

Études & Résultats

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



Décembre
2020
numéro
1174

Compte provisoire de la protection sociale 2019 : un solde excédentaire pour la troisième année consécutive

En 2019, le solde de la protection sociale continue de s'améliorer. Il est excédentaire pour la troisième année consécutive, à +10,7 milliards d'euros. Les ressources comme les dépenses progressent nettement en 2019, respectivement de 2,9 % et 2,7 %.

Le montant des ressources s'établit à 823,2 milliards d'euros. Leur structure se modifie : la part des impôts et taxes affectés augmente de 24 % en 2017 à 30 % en 2019, tandis que celle des cotisations diminue de 61 % à 55 %. Cela résulte du transfert entre cotisations sociales et contribution sociale généralisée (CSG) opéré en 2018 suivi, en 2019, de la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée au financement de la protection sociale, concomitante à la poursuite des allègements de cotisations sociales.

Les dépenses s'élèvent à 812,5 milliards d'euros, dont 762,8 milliards de prestations sociales. Celles liées à la santé et aux retraites représentent 80 % du total et restent dynamiques. Les dépenses de lutte contre la pauvreté bondissent en 2019 sous l'effet de la forte revalorisation de la prime d'activité décidée dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales.

D'après les résultats provisoires (encadré 1), le solde de la protection sociale est excédentaire en 2019 pour la troisième année consécutive. Il atteint 10,7 milliards d'euros, venant équilibrer des dépenses de 812,5 milliards d'euros, dont 762,8 milliards de prestations de protection sociale, et des recettes de 823,2 milliards d'euros (tableau 1). Comme les deux années précédentes, les ressources de la protection sociale sont un peu plus dynamiques que les dépenses, avec des croissances respectives de +2,9 % et +2,7 %. Néanmoins, depuis le retour à l'excédent, les dépenses accélèrent plus que les ressources, si bien que l'amélioration du solde est moins prononcée en 2019 qu'en 2018 et en 2017 (+0,9 milliard d'euros, après +5,0 milliards et +6,7 milliards).

Les évolutions de ces recettes et de ces dépenses résultent de plusieurs facteurs de nature tendancielle, notamment la démographie, ou de court terme liés à la conjoncture économique. Elles sont aussi affectées par les décisions de politiques publiques modifiant les modalités de financement du système de protection sociale ou les transferts sociaux. Concernant la démographie, le vieillissement de la population explique les tendances de fond des dépenses de protection sociale. En effet, les dépenses liées aux retraites (risque vieillesse-survie) et à

Bureau de l'analyse des comptes sociaux (DREES)

Retrouvez toutes nos données sur www.data.drees.sante.gouv.fr

la santé (risque maladie) représentent structurellement une très large part des prestations de protection sociale : 80,5 % du total en 2019 (tableau 2). Ce vieillissement conduit aussi à l'évolution de la structure de son financement, de moins en moins fondée sur les revenus du travail au profit d'impôts et de taxes concernant un ensemble plus large de la population. De plus, la diminution du nombre de naissances depuis 2010 explique l'atonie des prestations liées à la famille.

L'année 2019 est par ailleurs marquée par une conjoncture économique plutôt favorable, avec une demande intérieure dynamique et une embellie du marché du travail¹, conjuguées à une inflation modérée, situation propice à une amélioration du solde de la protection sociale. Plus précisément, cette conjoncture favorable stimule les rémunérations qui soutiennent la croissance des recettes de la protection sociale, majoritairement constituées de cotisations. La hausse du salaire moyen est en outre un facteur de modération du nombre de bénéficiaires des prestations sous condition de ressources. L'inflation peu dynamique (hors tabac, +0,9 % en 2019) contribue également à un resserrement des montants des prestations, usuellement indexés sur l'évolution des prix.

Ces effets d'une inflation modérée sont renforcés par la loi de finance-



ENCADRÉ 1

Précisions méthodologiques sur l'élaboration du compte provisoire de la protection sociale et intégration de nouvelles prestations

Les sources et le cadre conceptuel sur lesquels repose l'élaboration de ce compte provisoire sont communs à ceux qui sous-tendent l'élaboration du compte semi-définitif, tels que détaillés dans l'ouvrage *La protection sociale en France et en Europe*, publié chaque année en juin sur les données de l'année *n-2*. La plupart des données proviennent de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Toutefois, ce compte provisoire est moins détaillé que le compte semi-définitif et repose sur une méthode intégrant davantage de données extra-comptables. Le caractère provisoire des données est renforcé cette année par la crise sanitaire qui a pu affecter le processus de production des comptes. L'ensemble des séries (de 1959 à 2019) sera révisé, consolidé et détaillé pour la publication de fin 2021.

Pour cette publication, deux nouveaux postes de dépenses ont été intégrés dans le compte : le chèque-énergie et la Garantie jeunes. Le chèque-énergie a remplacé les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité à partir du 1^{er} janvier 2018, après une phase expérimentale dans quatre départements débutée en mai 2016. Ses barèmes et ses conditions d'éligibilité ont été étendus en 2019. Ce dispositif de chèque-énergie appartient au champ des prestations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les comptes 2017, 2018 et 2019 (23 millions en 2017, 424 millions en 2018 et 695 millions en 2019). La Garantie jeunes est un dispositif mêlant, d'une part, un accompagnement vers l'emploi et la formation, assuré par les missions locales, et, d'autre part, le versement d'une allocation pour certains. Octroyée pour une durée d'un an, elle est destinée aux jeunes en situation de précarité âgés de 16 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. La phase d'expérimentation avait débuté à partir d'octobre 2013. Elle a été généralisée sur tout le territoire le 1^{er} janvier 2017. Ce dispositif a été intégré aux comptes de la protection sociale 2017, 2018 et 2019 comme une nouvelle prestation liée à l'insertion professionnelle dans le risque emploi (0,02 million d'euros en 2017, 464 millions en 2018, 648 millions en 2019).

ment de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2019, qui instaure une sous-indexation de nombreuses prestations sociales (pensions de retraite, prestations familiales, allocations logement, etc.)². D'autres mesures

de politiques publiques influencent aussi fortement la dynamique des dépenses et des recettes de la protection sociale en 2019. Ainsi, des réformes issues d'orientations fixées antérieurement continuent de monter



1. Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) poursuit son repli, passant de 9,0 % en moyenne annuelle en 2018 à 8,4 % en 2019. Le salaire moyen par tête du secteur privé est en hausse de 1,6 % en 2019 (après +2,0 %) et la masse salariale du secteur privé est dynamique (+3,1 % en 2019, après +3,5 %). Plus globalement, la masse des salaires et traitements bruts progresse de 2,9 % en 2019 (après +2,8 %).

2. Les montants des prestations sociales et leurs plafonds de ressources sont légalement revalorisés tous les ans en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac. En 2019, ce mécanisme a été suspendu pour un certain nombre de prestations et remplacé par une revalorisation de 0,3 %, dite « sous-indexation », car inférieure à l'inflation (de 0,9 % en 2019). Des décalages de calendrier pour les revalorisations (par exemple du 1^{er} avril au 1^{er} janvier pour les pensions de retraite des régimes de base) sont aussi opérés en 2019.

TABLEAU 1

Évolution des comptes de la protection sociale, ensemble des régimes

Évolutions en %, variation du solde et montants en milliards d'euros

	Évolutions / variation du solde						Montants 2019 (p)
	2014	2015	2016	2017 ¹	2018 (sd) ¹	2019 (p)	
Emplois (ou dépenses)	2,2	1,5	1,9	1,9	2,1	2,7	812,5
Prestations sociales	2,2	1,7	1,8	1,8	2,0	2,7	762,8
Autres (charges financières, etc. y compris compte de capital)	2,0	-2,0	2,1	2,4	3,2	3,7	49,8
Ressources (ou recettes)	2,4	1,9	2,2	2,7	2,6	2,9	823,2
Cotisations sociales	2,5	1,1	1,2	2,8	-1,1	-3,3	453,9
Impôts et taxes affectés	2,7	0,0	0,5	2,6	11,5	15,4	243,0
Contributions publiques	3,0	12,1	11,8	2,8	3,0	6,5	105,7
Autres ressources (y compris compte de capital)	-6,3	-1,9	-0,9	2,0	5,9	-0,8	20,6
Solde de la protection sociale² (en milliards d'euros)	0,9	2,5	2,3	6,7	5,0	0,9	10,7

(p) : données provisoires ; (sd) données semi-définitives. Toutes les autres données sont définitives.

1. Les données 2017 et 2018 ont été légèrement modifiées par rapport aux comptes publiés en juin 2020 suite à l'intégration de la Garantie jeunes et du chèque-énergie au sein des prestations sociales (encadré 1).

2. Solde = ressources - emplois.

Note • Les emplois et ressources sont présentés ici hors transferts internes aux régimes de protection sociale.

Lecture • En 2019, les dépenses de protection sociale atteignent 812,5 milliards d'euros, les ressources 823,3 milliards, le solde s'élève à 10,7 milliards. Entre 2018 et 2019, les dépenses ont augmenté de 2,7 %, les ressources de 2,9 %, le solde de 0,9 milliard d'euros.

Champ • France.

Source • DREES, comptes de la protection sociale.

en charge ou sont prolongées en 2019. D'une part, la politique de réduction du coût du travail salarié pour les entreprises au moyen d'allègements de cotisations se poursuit, contrebalançant l'effet positif du dynamisme de la masse salariale sur les recettes (encadré 2)³. Afin de maintenir l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale, ces baisses de cotisations sont accompagnées d'une hausse des autres prélèvements obligatoires dédiés à la protection sociale. D'autre part, l'année 2019 est marquée par une nouvelle étape dans les revalorisations exceptionnelles pluriannuelles de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), conformément à l'engagement présidentiel. Enfin, les mesures d'urgences économiques et sociales votées fin 2018 (loi MUES) en réponse au mouvement des « Gilets jaunes » entraînent des modifications dans les ressources de la protection sociale et, surtout, la hausse exceptionnelle des prestations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, via la forte revalorisation de la prime d'activité (encadré 3).

La hausse des recettes fiscales affectées à la protection sociale se poursuit au détriment des cotisations

En 2019, la hausse des ressources de la protection sociale (+2,9 %, après +2,6 % en 2018) s'appuie en premier lieu sur celle des recettes fiscales et, dans une moindre mesure, sur les contributions publiques – c'est-à-dire les versements de l'État et des collectivités locales aux régimes de la protection sociale⁴. Quasiment stable depuis le début des années 2000, à la faveur de la fin de la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG) et des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, la structure de financement de la protection sociale s'est trouvée nettement modifiée en deux ans avec la montée en charge des mesures en faveur du pouvoir d'achat des actifs mises en œuvre en 2017, puis prolongées après le mouvement des « Gilets jaunes » de fin 2018 dans le cadre de la LFSS et de la loi MUES⁵. En particulier, la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) en allègements généraux de cotisations

se traduit par une hausse de la part des impôts et taxes affectées (Itaf)⁶. Ces derniers représentent désormais 30 % des ressources de la protection sociale en 2019, contre 24 % en 2017 et 20 % en 2000. En parallèle, la part des cotisations sociales a chuté, passant de 65 % en 2000 à 61 % en 2017 et 55 % en 2019. Elles restent néanmoins majoritaires. Les cotisations collectées se contractent plus fortement en 2019 (-3,3 %, après -1,1 % en 2018), tandis que les Itaf augmentent plus nettement (+15,4 %, après +11,5 % en 2018). En 2019 comme en 2018, la baisse du total des cotisations collectées s'explique par des exonérations qui font plus que contrebalancer le dynamisme de l'assiette. En 2018, des réductions de taux de prélèvement avaient été introduites afin d'alléger la contribution des actifs, notamment des salariés, compensées par une hausse des taux de la CSG, dont l'assiette est beaucoup plus large (ensemble des revenus des retraités et des actifs). En 2019, cette baisse se confirme avec des mesures supplémentaires d'allègement des cotisations, notamment dans le cadre de

● ● ●
3. Par ailleurs, la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) supprime le forfait social sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés et au titre de l'ensemble de l'épargne salariale pour les entreprises de moins de 50 salariés.
4. Les contributions publiques ne constituent pas des recettes affectées. Par convention, dans les comptes de la protection sociale, les contributions publiques sont calculées par solde entre les dépenses des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics hors administrations de la Sécurité sociale et les ressources affectées, afin d'obtenir un solde nul. Ainsi, une hausse des contributions publiques correspond à une hausse des prestations de ces organismes non couverts par d'autres recettes.

5. L'affectation d'une fraction de la CSG à l'Unedic au 1^{er} janvier 2019 en contrepartie de la baisse de cotisations dont elle bénéficiait précédemment n'a pas d'impact sur la structure globale des ressources de la protection sociale.
6. D'après les conventions comptables, le CICE est hors du champ des comptes de la protection sociale et le CITS, d'ampleur assez faible, est enregistré en moindre recette. La suppression du CICE en tant que telle n'a donc pas d'impact dans les comptes de la protection sociale.

TABLEAU 2

Évolution des prestations de protection sociale par risque social

Évolutions en %, montants en milliards d'euros, parts en % et contributions en points de %

	Évolutions						2019 (p)		
	2014	2015	2016	2017 ¹	2018 (sd) ¹	2019 (p)	Montants	Part dans l'ensemble des prestations	Contribution à l'évolution
Vieillesse-survie	2,1	1,7	1,7	1,7	2,5	2,1	346,6	45,4	1,0
Vieillesse	2,2	1,9	1,9	1,8	2,7	2,2	307,3	40,3	0,9
Survie	1,4	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	39,4	5,2	0,0
Santé	2,5	2,0	2,1	2,1	2,1	2,5	267,7	35,1	0,9
Maladie	2,4	2,2	2,2	2,1	2,1	2,5	218,4	28,6	0,7
Invalidité	3,4	2,0	2,6	3,2	2,6	3,4	42,6	5,6	0,2
Accidents du travail-maladies professionnelles	-1,6	-1,6	-2,4	-1,9	-0,9	-0,8	6,7	0,9	0,0
Famille	1,6	0,3	0,2	1,2	1,3	0,8	56,5	7,4	0,1
Emploi	1,7	1,5	2,1	0,1	1,1	3,2	46,2	6,1	0,2
Insertion/réinsertion professionnelle	4,9	1,1	19,1	-4,2	2,8	15,8	4,8	0,6	0,1
Chômage	1,4	1,5	0,6	0,6	1,0	1,9	41,5	5,4	0,1
Pauvreté-Exclusion sociale	5,4	3,1	4,3	5,7	5,3	18,4	28,8	3,8	0,6
Logement	1,6	0,8	1,3	0,8	-7,2	-1,8	16,9	2,2	0,0
Total	2,2	1,7	1,8	1,8	2,0	2,7	762,8	100,0	2,7

(p) : données provisoires ; (sd) données semi-définitives. Toutes les autres données sont définitives.

1. Les données 2017 et 2018 ont été légèrement modifiées par rapport aux comptes publiés en juin 2020 suite à l'intégration de la Garantie jeunes et du chèque-énergie au sein des prestations sociales (encadré 1).

Lecture • En 2019, les prestations liées à la vieillesse-survie s'élèvent à 346,6 milliards d'euros et augmentent de 2,1 % par rapport à 2018. Elles représentent 45,4 % de l'ensemble des prestations et contribuent pour 1 point de croissance à l'évolution globale des prestations (+2,7 %).

Champ • France.

Source • DREES, comptes de la protection sociale.

la loi MUES : exonérations des heures supplémentaires et de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat. Pour compenser la réduction de la part des cotisations dans les recettes en 2019, une plus large fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est affectée au financement de la protection sociale : 5,6 % des ressources, contre 1,1 % en 2018. Dans le même temps, le rétablissement d'un taux de CSG plus bas pour les retraités modestes fait reculer les prélèvements assis sur les revenus (-3,2 %, après +19,2 %) et vient amoindrir l'effet de la hausse généralisée de la CSG votée en 2018. En définitive, la part de la CSG dans les ressources de la protection sociale baisse légèrement en 2019 : 15,4 %, après 15,7 % en 2018.

La sous-indexation des retraites modère la croissance des prestations vieillesse-survie

Premier poste des dépenses de protection sociale, les prestations des risques vieillesse et survie sont en hausse de 2,1 % en 2019 (après +2,5 % en 2018) et atteignent 346,6 milliards d'euros (45,4 % du total des prestations). Ce dynamisme et leur poids dans l'ensemble en font le premier contributeur à la croissance globale des prestations sociales (+1,0 point de pourcentage sur une croissance de +2,7 %).

Au sein de ce poste, les pensions de vieillesse, très majoritairement des pensions de retraite, augmentent de 2,2 %, après +2,6 % en 2018. Ce ralentissement s'explique essentiellement par la revalorisation des pensions limitée à 0,3 % en janvier 2019 pour les pensions de base (contre 0,6 % en moyenne annuelle en 2018). Avec la montée en charge du relèvement de l'âge du taux plein automatique de 65 à 67 ans, le nombre de nouveaux retraités ralentit. Cette décélération modère aussi le dynamisme des dépenses. À l'inverse, les prestations du risque vieillesse sont soutenues, en 2019, par la deuxième étape de revalorisation exceptionnelle des prestations du minimum vieillesse de +4,2 % au 1^{er} janvier⁷. Outre un effet sur le montant de prestation versé, cette revalorisation entraîne une hausse du nombre de bénéficiaires, du fait de l'élargissement mécanique du plafond d'éligibilité.

Les prestations liées à la survie, quasi intégralement constituées des

ENCADRÉ 2

Mesures portant sur le coût du travail : allègements de cotisations sociales

Plusieurs mesures d'allègement du coût du travail affectant les ressources de la protection sociale sont mises en œuvre afin d'enrichir la croissance en emploi.

La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2018 prévoyait la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en baisse de cotisations sociales pérennes pour les entreprises et les associations.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2019, un allègement permanent de cotisations d'assurance maladie de 6 points est entré en vigueur pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 salaires minimum interprofessionnels de croissance (smic) et s'est substitué au CICE et au CITS.

De plus, la réduction générale sur les bas salaires est élargie à l'ensemble des contributions patronales non exonérées jusqu'alors : pour les rémunérations au niveau du smic, les cotisations de retraite complémentaires ont été supprimées dès le 1^{er} janvier 2019 et les cotisations patronales chômage à partir du 1^{er} octobre 2019.

Concernant les cotisations, la fusion des régimes de retraite complémentaires de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc, spécifique aux cadres) et de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco, pour tous) s'accompagne d'un alignement des règles de gestion entre ces deux régimes, et d'une hausse globale des cotisations retraite des salariés du privé.

pensions de droit dérivé (communément appelées pensions de réversion) [94 % du total], s'élèvent à 39,4 milliards d'euros. Elles augmentent au même rythme qu'en 2018 (+0,8 %).

Les prestations de santé accélèrent, portées par le dynamisme des soins hospitaliers

Les prestations liées à la santé augmentent de 2,5 % en 2019 pour totaliser 267,7 milliards d'euros, soit 35,1 % du total des prestations de protection sociale. Ces prestations contribuent à hauteur de 0,9 point à la croissance globale. Elles regroupent principalement les prestations afférentes au risque maladie (82 % du total), mais aussi celles liées à l'invalidité (16 %), et aux accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) [3 %].

Les prestations relatives à la maladie sont, elles aussi, en hausse de 2,5 % en 2019 et s'élèvent à 218,4 milliards d'euros. Elles accélèrent donc, après une croissance régulière de 2,0 à 2,1 % depuis 2015. Leur progression est portée par la hausse des soins de santé⁸ pris en charge par l'Assurance maladie et par l'État⁹. Celle-ci est liée au vieillissement de la population et à la plus forte prévalence des affections de longue durée pour lesquelles l'Assurance maladie prend en charge le ticket modérateur. Au-delà de cette tendance de fond, la dynamique de 2019 est surtout portée par l'accélération des soins hospitaliers du secteur public, avec une crois-

sance de +2,4 % en 2019 (après +1,2 % en 2018) due, notamment, à la hausse des tarifs des séjours. Les soins hospitaliers, principalement au sein du secteur public, sont structurellement le poste de soins où le taux de prise en charge par l'Assurance maladie et l'État est le plus élevé.

Les prestations d'invalidité sont également en hausse (+3,4 % en 2019, après +2,6 % en 2018) et s'établissent à 42,6 milliards d'euros. Cette accélération s'explique principalement par la forte croissance du montant versé au titre de l'AAH (+6,8 % en moyenne annuelle en 2019, après +3,6 % en 2018¹⁰), qui représente 28 % des dépenses totales d'invalidité. En effet, le montant de l'AAH a bénéficié d'une seconde revalorisation exceptionnelle (de +4,9 % en moyenne annuelle, après +1,5 % en 2018), le nombre de bénéficiaires augmentant de 1,7 % en 2019. Dans une moindre mesure, les pensions et rentes servies au titre de l'invalidité (+2,6 % en 2019, après +2,2 %) soutiennent ce dynamisme malgré la revalorisation limitée à 0,3 % au 1^{er} avril 2019 (soit une revalorisation de +0,5 % en moyenne annuelle, après +0,8 % en 2018). Enfin, les prestations d'accueil et d'hébergement des personnes handicapées augmentent de 1,9 % en 2019 (après +1,6 % en 2018).

En revanche, les prestations liées au risque accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) continuent de reculer en 2019 (-0,8 % après -0,9 % en 2018), en lien avec la réduction

7. Après une première revalorisation de 30 euros en avril 2018, le montant maximal de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) est augmenté de 35 euros au 1^{er} janvier 2019, une dernière augmentation de 35 euros étant prévue au 1^{er} janvier 2020, portant le montant mensuel du minimum vieillesse pour une personne seule à 903 euros.

8. Ces soins comprennent notamment les soins hospitaliers, les soins de ville et les médicaments distribués en ville.

9. Les éléments permettant d'évaluer les premiers effets du remplacement de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide à la complémentaire santé (ACS) par la complémentaire santé solidaire (CSS) au 1^{er} novembre 2019 ne sont pas encore disponibles.

10. À compter du 1^{er} novembre 2019, le montant maximal de l'AAH passe à 900 euros mensuels pour une personne seule. Cette revalorisation fait suite à celle intervenue le 1^{er} novembre 2018, qui a porté son montant de 819 à 860 euros. Le plafond pour un couple a été abaissé en parallèle, de sorte qu'aucun ménage ne voit son montant d'AAH diminuer. Compte tenu de ces revalorisations exceptionnelles, il n'y a pas eu de revalorisation légale de l'allocation en avril 2019.

tendancielle du nombre de sinistres (accidents de travail et nombre de maladies liées à l'amiante notamment) due au repli du secteur industriel et à la mise en œuvre d'actions de prévention. La baisse globale, légèrement plus faible en 2019, est à rapprocher du plafonnement des revalorisations légales à 0,3 % (soit 0,5 % en moyenne annuelle après +0,8 % en 2018).

La revalorisation de la prime d'activité conduit à une hausse de 18 % des dépenses de lutte contre la pauvreté

Les prestations sociales de lutte contre la pauvreté bondissent de 18,4 % en 2019 pour atteindre 28,8 milliards d'euros. Ainsi, bien qu'elles ne représentent que 3,8 % du total des prestations de protection sociale, elles deviennent, en 2019, le troisième contributeur à sa croissance (0,6 point sur 2,7 %). Ce bond des dépenses de lutte contre la pauvreté provient des revalorisations de la prime d'activité d'avril et d'octobre 2018¹¹ et surtout de celle, exceptionnelle, de début 2019 votée fin 2018 dans le mouvement de la loi MUES. La forte revalorisation de début 2019 porte sur le montant de la bonification individuelle, liée aux revenus d'activité de chaque individu du foyer : davantage de personnes sont ainsi devenues éligibles à la prime d'activité et certains des anciens bénéficiaires reçoivent désormais des montants supérieurs. Cela s'est fait traduit par une hausse de 43 % du nombre de bénéficiaires entre fin 2018 et fin 2019 (après +11 % par rapport à fin 2017), dont une partie proviendrait d'une augmentation du recours à la prestation. Au final, les masses financières versées au titre de la prime d'activité ont crû de 74,2 % en 2019, après +4,9 % en 2018. Ainsi, la prime d'activité représente 33 % du total des prestations servies au titre de la lutte contre la pauvreté en 2019 (contre 23 % en 2017 et 24 % en 2018) et elle devient le principal facteur de croissance de ces prestations.

Les prestations familiales ralentissent sous l'effet de leur sous-indexation

Les prestations familiales progressent de 0,8 % en 2019, après +1,3 % en 2018. Elles s'élèvent à 56,5 milliards d'euros, soit 74 % du total des prestations de protection sociale. Elles contribuent à hauteur

ENCADRÉ 3

La loi portant sur les mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) de décembre 2018

Cette loi a pour objectif de soutenir le pouvoir d'achat, en réponse au mouvement des « Gilets jaunes ».

L'article 1 exonère de toutes cotisations et contributions sociales les primes exceptionnelles de pouvoir d'achat versées aux salariés dont le salaire est inférieur à 3 salaires minimum interprofessionnels de croissance (smic) dans la limite de 1 000 euros. Cette mesure n'a pas d'impact sur les ressources de la protection sociale, sauf si une partie des montants versés à ce titre par les entreprises l'avait été sous une autre forme en absence de cette mesure ; dans ce cas, elle induirait une moindre ressource¹.

L'article 2 avance au 1^{er} janvier l'exonération des heures supplémentaires de cotisations salariales, initialement prévue au 1^{er} septembre. Cet article instaure aussi une exonération d'impôt sur le revenu dans la limite de 5 000 euros, sans impact sur les ressources de la protection sociale.

L'article 3 rétablit un taux de CSG de 6,6 % au lieu de 8,3 % pour les pensionnés percevant des rémunérations inférieures à un certain seuil de revenu fiscal de référence. Ce seuil, pour un retraité célibataire ayant pour seule ressource sa pension de retraite, correspond à une pension de 2 000 euros.

En lien avec l'article 4, une mesure réglementaire revalorise fortement la bonification individuelle de la prime d'activité dès janvier 2019. Avant janvier 2019, son montant était nul pour des personnes ayant des revenus d'activité inférieurs à 0,5 smic, puis augmentait de façon linéaire jusqu'à atteindre un montant maximal d'environ 70 euros pour des revenus d'activité supérieurs ou égaux à 0,8 smic net mensuel. À partir de janvier 2019, le montant de la bonification est toujours nul pour des revenus d'activité inférieurs à 0,5 smic, mais il croît désormais jusqu'à atteindre un montant maximal d'environ 160 euros (soit une revalorisation du montant maximal de la bonification de 90 euros) pour des revenus d'activité supérieurs ou égaux à 1 smic mensuel.

1. Frel-Cazenace, E., Guggemos, F. (2020, juillet). Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises. Dans *Emploi, chômage, revenus du travail - édition 2020*. Insee, coll. Insee Références, pp. 29-34.

de 0,1 point à la croissance du total des prestations. Cette croissance modérée s'explique principalement par la sous-indexation des prestations légales, après les revalorisations exceptionnelles du complément familial et de l'allocation de soutien familial des années précédentes, liées à la mise en œuvre du plan Pauvreté de 2013. La diminution du nombre de naissances depuis plusieurs années est également un élément d'explication. Ces dépenses sont aussi orientées à la baisse par l'alignement progressif des plafonds et montants de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) sur ceux, inférieurs, du complément familial. À l'opposé, les dépenses liées à la garde du jeune enfant sont stimulées par la refonte des financements versés par les caisses d'allocations familiales vers les établissements d'accueil du jeune enfant (principalement les crèches)¹².

Les prestations liées à l'emploi progressent nettement

En 2019, les prestations liées à l'emploi (allocations chômage pour 90 %) progressent de 3,2 % (après +1,1 %

en 2018). En 2019, elles représentent 46,2 milliards d'euros, soit 6,1 % du total des prestations.

Cette accélération s'explique par les prestations chômage (41,5 milliards d'euros) qui progressent de 1,9 % en 2019 (après +1,0 % en 2018). La progression de 2,3 % de l'allocation journalière moyenne d'assurance chômage (après +1,4 % en 2018) fait plus que compenser la contraction du nombre de bénéficiaires liée à l'amélioration du marché du travail¹³.

Les prestations liées à l'insertion et à la réinsertion professionnelles s'élèvent à 4,8 milliards d'euros et sont en nette accélération (+15,8 % en 2019, contre +2,8 % en 2018). Cette hausse tient à la montée en charge du plan d'investissement dans les compétences (PIC) mis en œuvre à partir de 2018, et qui devrait se poursuivre jusqu'en 2022. Ce plan vise à développer les compétences des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification. L'accélération s'explique également par la montée en charge de la Garantie jeunes, mise en œuvre par les missions locales et généralisée

11. La prime d'activité a été augmentée en avril 2018 (revalorisation légale annuelle), puis à nouveau en octobre 2018 avec une augmentation de 20 euros du montant forfaitaire de la prime. En parallèle, la « pente » de la prime, paramètre assurant l'augmentation du revenu disponible total du ménage lorsque ses revenus d'activité augmentent (intéressement à l'activité), a été abaissée de 62 % à 61 %. Compte tenu des revalorisations exceptionnelles d'octobre 2018 et janvier 2019, il n'y a pas eu de revalorisation légale en avril 2019.

12. Trois nouvelles aides aux établissements d'accueil du jeune enfant sont créées : bonus mixité sociale, bonus inclusion handicap et bonus territoire prioritaire.

13. La contraction du nombre de bénéficiaires est aussi, dans une bien moindre mesure, liée à la première étape de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance chômage.

depuis 2017 : celle-ci permet d'accompagner les jeunes entre 16 et 25 ans en situation de grande précarité vers l'emploi ou la formation.

Les prestations logement baissent de nouveau, mais de façon moins marquée qu'en 2018

L'ensemble des prestations logement s'élève à 16,9 milliards d'euros,

soit 2,2 % du montant total des prestations de protection sociale. Après une contraction de 7,2 % en 2018, ces prestations diminuent de 1,8 % en 2019. L'année 2018 a été marquée par la mise en œuvre de nombreuses mesures dans le cadre des LFSS pour 2017 et 2018 (baisse de 5 euros des montants versés, diminution des aides pour les locataires du parc social en contrepartie de la mise en

place de la réduction de loyer de solidarité [RLS], restriction des conditions d'accès, etc.). La baisse des montants versés en 2019 est liée à celle du nombre des bénéficiaires des allocations en 2019 (-1,4 %, après -2,4 % en 2018). Elle est légèrement atténuée par le plafonnement de la revalorisation des prestations de 0,3 %, parce qu'elle suit une absence de revalorisation en 2018. ■

POUR EN SAVOIR PLUS

- **Aeberhardt, L., Laurent, T., Montornès, J.** (2020, mai). Les comptes de la Nation en 2019. Le PIB ralentit mais le pouvoir d'achat des ménages accélère. Insee, *Insee Première*, 1802.
- **Arnaud, F. (dir.)** (2020, juin). *Les retraités et les retraites – édition 2020*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.
- **Barry, V., et al.** (2020, mai). Les comptes des administrations publiques en 2019. Le déficit public s'élève à 3 % du PIB. Insee, *Insee Première*, 1801.
- **Direction de la Sécurité sociale** (2020, juin). *Les comptes de la Sécurité sociale – Résultats 2019 prévisions 2020*. Rapport.
- **Gonzalez, L., Héam, J.-C., Mikou, M., Portela, M. et al. (dir)** (2020, juin). *La protection sociale en France et en Europe en 2018 – édition 2020*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.
- **Lecanu, C.** (2019, octobre). Compte provisoire de la protection sociale : le retour à l'excédent de 2017 s'amplifie en 2018. DREES, *Études et Résultats*, 1131.
- **Marc, C., Héam, J.-C., Mikou, M., Portela, M., et al. (dir)** (2020). *Les dépenses de santé en 2019 – édition 2020*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-santé.
- **Papon, S., Beaumel, C.** (2020, janvier). Bilan démographique 2019. La fécondité se stabilise en France. Insee, *Insee Première*, 1789.

LA DREES SUR INTERNET

Retrouvez toutes nos publications sur notre site drees.solidarites-sante.gouv.fr

Retrouvez toutes nos données sur

www.data.drees.sante.gouv.fr

Pour recevoir nos avis de parution

drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/avis-de-parution

Directeur de la publication :

Fabrice Lenglard

Responsable d'édition :

Souphaphone Douangdara

Rédactrice en chef technique :

Sabine Boulanger

Secrétaire de rédaction :

Élisabeth Castaing

Composition et mise en pages :

NDBD

Conception graphique :

Julie Hiet et Philippe Brulin

Pour toute information :

drees-infos@sante.gouv.fr

Reproduction autorisée sous réserve

de la mention des sources • ISSN

électronique 1146-9129 • AIP 0001384



La DREES fait partie
du Service statistique
public piloté par l'Insee.