

Les **comptes de la protection sociale** (CPS) sont un compte satellite des comptes nationaux : ils utilisent le même cadre conceptuel et méthodologique mais détaillent le système de protection sociale, avec d'un côté, les **prestations sociales**, de l'autre, les **prélèvements** (cotisations, impôts) permettant leur financement¹. Les CPS apportent une vision macro-économique et institutionnelle du système de protection sociale français. Élaborés dans le même cadre comptable chaque année et faisant partie d'un système harmonisé à l'échelle européenne, ils permettent des analyses sur longue période et des comparaisons européennes cohérentes (annexe 1).

Les comptes de la protection sociale décrivent le rôle et les acteurs de la protection sociale

Agrégat central des CPS, les prestations sociales correspondent à l'ensemble des transferts, **en espèces** ou **en nature**, permettant aux individus de faire face aux situations pouvant compromettre leur sécurité économique (diminution du revenu, hausse des besoins). Ces situations, appelées **risques sociaux**, sont distinguées selon la raison de l'aide apportée aux individus : vieillesse, santé, emploi, famille, pauvreté-exclusion sociale et logement.

Le champ des CPS couvre l'ensemble des **régimes** versant des prestations, qu'ils appartiennent à des **secteurs institutionnels** publics (administrations de sécurité sociale, administration centrale, collectivités locales) ou privés (organismes complémentaires, sociétés non financières, instituts sans but lucratif au service des ménages [ISBLSM])². Pour les régimes dont la protection sociale est la seule activité (caisses de sécurité sociale et organismes complémentaires), les CPS construisent un compte complet qui retrace l'ensemble des opérations en **emplois** et en **ressources** de chaque régime, jusqu'au **solde** (capacité ou besoin de financement du régime). Pour les autres secteurs (État, collectivités locales, ISBLSM, etc.), dont l'activité est plus diversifiée, les CPS ne recensent que les opérations identifiées comme appartenant à la protection sociale. Pour ces secteurs dont on ne retrace qu'une partie du compte, le solde est rendu nul par convention grâce à l'ajout de ressources compensant exactement les emplois. Par exemple, en 2020, des contributions publiques supplémentaires sont attribuées à l'État pour équilibrer la hausse exceptionnelle des prestations versées du fait de la crise. Au total, le solde de la protection sociale correspond uniquement au solde des administrations de sécurité sociale et des organismes complémentaires (tableau 1)³.

93 % des emplois de la protection sociale sont des prestations

En 2020, les **emplois** de la protection sociale augmentent fortement (+7,8 %) par rapport à 2019. Ils s'élèvent à 872 milliards d'euros, soit 38 % du produit intérieur brut (PIB). Les prestations constituent 93 % de ces emplois, soit 814 milliards d'euros. Les **emplois divers** (7 % du total) sont composés de frais non financiers, rémunérations, consommations intermédiaires, impôts et subventions sur la production notamment, de frais financiers (intérêts, revenus d'investissement), d'emplois du compte de capital et

d'autres emplois (impôts sur le revenu, transferts entre secteurs, autres non comptabilisés ailleurs (n.c.a.), [graphique 1 et annexe 6].

Les deux principaux risques couverts par les prestations sociales, vieillesse-survie (retraites, pensions de réversion, etc.) et santé (remboursements de soins, etc.), représentent 78 % du total de ces prestations (graphique 2). Les prestations des risques emploi et famille en constituent respectivement 10 % et 7 %, tandis que les risques pauvreté-exclusion sociale et logement y contribuent respectivement pour 4 % et 2 %. Les prestations augmentent très nettement en 2020 (+6,8 %) en raison de la crise sanitaire et des mesures de soutien aux ménages (fiches 7 à 13). Le large spectre des prestations nécessite l'intervention d'une grande diversité d'organismes qui ne couvrent pas les risques sociaux de la même façon (graphique 3). Les administrations publiques financent près de 92 % des prestations en 2020. Parmi elles, les administrations de Sécurité sociale sont prépondérantes avec plus de 71 % du total ; elles interviennent sur une large partie des six risques sociaux couverts, à l'exception des risques pauvreté-exclusion sociale et logement. Ces deux risques sont couverts par l'État et les collectivités locales (respectivement 16 % et 4 % du total des prestations). En 2020, l'État couvre aussi exceptionnellement une large partie du risque emploi en raison de la prise en charge du chômage partiel. Aux acteurs publics s'ajoutent les organismes complémentaires (3 %), les sociétés non financières (2 %) et le secteur associatif (3 %). Ils participent à la couverture de tous les risques sauf le logement, et interviennent principalement pour le risque santé.

Les emplois divers, qui ne sont pas des prestations, sont habituellement assez stables et contribuent peu à l'évolution des emplois de la protection sociale. Cependant, en 2020, ces postes augmentent fortement et contribuent nettement à l'évolution totale malgré leur faible poids dans l'ensemble des emplois. Au sein des emplois divers, les **autres emplois** ont contribué à hauteur de 0,8 point à la hausse globale. Cette hausse s'explique par l'important transfert de l'État à Santé publique France dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 (4,8 milliards d'euros), pour financer les achats groupés de masques et d'équipement médical. Cette hausse est aussi due au paiement par les organismes complémentaires d'une taxe exceptionnelle Covid-19 afin d'aider la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) à financer les surcoûts de la crise sanitaire (0,5 milliard d'euros)⁴.

De manière exceptionnelle aussi en 2020, les **frais non financiers** (rémunérations, taxe sur les salaires payés par les régimes, subventions, etc.) contribuent de 0,7 point à la croissance des emplois, en raison du grand nombre de subventions versées par les administrations de sécurité sociale dans le cadre de la crise économique et sanitaire (dispositif d'indemnités de la perte d'activité pour les médecins ayant fermé leur cabinet durant le confinement de mars à mai 2020, subventions aux cliniques privées, aux Ehpad et aux crèches, aides exceptionnelles des caisses de retraite pour les indépendants, etc.).

Tableau 1 Emplois, ressources et solde de la protection sociale selon les secteurs en 2020

En milliards d'euros

	Secteur public			Secteur privé			Ensemble (hors transferts) **
	Administrations de sécurité sociale	Administration centrale (État et organismes associés)	Collectivités locales	Mutuelles et instituts de prévoyance	Sociétés non financières	Institutions sans but lucratif au service des ménages	
Emplois	847	135	48	43	14	27	872
Prestations sociales	579	131	35	27	14	27	813
Emplois divers*	44	-	-	15	-	-	59
Transferts versés	225	4	13	-	0	-	-
Ressources	799	135	48	40	14	27	821
Cotisations	342	50	1	30	14	-	437
Impôts et taxes affectés	234	6	5	-	-	-	245
Contributions publiques	16	79	35	-	-	-	129
Ressources diverses*	-2	-	1	11	-	1	11
Transferts reçus	209	0	6	-	-	26	-
Solde (hors transferts) **	-49	0***	0***	-2	0***	0***	-51

* Les emplois divers comprennent des frais financiers ou non financiers, des emplois du compte de capital et d'autres emplois ; les ressources diverses contiennent des produits financiers, des ressources du compte de capital et d'autres ressources (annexes 4 et 6).

** La colonne « Ensemble » et le solde excluent les transferts internes (versés et reçus) entre régimes de protection sociale. *** Ces soldes sont nuls car emplois et ressources sont équilibrés par construction. Le solde total correspond au solde des régimes dont la protection sociale constitue l'activité principale (annexes 1 et 2).

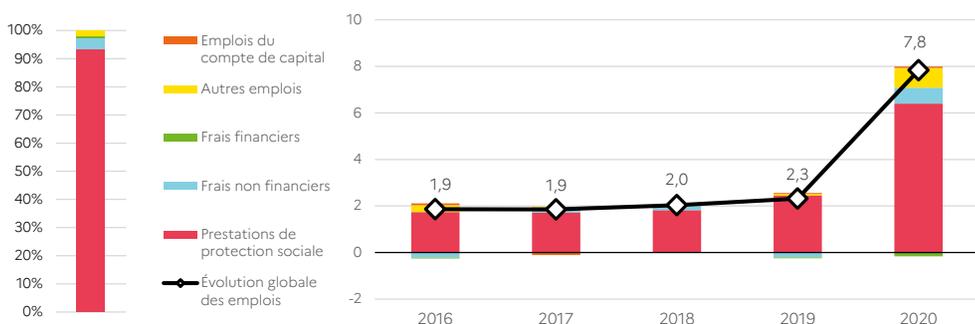
Lecture > En 2020, les emplois des administrations de sécurité sociale représentent 847 milliards d'euros, dont 579 milliards de prestations. Leurs ressources s'élèvent à 799 milliards d'euros, dont 342 milliards de cotisations. Au total, leur solde (emplois moins ressources) s'établit à -49 milliards d'euros.

Source > DREES, CPS.

Graphique 1 Emplois de la protection sociale : structure 2020, évolution entre 2016 et 2020 et contributions des différents composants

Parts en %

Évolution en %, contributions en points de pourcentage



Note > Les transferts internes versés sont exclus des emplois.

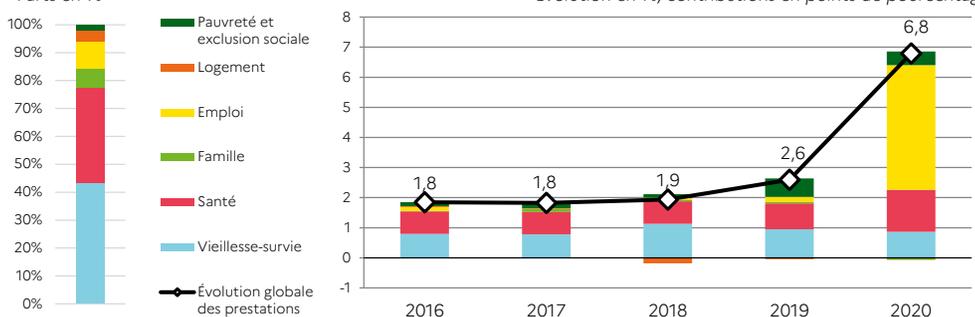
Lecture > En 2020, les prestations représentent 93 % des emplois et contribuent à hauteur de 6,4 points de pourcentage à la croissance des emplois qui s'établit à 7,8 %.

Source > DREES, CPS.

Graphique 2 Prestations de protection sociale : structure 2020, évolution entre 2016 et 2020 et contributions des différents risques sociaux

Parts en %

Évolution en %, contributions en points de pourcentage



Lecture > En 2020, le risque vieillesse-survie représente 43 % des prestations et contribue pour 0,9 point à leur croissance, qui s'établit à 6,8 %.

Source > DREES, CPS.

Les cotisations sociales représentent plus de la moitié des ressources de la protection sociale

Les **ressources** de la protection sociale diminuent de 0,1% par rapport à 2019 et s'établissent ainsi à 821 milliards d'euros, soit 36 % du PIB. Ces ressources se composent principalement de **cotisations** (437 milliards, soit 53 % des ressources) et d'**impôts et de taxes** (245 milliards) [graphique 4]. La part élevée de cotisations sociales dans les ressources est l'héritage d'une logique assurantielle de la protection sociale en France : le droit aux prestations s'acquiert principalement par le versement de cotisations par les employeurs et les salariés. Cette part tend cependant à diminuer depuis le début des années 1990 (fiche 3) en particulier sous l'effet de création puis de la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG). En 2020, les cotisations diminuent de 3,8 %, avec la baisse de l'activité liée à la pandémie (fiche 4).

Les **impôts et taxes affectés** au financement de la protection sociale (Itaf) représentent 30 % des ressources, dont 15 % pour la CSG. Cette part tend à augmenter en raison de mesures législatives visant à compenser les allègements de cotisations successifs. Contrairement aux cotisations, ces prélèvements n'ouvrent pas de droits spécifiques : ils permettent de financer des prestations dans une logique d'universalité et d'assistance, certaines prestations pouvant être perçues sans avoir cotisé. En 2020, les Itaf augmentent seulement de 0,7 % : la baisse des revenus de la CSG et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) du fait de la crise est compensée par une hausse des autres recettes fiscales (fiche 5).

Les **contributions publiques** représentent 16 % des ressources. Les CPS réinjectent ces ressources de l'administration qui ne sont pas spécifiquement dédiées au système de protection sociale (*supra* et annexe 2). Leur part progresse fortement par rapport à 2019 (+3 points) en raison de la mise en œuvre en 2020 de prestations financées par l'État dans le cadre de la gestion de la crise économique (notamment le chômage partiel).

Les **ressources diverses** (produits financiers, ressources du compte de capital, autres ressources) [annexes 4 et 6] contribuent nettement à la baisse des

ressources globales en 2020, alors qu'elles sont habituellement assez stables. Dans les CPS, ces ressources intègrent notamment l'effet, important en 2020, des créances de cotisations qui seront non recouvrées par les administrations de sécurité sociale, qui constituent l'essentiel des ressources (négatives) du compte de capital (fiche 6).

Les acteurs de la protection sociale se distinguent par la nature de leurs financements (graphique 5). Les administrations de sécurité sociale sont surtout financées par des cotisations (58 %) et des Itaf (40 %). L'État, quant à lui, finance surtout ses prestations grâce à des contributions publiques (59 %) et, dans une moindre mesure, grâce à des cotisations (37 %). De la même façon, les collectivités locales sont majoritairement financées par des contributions publiques (84 %) et bien plus faiblement par des cotisations sociales et des Itaf. Les régimes privés ne reçoivent pas de contributions publiques ; ils sont financés essentiellement via des cotisations (80 %). Enfin, les ISBLSM sont quasi exclusivement financés par des transferts en provenance des autres secteurs.

Le solde de la protection sociale ne reflète qu'une partie du déficit public

Le solde de la protection sociale se dégrade très nettement en 2020 et atteint un point historiquement bas à 51 milliards d'euros, en raison de la crise sanitaire. Ce déficit est porté par les administrations de sécurité sociale (-49 milliards). Du fait des conventions comptables neutralisant les soldes des autres secteurs (*supra*), le solde de la protection sociale ne reflète qu'en partie l'ampleur du choc absorbé par les administrations publiques en 2020. En particulier, le financement massif par l'État du chômage partiel a un effet sur les ressources dans les CPS (79 milliards d'euros de contributions publiques soit une évolution de +30 milliards d'euros par rapport à 2019), mais pas sur le solde. Seul le cadre central des comptes nationaux fournit une vision globale de l'effet de la crise sur les finances publiques : le **déficit public** se creuse de 75 milliards d'euros en 2019, à 209 milliards d'euros en 2020.

Pour en savoir plus

> Insee (2020, mai), Les comptes de la nation en 2020. Insee, *Insee Première*, 1860.

1. Dans le cadre plus large des comptes nationaux, les agrégats centraux des comptes de la protection sociale (CPS) font partie du **revenu disponible brut ajusté** des ménages. D'un côté, les prestations versées (y compris en nature) augmentent le revenu des ménages bénéficiaires ; de l'autre, les prélèvements diminuent le revenu des ménages assujettis. En revanche, les prestations en nature liées à l'éducation sont exclues du champ des CPS, alors que leur financement *via* l'impôt est inclus dans le calcul du revenu. En France, le revenu disponible ajusté des ménages est composé pour environ 40 % de prestations de protection sociale (en espèces et en nature). Cette part augmente à 50 % en intégrant également les prestations d'éducation.

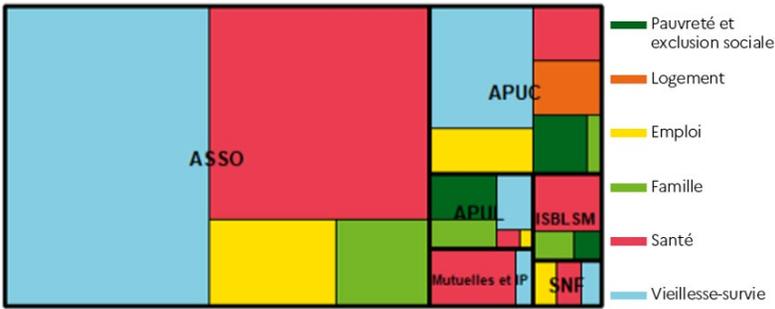
2. Les prestations versées par les sociétés d'assurance, faisant partie des organismes complémentaires (OC), ne sont pas comptabilisées dans le champ des CPS (annexe 2). Les OC ne comprennent que les mutuelles et les institutions de prévoyance. Les sociétés non financières correspondent pour les CPS aux régimes directs employeurs. Enfin, les ISBLSM comportent notamment des établissements médico-sociaux ou des associations.

3. Les CPS présentent un solde nul pour les administrations centrale et locales, les sociétés non financières ou les ISBLSM sur le champ de la protection sociale. En effet, il est impossible d'identifier et donc de quantifier exactement toutes les ressources destinées au financement de la protection sociale parmi les autres missions de ces organismes. Dans les CPS, les prestations versées par ces organismes sont, par convention, intégralement financées par des ressources imputées. Ainsi, lors d'une hausse des prestations versées par l'État, comme c'est particulièrement le cas en 2020, le besoin de financement supplémentaire est couvert dans les CPS par une progression de ces ressources imputées. Cette convention traduit la nécessité d'affecter une plus grande part des recettes de l'État au financement de la protection sociale qui contribue ainsi à creuser le déficit global des administrations publiques (fiche 2 et annexe 2).

4. En 2020, une taxe exceptionnelle a été versée par les OC à la CNAM afin d'aider ce régime public à financer les surcoûts de la crise sanitaire. Cette taxe est comptée deux fois dans les CPS : d'une part, du côté des emplois pour les OC (montant restreint aux versements des mutuelles et des institutions de prévoyance), d'autre part, du côté des ressources pour la Sécurité sociale (montant total, soit 1 milliard d'euros).

Graphique 3 Répartition des prestations par risque social et par secteur institutionnel

En % du total des prestations

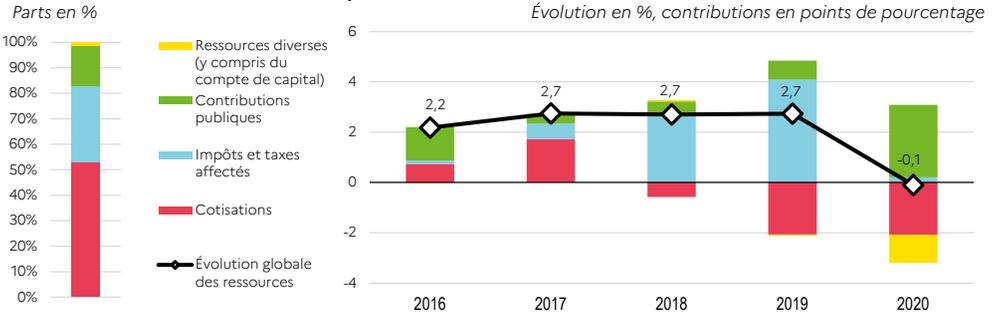


ASSO : administrations de sécurité sociale ; APUC : administration publique centrale (État et organismes associés) ; APUL : administrations publiques locales (collectivités locales) ; SNF : sociétés non financières ; IP : institutions de prévoyance ; ISBLSM : instituts sans but lucratif au service des ménages.

Lecture > Les aires sont proportionnelles aux prestations versées. En 2020, l'ensemble des administrations publiques (ASSO, APUC, APUL) fournissent 92 % des prestations : 71 % pour les administrations de sécurité sociale. 48 % de ces prestations des ASSO sont versées au titre de la vieillesse-survie.

Source > DREES, CPS.

Graphique 4 Ressources de la protection sociale : structure 2020, évolution entre 2016 et 2020 et contributions des différentes composantes



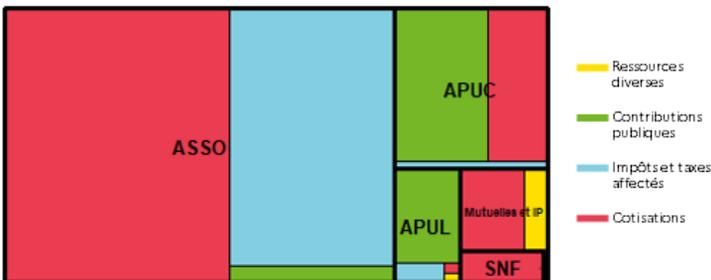
Note > Les transferts internes reçus sont exclus des ressources.

Lecture > En 2020, les impôts et taxes affectés à la protection sociale représentent 30 % des ressources et contribuent pour 0,2 point à leur croissance, qui s'établit à -0,1 %. À l'inverse, les cotisations, qui représentent 53 % des ressources, contribuent négativement à l'évolution des ressources, pour -2,1 points.

Source > DREES, CPS.

Graphique 5 Répartition des ressources par type de ressource et par secteur institutionnel

En % du total des ressources (hors transferts)



ASSO : administrations de sécurité sociale ; APUC : administration publique centrale (État et organismes associés) ; APUL : administrations publiques locales (collectivités locales) ; SNF : sociétés non financières ; IP : institutions de prévoyance ; ISBLSM : instituts sans but lucratif au service des ménages.

Note > Une ressource diverse négligeable des ASSO (0,2 % pour ce secteur) n'a pu être intégrée ici parce que négative.

Lecture > Les aires sont proportionnelles aux ressources reçues. En 2020, les administrations de sécurité sociale reçoivent 71 % des ressources de la protection sociale ; plus de la moitié de ces ressources sont des cotisations. Au contraire, les prestations de l'État sont majoritairement financées par des contributions publiques.

Source > DREES, CPS.