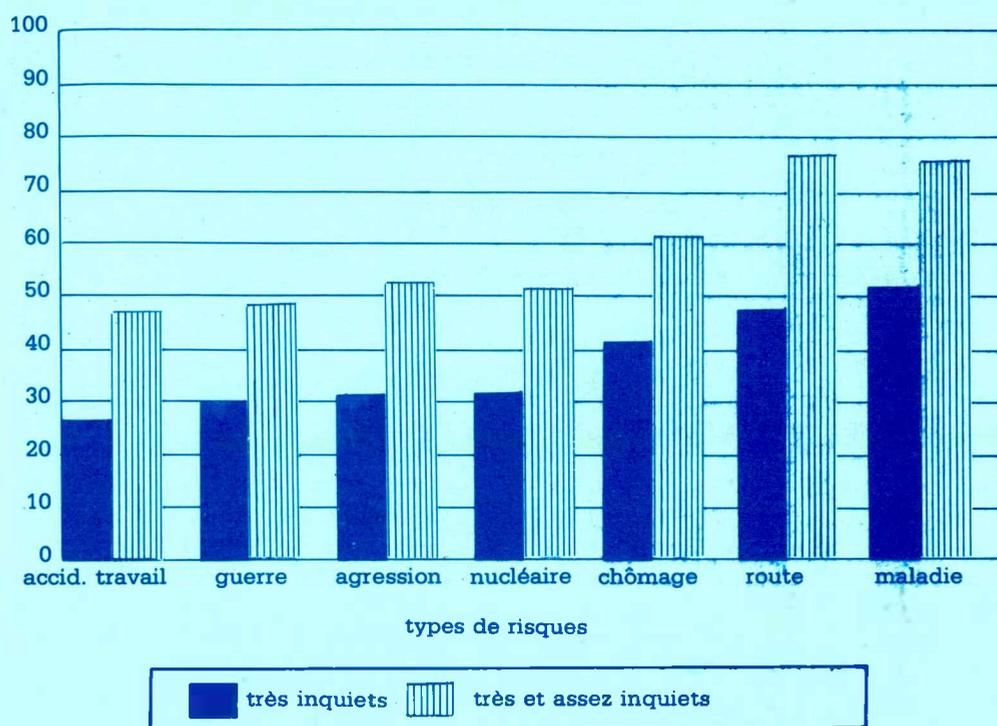
Compléter la protection sociale ou compenser son recul ?

Il n'y a bien sûr aucune contradiction théorique à compléter un dispositif de protection sociale redistributif au fondement très assuranciel par un volet destiné à donner un minimum de ressources à tous.

A l'inverse, le développement de prestations d'assistance minimum peut rendre plus supportable le recul de certains droits à prestations. L'idéal d'une sécurité sociale couvrant parfaitement les risques, de telle sorte qu'ils soient à la limite sans conséquence matérielle pour les assurés (remboursement des dépenses de santé à 100 %, retraite et allocations chômage à taux maximal, etc...) se tempore. La solidarité à un contenu plus « réaliste ». Elle paraît à la fois tout-à-fait indispensable, et en même temps plus limitée. Cela se ressent aujourd'hui clairement face au risque du chômage. La mise en place d'un revenu minimum garanti accompagnera-t-elle dans l'opinion, volontairement ou pas, l'extension de cette conception à d'autres risques sociaux, comme la maladie et la vieillesse ?

Inquiétudes des Français devant différents risques

Qu'il s'agisse de chômage ou de maladie, les garanties que fournit la protection sociale sont de nature financière. Elles rendent possibles la « réparation » ou la « reconversion » en solvabilisant l'assuré. Mais elles n'empêchent pas la survenance du risque. C'est celui-ci qui effraie toujours comme le confirment les forts pourcentages du graphique avec, en tête, la maladie grave.



Source : Enquête Aspirations Automne 86, Crédoc.

POUR EN SAVOIR PLUS

Cette étude s'appuie notamment sur les résultats de l'enquête « Conditions de vie aspirations des Français » qui se déroule chaque automne depuis 1978 ainsi qu'au printemps depuis 1984 (Responsable Scientifique : Ludovic Lebart, renseignements sur la diffusion des résultats : tél. au Crédoc poste 479 : Brigitte Ezvan).

Les résultats concernant le chômage ont été publiés dans les « Opinions et attitudes concernant le chômage et son indemnisation », P. Faure, dossiers et statistiques du travail et de l'emploi, n° 33, juillet 1987, ministère des Affaires Sociales.

Publications récentes du Crédoc sur la pauvreté et le revenu minimum

- « La pauvreté-précarité en 1985. Diversité des recours à l'action sociale », J.-P. Dupré, E. Pascaud, B. Simonin. « Caractéristiques des ménages à bas revenus », G. Hatchuel, in *Pauvreté-Précarité, Tentatives de mesures*, Crédoc, février 1986 (Prix : 214 F TTC plus 15 F de port).
- « Pauvreté et Protection sociale des plus démunis dans les pays de la CEE », E. Marc, B. Simonin, Crédoc, octobre 1986 (Prix : 267,50 F TTC plus 15 F de port).
- « Quelques expériences locales de revenu minimum social garanti », G. Hatchuel, novembre 1987 (Prix : 250 F TTC plus 15 F de port).
- On lira aussi avec intérêt le récent article « Revenu minimum ou chômage maximum ? » R. Adamard in *ESPRIT* n° 5 mai 1988 (avec la réponse de P. Thibaud).