

En 2024, les prestations de protection sociale représentent 31,9 % du PIB, soit plus du double de leur niveau de 1959 (14,8 %). Elles ont atteint un pic historique pendant la crise sanitaire, à 35,5 % du PIB en 2020 et 33,6 % en 2021, sous l'effet conjugué de la forte contraction de l'activité économique (-7,4 % du PIB en 2020) et de la mise en œuvre de dispositifs exceptionnels de soutien aux ménages.

Sur longue période, le dynamisme des prestations des risques vieillesse-survie et maladie explique l'essentiel de la hausse des dépenses de protection sociale. Les sources de financement de la protection sociale se sont diversifiées : la part des impôts et taxes affectés dans les ressources a fortement progressé pour atteindre 30,0 % en 2024, tandis que les cotisations sociales (hors CSG), qui représentaient près des trois quarts du financement en 1959, constituent en 2024 un peu plus de la moitié des ressources de la protection sociale (55,6 %).

Le poids des prestations de protection sociale dans le PIB a plus que doublé depuis 1959

Entre 1959 et 2024, les dépenses de prestations de protection sociale en euros constants ont été multipliées par environ 12, passant de 71 à 825 milliards d'euros de 2024. Cela s'explique à la fois par la multiplication par 6 de la richesse nationale sur la période, et par le doublement de la part des dépenses de prestations de protection sociale dans le PIB.

Du fait du ralentissement de la croissance économique, les dépenses 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 moyenne à prix constants¹ est passée de 6,9 % entre 1959 et 1981, à 2,8 % entre 1981 et 2007, puis à 1,9 % entre 2007 et 2019 (*graphique 1*). La période 2019-2021 marque une accélération de la hausse des prestations sociales du fait de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de Covid-19, avec une croissance annuelle moyenne de +2,7 % à prix constants. Depuis, les prestations se replient légèrement, en baisse de 0,4 % en moyenne chaque année.

La croissance soutenue des dépenses jusqu'au milieu des années 1970 s'inscrivait dans un contexte de croissance forte du PIB (les Trente Glorieuses). Entre 1965 et 1974, malgré des dépenses de protection sociale très dynamiques, leur part dans le PIB a peu augmenté. De 1974 à 2019, les crises successives ont provoqué ponctuellement par une contraction de l'activité, en induisant à chaque fois une hausse « par paliers » de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB. La crise sanitaire de 2020, qui s'est traduite par une contraction historique du PIB (-7,4 % en volume en 2020), fait exception à cette règle, puisque le niveau de dépense est

revenu dès 2022 à celui de 2019. En 2024, les dépenses de prestations sociales s'élevaient à 31,9 % du PIB, un niveau proche du palier atteint dans les années 2010, après la crise financière de 2008.

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

Entre 1959 et 2024, la part des risques vieillesse-survie et santé dans le total des prestations sociales est passée de 68 % à 82 %. En euros constants, les dépenses de santé ont progressé sur la même période de 4,0 % par an, et les dépenses vieillesse-survie de 4,2 %.

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 le renforcement continu de ses dispositifs de contrôle et de suivi permet son respect à partir de 2010. La période de crise sanitaire de 2020 et 2021 a interrompu ce régime : les dépenses de santé ont en effet été fortement mobilisées pour faire face à la pandémie de Covid-19.

Le dynamisme des prestations servies au titre de la vieillesse-survie a été freiné par cinq réformes majeures du système de retraite en 1993, 2003, 2008, 2010 et 2023. Elles entérinent le principe d'indexation des pensions sur l'inflation et non plus sur les salaires, prévoient un calcul de montant de pension sur la base des vingt-cinq meilleures

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

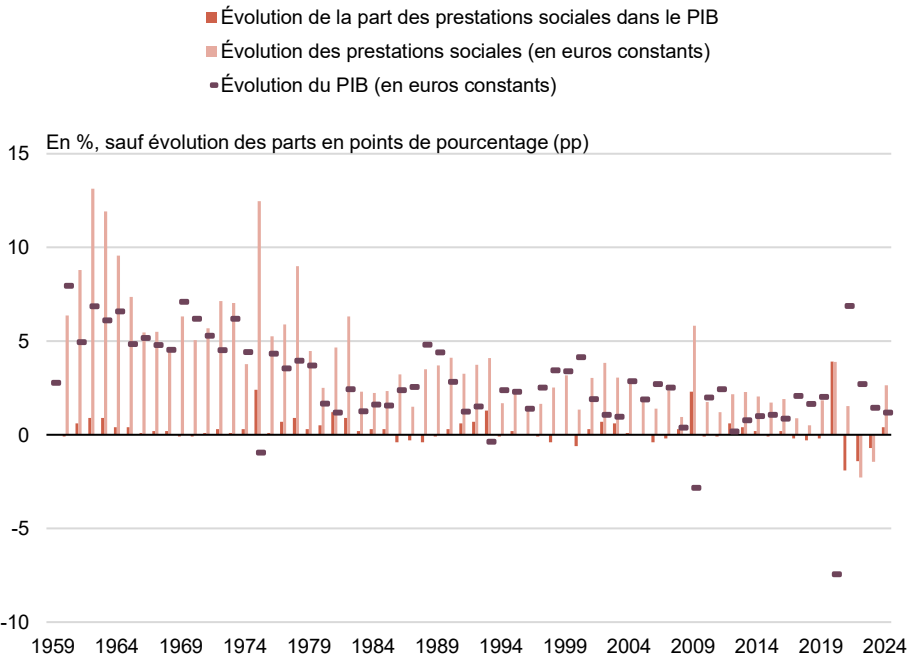
années au lieu des dix meilleures dans le secteur privé, relèvent le nombre d'années nécessaires pour bénéficier du taux plein et repoussent l'âge légal d'ouverture des droits de 60 à 64 ans. Cependant, le montant moyen des pensions augmente continûment en raison de l'élévation tendancielle des salaires 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.

Les prestations du risque famille, institutionnalisées dès l'après-guerre avec la création d'une branche de la Sécurité sociale, sont celles qui connaissent la plus faible progression sur longue période (+1,6 % par an en moyenne à prix constants entre 1959 et 2024), en lien avec la baisse tendancielle de la part des moins de 18 ans dans la population.

Les autres risques sociaux (emploi, logement, pauvreté et exclusion sociale) évoluent de façon

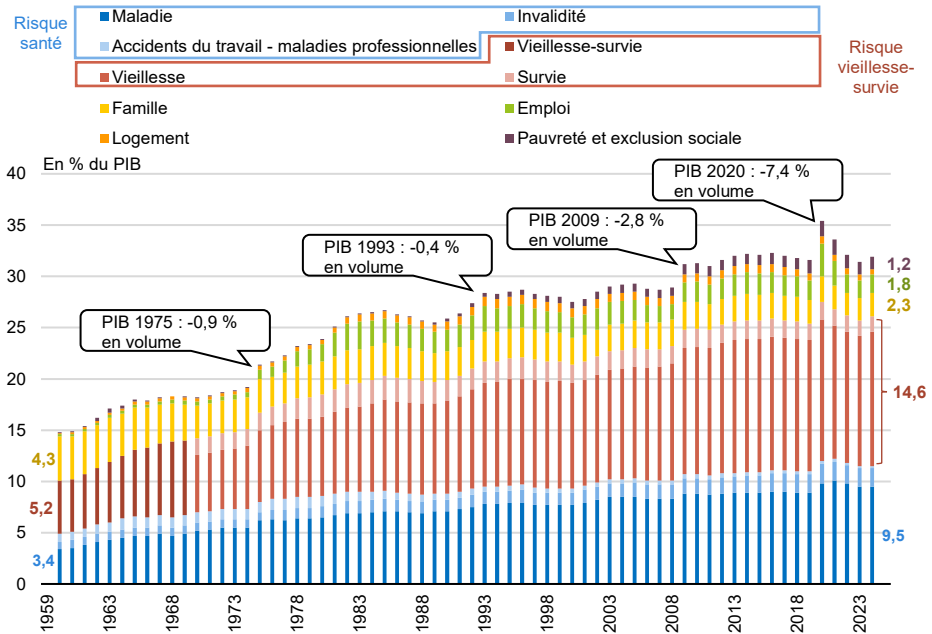
contracyclique : le poids des dépenses afférentes augmente dans les périodes de ralentissement de l'activité, comme entre 1974 et 1983 (+2,2 points de PIB) et entre 2019 et 2020 (+1 point) [graphique 2]. Les dépenses du risque pauvreté et exclusion sociale ont pris de l'ampleur à compter de la fin des années 1980, avec la mise en place en 1988 du revenu minimum d'insertion (RMI), premier minimum social « généraliste ». Depuis lors, cet ultime filet de sécurité a connu plusieurs transformations : il est devenu revenu de solidarité active (RSA) en 2009, sa partie « gain au travail » a été remplacée par la prime d'activité en 2016, laquelle a été fortement revalorisée en 2019. Entre 1959 et 2024, les dépenses du risque pauvreté et exclusion sociale sont celles qui ont le plus progressé (+7,0 % par an en euros constants).

Graphique 1 Évolution des prestations sociales et du PIB depuis 1959



Lecture > En 2024, les prestations de protection sociale augmentent de 2,6 % en euros constants. Elles progressent de 0,4 point de PIB, dans un contexte où le PIB croît de 1,2 % en volume.

Sources > Drees, CPS ; Insee, comptes nationaux.

Graphique 2 Part des prestations sociales dans le PIB depuis 1959

Note > La distinction entre les sous-risques vieillesse et survie n'est pas disponible avant 1970.

En 1975, 1993, 2009 et 2020, le PIB a fortement baissé en volume, entraînant une hausse marquée de la part des prestations sociales dans le PIB.

Lecture > En 2024, les prestations de protection sociale représentent 31,9 % du PIB. Parmi ces prestations, celles du risque maladie représentent 9,5 % du PIB.

Sources > Drees, CPS ; Insee, comptes nationaux.

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

La part des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale diminue sur longue période, en particulier depuis 1990, mais elle reste majoritaire (77,8 % en 1959 et 55,6 % en 2024). Jusqu'au début des années 1990, les cotisations sociales représentaient plus des trois quarts des ressources du système de protection sociale (graphiques 3 et 4). À partir des années 1990, des impôts et taxes ont progressivement été affectés au financement de la protection sociale (Itaf). La part des Itaf, négligeable jusqu'en 1970, représente 3,4 % des recettes en 1990 et 30,0 % en 2024.

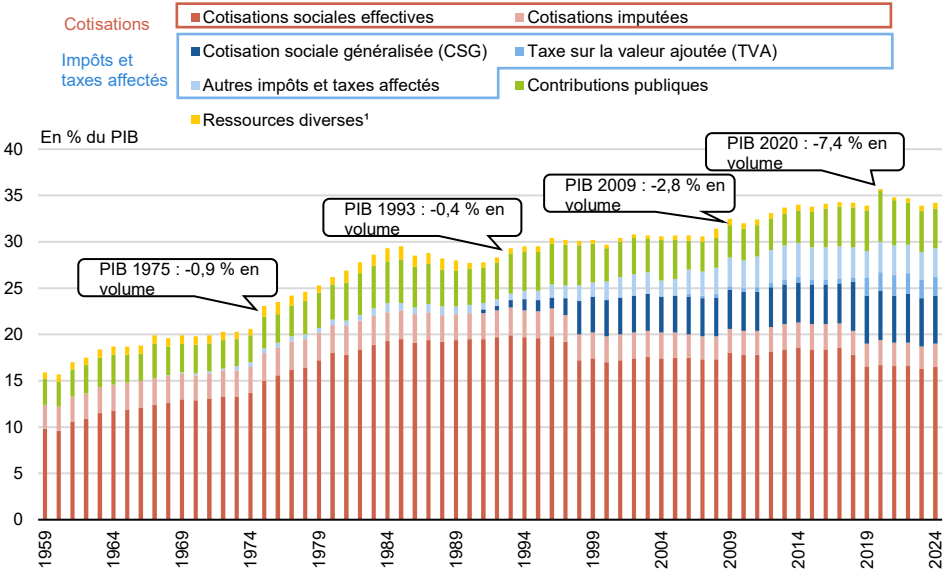
La diversification des ressources de la protection sociale répond à plusieurs objectifs : la recherche d'une assiette plus stable en période de conjoncture difficile ; la recherche d'une justice sociale accrue en faisant contribuer les revenus du capital et pas seulement ceux du travail ; la volonté de limiter le coût du travail ; l'adaptation du financement de la protection sociale à son évolution, la logique purement assurantielle/bismarkienne des débuts ayant évolué avec la création de prestations non contributives (allocations familiales, minimum

vieillesse, etc.) ou l'extension de la couverture sociale au-delà des cotisants (Assurance maladie).

C'est dans cette logique qu'a été instaurée la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991. Sa création et sa montée en charge allaient de pair avec des baisses de taux de cotisations salariales, notamment ceux du risque maladie. Des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires ont également été mises en place à partir de 1993 pour soutenir les créations d'emploi *via* une baisse du coût du travail. De nouveaux prélèvements ont été institués et développés (forfait social, contribution de solidarité pour l'autonomie, taxes sur le tabac, etc.), ce qui tend à augmenter la part des Itaf. En 2018 et 2019, la bascule entre cotisations sociales et Itaf s'est accentuée en raison d'allègements de cotisations compensés par des hausses d'Itaf (hausse de la CSG et de la part de la taxe sur la valeur ajoutée [TVA] affectée par la protection sociale). À partir de 2019, la contribution de la TVA est ainsi devenue significativement plus importante dans les ressources.

Les contributions publiques représentent 12,7 % des ressources de la protection sociale en 2024, contre 17,7 % en 1959. ■

Graphique 3 Part des ressources de la protection sociale dans le PIB depuis 1959



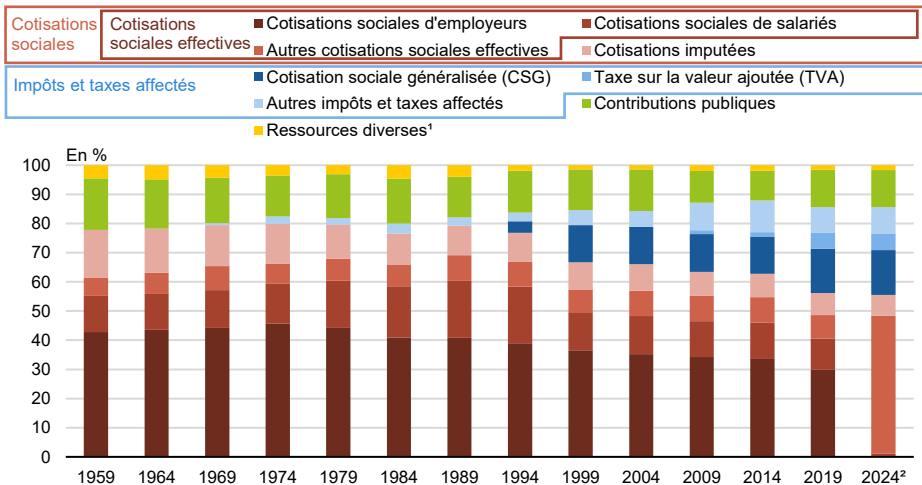
1. Les ressources diverses incluent notamment les produits financiers, les ventes de biens et services, les indemnités d'assurance, les recours contre tiers et les ressources du compte de capital (disponibles depuis 2006 seulement).

Note > En 1975, 1993, 2009 et 2020, le PIB a fortement baissé en volume, entraînant une hausse marquée de la part des prestations sociales dans le PIB.

Lecture > En 2024, les ressources de la protection sociale représentent 34,2 % du PIB. Parmi ces ressources, les cotisations sociales représentent 19,0 % du PIB.

Sources > Drees, CPS ; Insee, comptes nationaux.

Graphique 4 Répartition des ressources de la protection sociale par type de prélèvement



1. 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 (disponible depuis 2006 seulement).

2. En 2024, année provisoire, le détail des cotisations sociales effectives n'est pas disponible en raison des contraintes de disponibilité des données.

Lecture > En 2024, les cotisations sociales effectives représentent 48,3 % des ressources de la protection sociale.

Source > Drees, CPS.