

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 constant¹ a en effet diminué de +6,9 % entre 1959 et 1981, à +2,8 % entre 1981 et 2007, pour s'établir à +1,8 % entre 2009 et 2016. Pour autant, la part des prestations de protection sociale dans le PIB est passée de 14 % en 1959 à 32 % en 2016 (*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 ensemble entre 70 % et 81 % du total des prestations de protection sociale au cours de la période 1959-2016.

Au sein du risque santé, la dynamique de la composante maladie est ralentie depuis les années 1980 par de nombreux plans de réformes, comme ceux de 1982-1983 (baisse du remboursement de certains médicaments, etc.), de 1986 ou encore de 1993 (qui tous deux 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 continûment en raison de carrières plus favorables, 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. La croissance des prestations de vieillesse-survie reste donc soutenue depuis 2009 (+2,1 % par an en moyenne). Le risque famille, quasi universel dès l'après-guerre, est celui qui connaît la plus faible progression pendant toute la période (+2,0 % par an en moyenne entre 1959 et 2016). Les autres risques sociaux (emploi, logement et pauvreté et exclusion sociale) évoluent de façon contracyclique : les dépenses afférentes augmentent dans les périodes de faible activité économique. Pour le risque emploi, la plus forte augmentation du risque a eu lieu entre 1974 et 1983 (de 0,5 à 2,5 points de PIB), en raison de l'extension de la population couverte et de l'amélioration de l'indemnisation chômage. Enfin, la hausse significative des dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale depuis 1959 (+7,6 % en moyenne par an à prix constants), 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).

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. Ainsi, des impôts et taxes sont affectés au financement de la protection sociale (dits 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 cotisation salariale, notamment ceux du risque maladie. Finalement, les Itaf passent de 3,4 % des recettes en 1990 à 17,5 % en 1998. 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 (24,3 % en 2016). Depuis 2014, la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité conduit à un ralentissement des cotisations sociales (voir fiche 8). Pour autant, cela ne remet pas en cause la prépondérance des cotisations sociales, qui atteignent 60,8 % des ressources de la protection sociale en 2016.

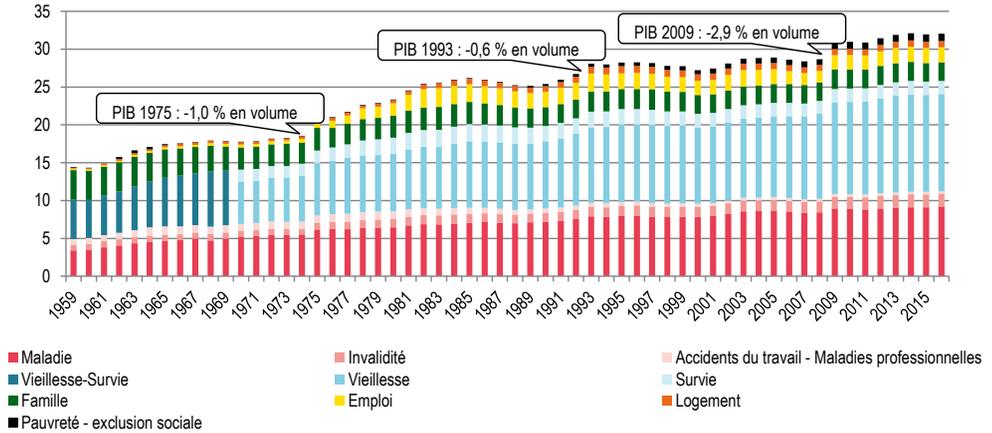
Le solde de la protection sociale, négatif depuis 2009, se rapproche de l'équilibre

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, et ce, dès 1996. Une légère dégradation de la conjoncture entraîne une réapparition des déficits dès 2004. En 2008, la crise provoque une forte divergence des évolutions des dépenses et des recettes et accroît fortement le déficit de la protection sociale, qui atteint son niveau maximal en 2010. Depuis, celui-ci se résorbe peu à peu en raison notamment d'une maîtrise accrue des dépenses, et également sous l'effet, depuis 2013, de la faible inflation qui modère les revalorisations des prestations servies.

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

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

En % du PIB



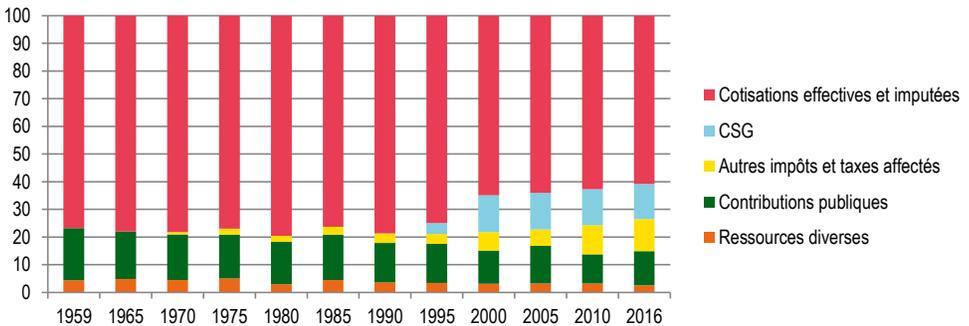
Notes > La distinction entre les risques vieillesse et survie n'est pas disponible avant 1970.

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

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

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

En %



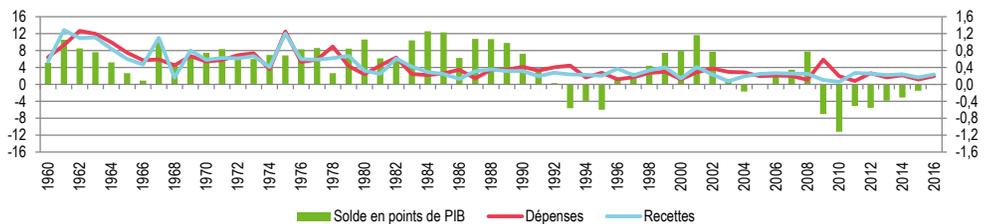
Note > Hors recettes du compte de capital (disponibles seulement pour les années récentes, voir glossaire), et hors transferts internes à la protection sociale. Les ressources diverses incluent notamment les produits financiers, les ventes de biens et services, les indemnités d'assurance, les recours contre tiers et les ressources du compte de capital.

Source > DREES, CPS.

Graphique 3 Solde de la protection sociale et évolution des dépenses et des ressources

Évolutions en % des recettes et dépenses en euros constants

Solde en points de PIB



Note > À partir de 2006, les dépenses et recettes du compte de capital sont prises en compte, ce qui induit une rupture de série. Les dépenses et recettes à prix constants sont calculées en déflétant les montants en euros courants par l'indice de prix de la dépense de consommation finale.

Sources > DREES, CPS ; Insee-CNA pour le PIB et l'indice de prix.