

Les prestations de protection sociale augmentent à un rythme de moins en moins soutenu au fil des années (en dehors des périodes de crise): leur croissance annuelle à prix constants¹ est en effet passée de +6,9 % entre 1959 et 1981, à +2,8 % entre 1981 et 2007, pour s'établir à +1,6 % entre 2009 et 2019. Pour autant, la part des prestations de protection sociale dans le PIB a progressé (14 % en 1959 contre 31 % en 2019) et atteint 35 % en 2020 avec la crise sanitaire (*graphique 1*).

Les risques santé et vieillesse-survie, principaux postes de dépenses, ralentissent sous l'effet des réformes

Les risques santé et vieillesse-survie représentent à eux deux entre 70 % et 81 % du total des prestations de la protection sociale au cours de la période 1959-2020.

Au sein du risque santé, la dynamique de la composante maladie est ralentie depuis les années 1980 par de nombreux plans de réforme, comme ceux de 1982-1983 (baisse du remboursement de certains médicaments, etc.), de 1986 ou encore de 1993, qui augmentent la part des dépenses restant à la charge des ménages. Instauré en 1996, l'objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (Ondam) vise à encadrer les dépenses des régimes de base. Il est régulièrement dépassé jusqu'en 2009, mais la loi maladie de 2004 et le renforcement continu de ses dispositifs de contrôle et de suivi permettent son respect depuis 2010.

Les prestations servies au titre de la vieillesse-survie ont également ralenti à la suite de quatre grandes réformes du système de retraite, en 1993, 2003, 2008 et 2010. Elles entérinent le principe d'indexation des pensions sur l'inflation et non plus sur les salaires, prévoient son calcul à partir des 25 meilleures années au lieu des 10 meilleures dans le secteur privé, relèvent le nombre d'années nécessaires pour bénéficier du taux plein, et repoussent l'âge légal d'ouverture des droits de 60 à 62 ans. Cependant, le montant moyen des pensions augmente continuellement en raison de l'élévation tendancielle des salaires réels au fil des générations, et les retraités sont plus nombreux du fait de l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie.

Le risque famille, généralisé dès l'après-guerre, est celui qui connaît la plus faible progression (+1,8 % par an en moyenne entre 1959 et 2020). Les autres risques sociaux (emploi, logement et pauvreté et exclusion sociale) évoluent de façon contra cyclique: le poids des dépenses afférentes augmente dans les périodes de faible activité économique. Pour le risque emploi, la plus forte augmentation (hors année 2020, dont la hausse est exceptionnelle) a lieu entre 1974 et 1983 (de 0,5 % à 2,5 % du PIB), en raison de l'extension de la population couverte et de l'amélioration de l'indemnisation. La hausse significative des dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale depuis 1959 (+7,6 % en moyenne entre 1959 et 2020) reflète la montée en

charge de la solidarité nationale, qui se traduit notamment par la mise en œuvre de minima sociaux généralistes (revenu minimum d'insertion en 1988, revenu de solidarité active en 2009, remplacé pour sa partie de « gain au travail » par la prime d'activité en 2016).

Les ressources de la protection sociale se diversifient, mais les cotisations sociales restent la principale source de financement

Jusqu'au début des années 1990, les **cotisations sociales** représentaient plus des trois quarts des ressources du système de protection sociale (*graphique 2*). Progressivement, de nouvelles sources de financement sont recherchées afin de faire face à l'augmentation des dépenses: des **impôts et taxes** sont alors **affectés au financement de la protection sociale** (Itaf). Cette modification permet une plus grande stabilité des ressources en période de conjoncture difficile, le financement étant assis sur d'autres sources de revenus que les seuls salaires.

C'est dans cette logique qu'est instaurée la **contribution sociale généralisée** (CSG) en 1991. Sa montée en charge va de pair avec des baisses de taux de cotisations salariales, notamment ceux du risque maladie. Finalement, les Itaf passent de 3,4 % des recettes en 1990 à 20,0 % en 2000, puis à 29,4 % en 2020. Des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires sont également mises en place à partir de 1993 pour servir de levier de relance de l'emploi *via* une baisse du coût du travail. De nouveaux prélèvements sont institués et développés (forfait social, contribution de solidarité pour l'autonomie, taxes sur les tabacs, etc.) et tendent à augmenter la part des Itaf (26,3 % en 2018) [fiche 6]. En 2018 et 2019, la bascule entre cotisations sociales et Itaf s'accroît en raison d'allègements de cotisations compensés par des hausses des Itaf (hausse de la CSG et de la part de la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) affectée à la protection sociale).

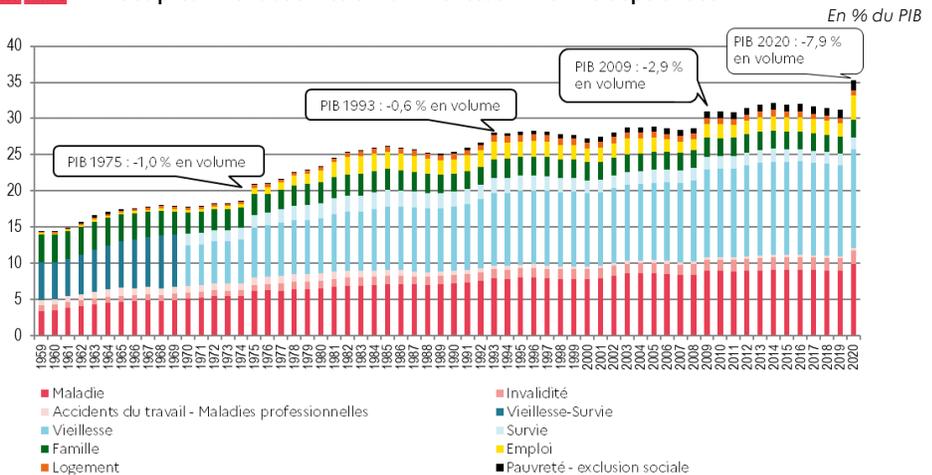
La part des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale diminue donc régulièrement, mais reste majoritaire (52,4 % en 2020) [fiche 5].

Les crises sont les causes principales des déficits des comptes de la protection sociale des dernières décennies

Les premiers déficits des comptes de la protection sociale apparaissent dans les années 1990, du fait d'une augmentation des dépenses supérieure à celle des ressources, particulièrement après la crise de 1993 (*graphique 3*). Jusqu'au début des années 2000, le retour de la croissance et la modération des dépenses permettent de renouer avec les excédents, ce dès 1996. Une légère dégradation de la conjoncture entraîne une réapparition des déficits en 2004. En 2008, le déficit de la protection sociale avait atteint un niveau alors inédit. Depuis, celui-ci s'est résorbé peu à peu jusqu'en 2017, où le solde est redevenu positif. Cette tendance s'est confirmée les deux années suivantes, avant le déficit record de 2020 dû à la crise sanitaire.

1. L'indice du prix de la dépense de consommation finale est utilisé pour neutraliser effets de l'inflation.

Graphique 1 Part des prestations sociales dans la richesse nationale depuis 1959

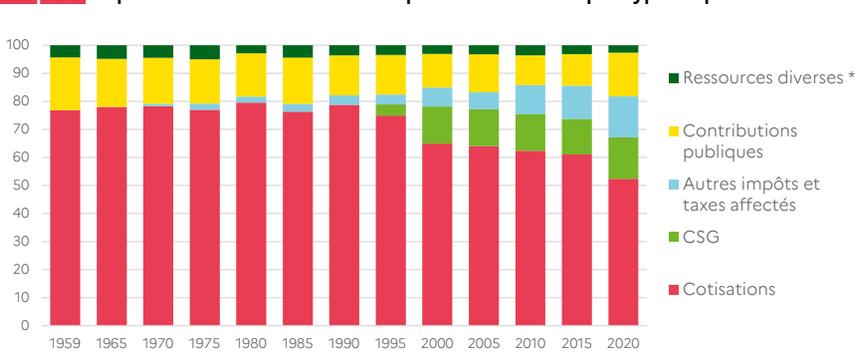


Notes > La distinction entre les risques vieillesse et survie n'est pas disponible avant 1970. En 1975, 1993, 2009 et 2020, le PIB a fortement baissé, entraînant mécaniquement une hausse marquée de la part des prestations sociales dans le PIB.

Lecture > En 2020, les prestations de protection sociale représentent 35,3 % du PIB. Parmi ces prestations, celles du risque maladie représentent 9,9 % du PIB.

Sources > DREES, CPS ; Insee, comptes nationaux annuels (CNA) pour le PIB.

Graphique 2 Répartition des ressources de la protection sociale par type de prélèvement



* Les ressources diverses incluent notamment les produits financiers, les ventes de biens et services, les indemnités d'assurance, les recours contre tiers et les ressources du compte de capital (sur les années récentes seulement).

Lecture > En 2020, les cotisations représentent 52 % des ressources de la protection sociale.

Champ > Hors transferts internes à la protection sociale.

Source > DREES, CPS.

Graphique 3 Solde, dépenses et recettes de la protection sociale en points de PIB de 1959 à 2020



Note > À partir de 2006, les dépenses et recettes du compte de capital sont prises en compte, ce qui induit une rupture de série.

Lecture > En 2020, le PIB a fortement baissé, entraînant mécaniquement une hausse des recettes exprimées en points de PIB, alors même que les recettes sont restées stables entre 2020 et 2019 (-0,1 %).

Sources > DREES, CPS ; Insee, CNA pour le PIB