



HAL
open science

Le financement des assurances sociales est-il devenu politiquement insoutenable ?

Elvire Guillaud, Michaël Zemmour

► **To cite this version:**

Elvire Guillaud, Michaël Zemmour. Le financement des assurances sociales est-il devenu politiquement insoutenable ?. LIEPP Policy Brief n°68, 2023. hal-04167442v2

HAL Id: hal-04167442

<https://sciencespo.hal.science/hal-04167442v2>

Submitted on 10 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Juillet 2023

Le financement des assurances sociales est-il devenu politiquement insoutenable ?

RÉSUMÉ

Les assurances sociales, de par leur caractère contributif, génèrent leur propre soutien politique. Nous cherchons à comprendre comment les différentes dimensions de la contributivité (recettes affectées, affiliation, calcul des droits) sont susceptibles de rendre acceptables les prélèvements sociaux. A l'aide du baromètre d'opinion de la DREES nous étudions la soutenabilité politique du financement de la protection sociale en France depuis 20 ans. Les assurances maladie et retraite, dont le financement est affecté et la couverture quasi universelle, sont celles qui sont le plus fortement soutenues. Nous n'observons pas de signe d'une « révolte des cotisants » : au contraire, l'opposition à la baisse conjointe des prélèvements et des prestations est de plus en plus large chez les assurés, y compris lors des épisodes de hausse graduelle des cotisations.

ABSTRACT

Social insurance, by virtue of its contributory nature, generates its own political support. We seek to understand how the different dimensions of contributivity (earmarked revenues, eligibility, benefit calculation) are likely to make social contributions acceptable. Using the DREES opinion barometer, we study the political sustainability of social protection funding in France over the past 20 years. Health and retirement insurance, whose financing is earmarked and coverage is almost universal, are the most strongly supported. There is no evidence of a "contributors' revolt": on the contrary, opposition to the joint decrease in contributions and benefits is increasingly widespread among insured people, even during episodes of gradual contribution increases.

1. Comment la « contributivité » des assurances sociales améliore-t-elle l'acceptabilité des prélèvements sociaux ?

Au cours des années récentes, dans un contexte de stagnation économique, la question de l'acceptabilité des prélèvements obligatoires est devenue un sujet de préoccupation politique de premier plan et a contribué au renouvellement des études dans le champ des sciences sociales (Spire 2018). Or, le soutien à la protection sociale dépend de ses caractéristiques institutionnelles : le caractère « contributif » des assurances sociales génère selon la littérature une acceptabilité politique particulièrement élevée (Esping-Andersen 1996) ; cela s'observe dans les pays « bismarckiens » qui se distinguent par le lien étroit entre prestations et cotisations sociales.

Reprenant à notre compte cette grille de lecture, nous revenons analytiquement sur les différentes dimensions incluses dans la notion de « contributivité » : affectation des recettes, affiliation des assurés, mode de calcul des prestations.

L'étude qui sous-tend ce Policy Brief a été financée conjointement par l'EN3S et Sciences Po dans le cadre d'une convention de recherche. Elle bénéficie du soutien apporté par l'ANR dans le cadre des investissements d'avenir de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

Comment citer cette publication :

Elvire Guillaud, Michaël Zemmour, **Le financement des assurances sociales est-il devenu politiquement insoutenable ?**, LIEPP Policy Brief, n°68, 2023-07-22.

Elvire Guillaud*

Elvire.guillaud@univ-paris1.fr
CES, Université Paris 1;
LIEPP, Sciences Po

Michaël Zemmour*

michael.zemmour@sciencespo.fr
CES, Chaire Esops,
Université Paris 1;
LIEPP, Sciences Po



ÉCOLE DES DIRIGEANTS DE
LA PROTECTION SOCIALE

* Les auteur.e.s
adhèrent à la charte de déontologie
du LIEPP disponible en ligne et
n'ont déclaré aucun conflit
d'intérêt potentiel.

A l'aide du baromètre DREES recueillant l'opinion des Français sur la protection sociale nous analysons les variations du soutien aux grandes familles de prestation (retraite, santé, chômage, famille, dépendance, handicap) pour mieux en saisir les déterminants individuels et institutionnels.

2. Soutenabilité politique et caractéristiques des assurances sociales : les apports de la littérature

La littérature en sciences sociales établit un lien direct entre les caractéristiques des assurances sociales et la grande résistance politique des systèmes bismarckiens de protection sociale face aux pressions à la réduction des dépenses. Pour Esping-Andersen (1996, p.68), « *La grande force de l'assurance sociale est qu'elle nourrit le sens de l'équité : on reçoit ce qu'on a gagné et on gagne ce qu'on reçoit. (...) Puisque le système contributif d'assurance sociale instille le sentiment de droits contractuels acquis individuellement, ces systèmes de sécurité sociale ont bénéficié d'une légitimité publique exceptionnellement large. (...) Le type de révoltes contre l'État-providence qui ont éclaté en Scandinavie, en Grande-Bretagne et aux États-Unis brillent par leur absence, que ce soit en Allemagne, en France ou en Italie.* »

Outre l'affectation claire des ressources et la notion de droits acquis, l'inclusivité du système est aussi identifiée par la littérature en sciences sociales comme étant un ingrédient essentiel du soutien populaire : plus un système est inclusif (ou tend à l'universalité), plus son financement reçoit un large soutien au sein de la population (Korpi & Palme 1998, Brady & Bostic 2015).

La théorie du choix rationnel souligne que l'aversion au risque de l'ensemble des assurés rend plus facilement acceptable les prélèvements obligatoires finançant des assurances sociales : en l'absence d'alternative privée crédible, les catégories sociales supérieures ou les moins exposées au risque consentent à payer un prix relativement élevé pour un dispositif qui leur offre un haut niveau de sécurité. Le prix consenti de cette mise en sécurité finance, au passage, la redistribution vis-à-vis des plus modestes ou des plus exposés (Moene & Wallerstein 2001, Casametta, Cremer & Pestiau 2000).

Ainsi les assurances sociales, de par leur caractère contributif, génèrent leur propre soutien. Toutefois en pratique, les dispositifs existants ne sont pas une pure transcription de leur idéal type : plutôt qu'une dichotomie entre contributif et non contributif, chaque dispositif se positionne au sein d'un continuum.

3. Une approche positive de la notion de contributivité

Nous établissons une définition positive de la notion de contributivité dans les assurances sociales afin de mieux prendre en compte la réalité

des dispositifs existants et d'identifier plus précisément les propriétés qui sont susceptibles de générer du soutien politique.

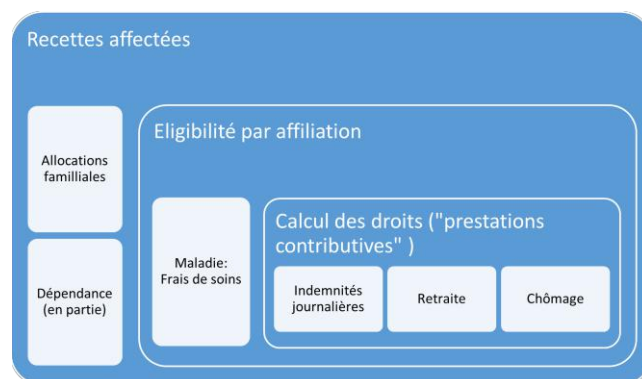
3.1. Les trois dimensions de la contributivité

On peut distinguer trois caractéristiques (ou propriétés) propres aux assurances sociales, qui ont toutes les trois un lien avec la notion de contributivité au sens large (Figure 1) :

- Le caractère affecté des recettes aux dépenses ;
- Un critère d'éligibilité, par affiliation des assurés [1] matérialisée par les cotisations ou contributions sociales ;
- Un mode de calcul des droits et des prestations sociales de remplacement du salaire, exclusives aux affiliés (contributivité au sens strict).

Si l'usage courant du terme « prestation contributive » fait référence à la troisième caractéristique, celle-ci n'est rendue possible que si le critère d'affectation des recettes sociales et celui d'affiliation des assurés sont respectés : autrement dit, les trois dimensions sont imbriquées.

Figure 1. Les trois dimensions imbriquées de la contributivité



3.2. Définition et propriétés économiques des « prestations contributives »

Les prestations contributives peuvent être définies positivement comme **des prestations en espèces de remplacement du salaire**.

Le montant des droits contributifs est une fonction croissante des salaires perçus (et des cotisations versées). Autrement dit, la prise d'un emploi (marge extensive) et l'augmentation de la rémunération perçue (marge intensive) tendent à augmenter les droits contributifs des assurés. Pourtant, les « taux de rendement interne » ne sont pas et n'ont jamais été identiques, ni entre individus, ni dans le temps.

La variabilité des taux de rendement interne n'est pas un dysfonctionnement des assurances sociales qu'il faudrait résoudre, mais en constitue une caractéristique intrinsèque qui les distingue des assurances privées volontaires. En effet, plusieurs éléments constitutifs des assurances sociales,

[1] Du côté du remboursement des frais de soin cette notion d'affiliation demeure, même si elle a été universalisée par l'instauration de la PUMA.

certaines historiques, d'autres plus récents, distinguent structurellement les assurances sociales de la neutralité actuarielle (Blanchet, 1996) :

- **La mutualisation d'un risque hétérogène entre assurés**, principe de base des assurances sociales (« à chacun selon ses besoins »)

- **Le mode de calcul conventionnel des prestations** (le plus souvent fonction d'un salaire de référence, parfois d'une durée d'affiliation mais jamais de l'historique de cotisation, à l'exception des retraites complémentaires) ;

- **Les grandes variations de taux de cotisation effectifs entre salariés**, du fait notamment des exonérations de cotisations employeur massives en bas de la distribution des salaires, mais également de l'existence de cotisations dé plafonnées qui excèdent le salaire assuré.

Du point de vue incitatif, l'incitation à l'offre de travail est plus forte pour les individus pour lesquels les rendements internes sont les plus élevés. Mais il n'y a pas d'effet de désincitation au travail des assurances sociales pour des rendements internes moindres, dès lors que les droits contributifs répondent à un besoin des assurés : la sécurité apportée par une assurance sociale (chômage, maladie, retraite) peut compenser un rendement individuel relativement faible.

Du point de vue distributif, l'absence de règle uniformisant les rendements internes permet justement de répondre à d'autres objectifs propres à la logique de sécurité sociale : sécurisation du revenu, redistribution verticale, prestation minimale...

4. Analyse empirique du soutien aux prestations sociales

Nous appliquons cette grille de lecture à l'analyse empirique des opinions sur le financement de la protection sociale. Nous exploitons les données du module « Les Français et la protection sociale » du baromètre de la DREES, qui interroge chaque année 4000 individus, sur la période 2000 à 2020 inclus. Pour saisir les déterminants du soutien politique, nous analysons à la fois les différences individuelles et institutionnelles entre les grandes familles de prestation (plus ou moins universelles ou exclusives). En particulier, nous étudions les réponses à la question suivante « *Accepteriez-vous une baisse d'[une prestation en particulier] en échange d'une baisse de vos impôts et cotisations* »^[2].

4.1. Les déterminants du soutien au financement

L'analyse nous fournit un faisceau d'indices permettant de comprendre comment la contributivité influe sur les opinions publiques :

1) Les assurances maladie et retraite reçoivent la plus forte opposition à la baisse du couple

prélèvement/prestation. Dans les deux cas, plus de 60% des répondants se disent très opposés à cette éventualité. Ces deux assurances ont pour caractéristique commune i) de bénéficier d'un financement affecté bien identifié par les répondants (Castell et Le Minez 2018), ii) d'avoir un taux de couverture très élevé, et iii) de concerner un risque dont la réalisation est très probable au cours de l'existence.

2) Les prestations pour lesquelles le taux de couverture est plus faible et le risque plus concentré recueillent un soutien moindre, de l'ordre de 40% en 2020 : il s'agit des risques chômage, famille, logement. Les risques handicap et dépendance sont dans une position intermédiaire, avec un soutien de la moitié de la population en 2020, ce qui correspond à une progression remarquable par rapport au début des années 2000 où ces risques étaient les moins fortement soutenus.

3) Le fait d'être directement bénéficiaire d'une prestation augmente naturellement le soutien à un dispositif. Mais le fait d'être potentiellement, au moins une fois dans sa vie, concerné par une prestation l'augmente également. Ainsi, les salariés se montrent bien plus attachés aux prestations chômage que les indépendants, retraités ou chefs d'entreprise.

4) La demande, minoritaire, d'une plus forte exclusivité des prestations contributives (notamment concernant l'assurance chômage), émane davantage des personnes qui souhaitent par ailleurs voir baisser le couple prélèvement/prestation (plus fréquemment les profils de non-salariés).

De plus, comme attendu, certains traits socio-démographiques augmentent la probabilité de soutien : les individus à faibles revenus, les individus peu diplômés, les seniors, ou encore les femmes soutiennent davantage les assurances sociales que les autres.

4.2. Pas de trace d'une révolte des cotisants

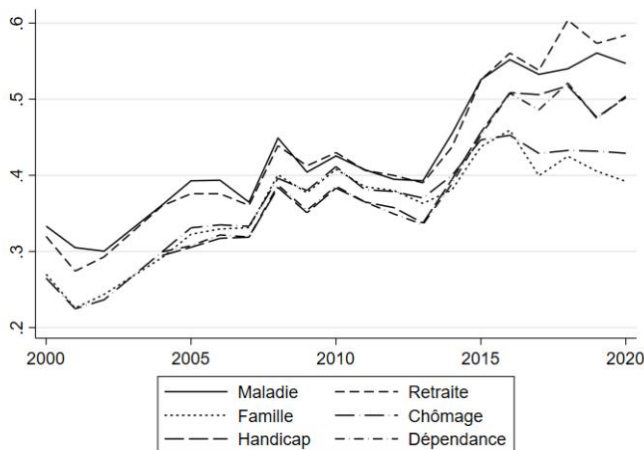
Loin de montrer une « révolte des cotisants », le baromètre révèle une progression de l'opposition à la baisse des prélèvements et prestations sociales sur vingt ans. Cette tendance est particulièrement marquée pour les retraites et la santé, mais aussi pour le handicap et la dépendance. Elle est un peu moins importante pour le chômage ou les allocations familiales. La progression est continue depuis le début des années 2000, avec une « pause » entre 2008 et 2012 au cœur de la crise économique de la Grande récession (Figure 2).

Nous analysons également l'impact sur l'opinion publique des épisodes de hausse de cotisations sociales au cours des années 2000. Les groupes concernés par la hausse des cotisations ne montrent aucun changement d'opinion par rapport aux groupes de contrôle (les cotisants non concernés par la réforme). Les réformes étudiées nous permettent de conclure qu'une hausse

[2] Pour des raisons méthodologiques détaillées dans le *LIEPP Policy Brief* n°67 : **Faut-il renoncer aux enquêtes d'opinion ? Analyse du soutien au financement de la protection sociale**, nous privilégions l'analyse des différences dans le temps et entre individus à l'interprétation directe des niveaux de réponses.

modérée ou graduelle des prélèvements affectés ne modifie pas le soutien des populations concernées

Figure 2. Évolution de l'opposition à la baisse conjointe des prélèvements et prestations, par risque



Lecture : En 2020, 50% des enquêtés étaient fermement opposés à une baisse conjointe des prestations et prélèvements liés à la dépendance ou au handicap.

Note : Part d'individus (%) répondant « Non, pas du tout » à la question « Accepteriez-vous une baisse de la prestation suivante en échange d'une baisse de vos impôts ou de vos cotisations ? » pour les prestations maladie, retraite, famille, chômage, handicap et dépendance.

En 2018, en revanche, la hausse de la CSG sur les retraités et les détenteurs d'actifs financiers, en vue de compenser la baisse de cotisations sociales pour les salariés, est concomitante d'un mouvement d'opinion négatif du côté des retraités, mais dont les effets disparaissent un an après la réforme. Cette hausse de prélèvement se distingue des autres épisodes de hausse de cotisations par deux traits clairement repérables : l'ampleur de la hausse (+1,7 points en une seule année) et son caractère non assurantiel. En effet, cette hausse de CSG visait explicitement à financer l'assurance chômage à laquelle les retraités ne sont pas affiliés.

Conclusion

Le système d'assurance sociale français bénéficie d'un fort soutien politique de la part des assurés. Parmi les facteurs qui contribuent à ce soutien, nous identifions le large taux de couverture tendant à l'universalité, et le fait que les recettes de protection sociale soient affectées à des risques identifiés et auxquels les cotisants sont directement affiliés. Selon nos observations, les prestations les plus exclusives (chômage), comme les plus ciblées (logement) ne bénéficient pas d'un soutien particulièrement marqué de l'ensemble de la population.

En comparant les évolutions dans le temps et les variations entre individus, nous rejetons l'hypothèse de la montée d'une « révolte des cotisants ». En effet, sur 20 ans, l'opposition à la baisse des prélèvements (associée à une baisse des prestations) est tendanciellement croissante, notamment pour les risques retraite et maladie. De

plus, la hausse des cotisations sociales, dès lors que celle-ci est modérée ou graduelle, ne déclenche pas de mouvement d'opinion remarquable parmi les personnes concernées. À l'inverse, la hausse relativement forte d'un prélèvement n'étant associée à aucune affiliation personnelle (épisode de hausse de la CSG sur les retraités pour financer l'assurance chômage en 2018), déclenche un mouvement d'opinion significatif mais temporaire.

À la lumière de cette étude, il semble vraisemblable qu'une hausse modérée des prélèvements sociaux demeure politiquement soutenable, à la condition que celle-ci soit graduelle et affectée à un risque auquel les contributeurs sont directement affiliés et dont ils souhaitent être protégés. Cette acceptabilité politique des prélèvements sociaux n'exclut pas des effets indirects induits quant aux revendications salariales et plus généralement concernant le pouvoir d'achat.

Références

- BLANCHET, D. (1996). La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites. *Économie et statistique*, 291(1), 33-45.
- BRADY, D., & BOSTIC, A. (2015). Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences. *American Sociological Review*, 80(2), 268-298.
- CASAMATTA, G., CREMER, H., & PESTIEAU, P. (2000). Political sustainability and the design of social insurance. *Journal of Public Economics*, 75(3), 341-364.
- CASTELL L. et LE MINEZ S. (2018). Les connaissances et opinions sur le financement de la protection sociale. Document de travail, Drees, France Stratégie et HCFiPS, février 2018.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996). Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familism in continental European social policy, in G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition*, 66-87. Sage, London.
- KORPI, W., & PALME, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 661-687.
- MOENE, K. O., & WALLERSTEIN, M. (2001). Inequality, social insurance, and redistribution. *American Political Science Review*, 95(4), 859-874.
- SPIRE, A. (2018). *Résistances à l'impôt, attachement à l'État. Enquête sur les contribuables français*. Le Seuil, Paris.



Le **LIEPP (laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques)** est un laboratoire d'excellence (Labex) distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

Directrice de publication :
Anne Revillard

Édition et maquette :
Andreana Khristova
Ariane Lacaze

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
© LIEPP 2023

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à : liepp@sciencespo.fr

www.sciencespo.fr/liepp

[@LIEPP_ScPo](https://twitter.com/LIEPP_ScPo)