

Dans le contexte de la crise sanitaire et économique provoquée par l'épidémie de Covid-19, les prestations de protection sociale ont atteint de nouveaux niveaux inédits depuis 1959 (33 % du PIB en 2021 après 35 % en 2020). Ces niveaux sont le reflet de l'accélération des dépenses pour faire face à la crise sanitaire dans un contexte de contraction historique du PIB (-7,8 % en 2020 en volume).

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 au fil du temps : la part de la CSG et des impôts et taxes affectés dans les ressources a fortement progressé, pour atteindre 30 % en 2021, tandis que les cotisations sociales, qui représentaient près des trois quarts du financement en 1959, constituent désormais à peine plus de la moitié des ressources de la protection sociale.

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

Les prestations de la 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 d'un rythme soutenu de +6,9 % entre 1959 et 1981, à +2,8 % entre 1981 et 2007, puis à +1,9 % entre 2007 et 2019. Les deux dernières années ont été marquées par une accélération des prestations sociales du fait de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de Covid-19 (la croissance annuelle moyenne à prix constants entre 2019 et 2021 est de +2,8 %).

Le rythme soutenu des dépenses dans les années jusqu'au milieu des années 1970 s'inscrivait dans un contexte de croissance forte du PIB (les Trente Glorieuses). Depuis lors, les crises successives se traduisent ponctuellement par une contraction de l'activité, en induisant à chaque fois une hausse « par palier » 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 (-7,8 % en volume en

2020), s'inscrit dans cette série. Sur longue période, la part des prestations de protection sociale dans le PIB a plus que doublé, passant de 14 % en 1959 à 33 % en 2021, après avoir un nouveau record de plus 35 % en 2020 au creux de la récession.

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 1959-2021.

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 de 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

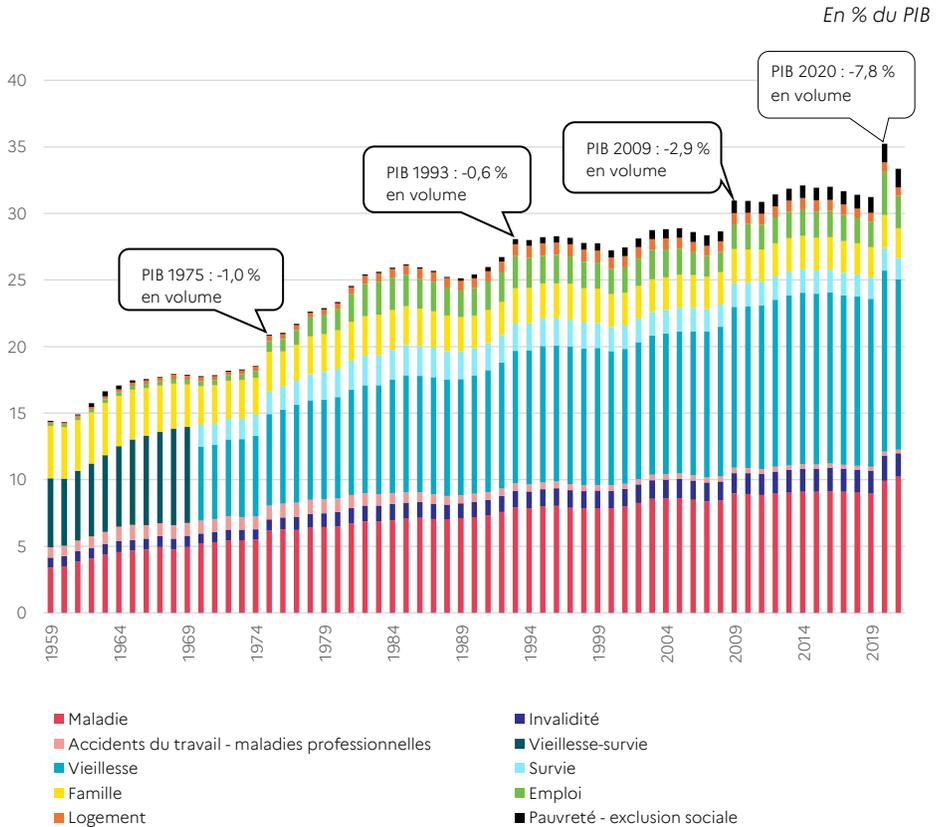
¹ L'indice de prix de la dépense de consommation finale est utilisé pour neutraliser les effets de l'inflation.

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 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 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 un calcul de montant de pension sur la base 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 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 (+1,7 % par an en moyenne à prix constants entre 1959 et 2021). Les autres risques sociaux (emploi, logement et pauvreté-exclusion sociale) évoluent de façon contracyclique : 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) [graphique 1], en raison de l'extension de la population couverte et de l'amélioration de l'indemnisation. Les dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale ont pris de l'ampleur à compter de la fin des années 1988 lorsqu'a été mis en place le revenu minimum d'insertion (RMI), premier minimum social « généraliste ». Depuis lors, cet ultime filet de sécurité a connu plusieurs transformations (revenu de solidarité active en 2009, remplacé pour sa partie « gain au travail » par la prime d'activité en 2016, fortement revalorisée en 2019). La croissance annuelle moyenne des dépenses du risque pauvreté-exclusion sociale est de 6,8 % à prix constants entre 1990 et 2021.

Graphique 1 Part des prestations sociales dans le PIB depuis 1959

Note > 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 en volume, entraînant une hausse marquée de la part des prestations sociales dans le PIB.

Lecture > En 2021, les prestations de protection sociale représentent 33,3 % du PIB. Parmi ces prestations, celles du risque maladie représentent 10,2 % du PIB.

Source > DREES, CPS ; Insee, les comptes nationaux annuels pour le PIB.

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. Des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires sont également mises en place à partir de 1993 pour soutenir les créations d'emploi via une baisse de 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

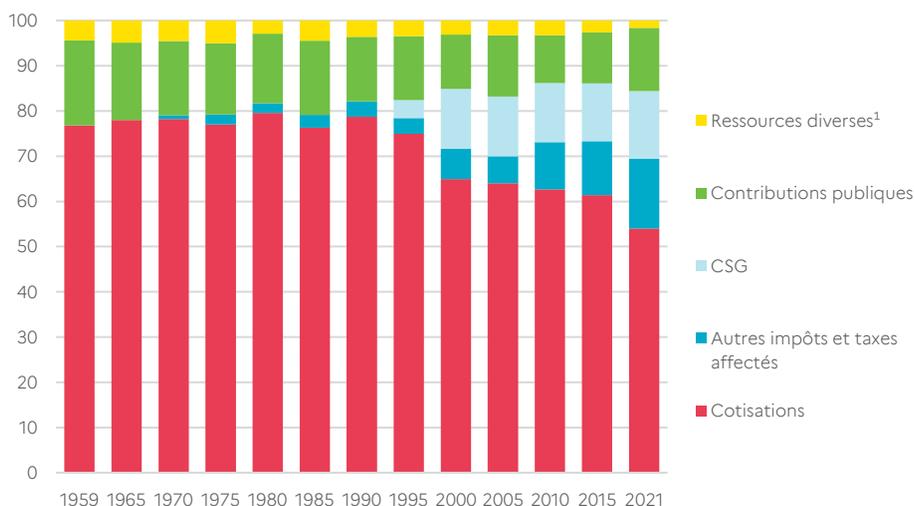
augmenter la part des Itaf (fiche 5). En 2018 et 2019, la bascule entre cotisations sociales et Itaf s'accroît en raison d'allègements de cotisations compensés par des hausses des Itaf (hausse de la CSG et de la part de la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) affectée par la protection

sociale). En définitive, les Itaf passent de 3,4 % des recettes en 1990 à 30,4 % en 2021.

La part des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale diminue, pour sa part, régulièrement depuis 1990, mais reste majoritaire (54,0 % en 2021) [fiche 4].

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

Parts en %



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).

Lecture > En 2021, les cotisations représentent 54 % des ressources de la protection sociale.

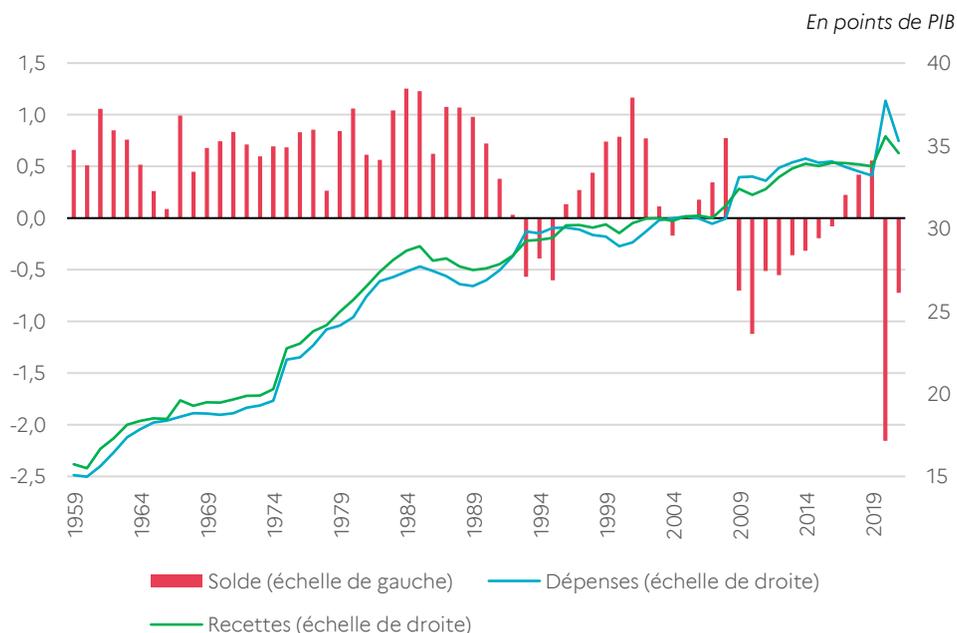
Source > DREES, CPS.

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). Le retour de la croissance et de la modération des dépenses permet de renouer

avec les excédents, ce dès 1996 et jusqu'au début des années 2000. Une légère dégradation de la conjoncture entraîne une réapparition des déficits en 2004. Avec la crise financière mondiale de 2008, le déficit de la protection sociale atteint un niveau jusqu'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 que la crise sanitaire et économique n'induisse les déficits records de 2020 et 2021. ■

Graphique 3 Solde, dépenses et recettes de la protection sociale en points de PIB de 1959 à 2021



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 2021, le PIB a augmenté, entraînant mécaniquement une baisse des recettes exprimées en points de PIB, alors même que les recettes ont augmenté entre 2020 et 2021 (+5,2 %).

Source > DREES, CPS ; Insee, comptes nationaux annuels pour le PIB.