

Les comptes de la protection sociale (CPS) décrivent les emplois et les ressources de l'ensemble des acteurs de la protection sociale. En 2021, les dépenses de la protection sociale atteignent 882 milliards d'euros. Elles ralentissent (+1,2 %) après la forte progression enregistrée en 2020 (+7,7 %), au plus fort de la crise sanitaire. Cette évolution reflète au premier chef celle des prestations sociales (+2,4 % après +6,9 % en 2020), qui représentent 95 % des dépenses. Dans le même temps, les ressources augmentent de 5,2 % pour atteindre 864 milliards d'euros en 2021. Les cotisations sociales et les impôts et taxes affectés, principales composantes des ressources de la protection sociale, bénéficient du redémarrage de l'activité, tandis que les contributions publiques diminuent sous l'effet de la fin progressive des mesures exceptionnelles financées par l'État durant la crise sanitaire.

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

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**, et 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 (*annexe 1*).

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-survie, santé, famille, emploi, logement et pauvreté-exclusion sociale. 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 publique centrale, administrations publiques 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

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 bénéficiaires. 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 Au sein des organismes complémentaires (OC), seules les mutuelles et les institutions de prévoyance constituent des régimes de la protection sociale. Les indemnités versées par les sociétés d'assurances, faisant également partie des OC, ne sont pas considérées comme des prestations relevant du champ de la protection sociale. Les régimes classés au sein des sociétés non financières correspondent aux régimes directs employeurs. Enfin, les régimes des ISBLSM comportent notamment des établissements médico-sociaux et associations.

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, administrations publiques locales, ISBLSM, etc.) dont l'activité est plus diversifiée, les CPS ne recensent que les opérations identifiées comme relatives à leurs actions en tant que régime de la protection sociale. Pour ces secteurs dont on ne retrace qu'une partie du compte, le solde est rendu nul par convention, via l'adjonction de ressources compensant exactement les emplois. Par exemple, en 2020 et 2021, des contributions publiques supplémentaires sont attribuées à l'État pour équilibrer la hausse exceptionnelle des prestations versées par celui-ci du fait de la crise. Au total, le solde de la protection sociale correspond donc uniquement au solde des administrations de sécurité sociale et des organismes complémentaires.

95 % des emplois de la protection sociale sont des prestations sociales

Après la forte augmentation de 2020 (+7,7 %), les **emplois** de la protection sociale augmentent de nouveau, mais à un rythme beaucoup moins élevé (+1,2 %) [graphique 1] pour atteindre 882 milliards d'euros (tableau 1), soit 35 % du produit intérieur brut (PIB). Ces évolutions reflètent celles des **prestations sociales** qui représentent 95 % des emplois en 2021 (voir infra). Les **emplois divers** (5 % des emplois) sont composés de frais non financier (rémunérations, consommations intermédiaires, impôts sur la production mais aussi versement de subventions aux

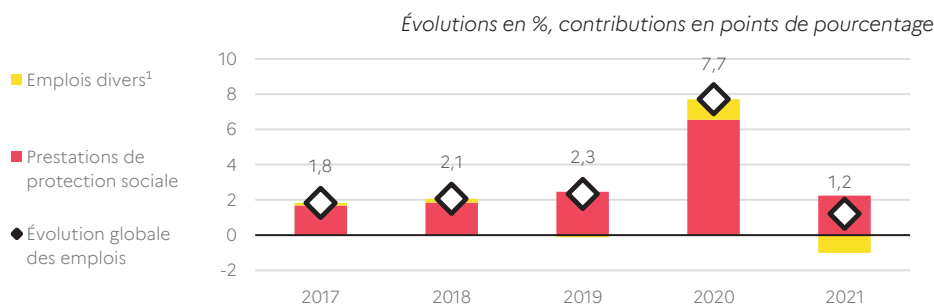
producteurs marchands de prestations en nature), de frais financiers (intérêts, revenus d'investissement), d'emplois du compte de capital et d'autres emplois (impôts sur le revenu, transferts entre secteurs, autres non comptabilisés ailleurs (n.c.a.) [annexe 6].

S'agissant des emplois divers, ils ont augmenté fortement et ponctuellement en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire. Après cette année exceptionnelle, ils baissent par contrecoup pour retrouver un niveau proche de celui enregistré en 2019. Malgré leur faible poids dans l'ensemble, les emplois divers contribuent ainsi de façon non négligeable au ralentissement du total des emplois.

Les **frais non financiers** (rémunérations, taxe sur les salaires payés par les régimes, subventions...) ont progressé fortement en 2020 en raison des importantes subventions versées par les administrations de sécurité sociale aux producteurs marchands de soins dans le cadre de la crise économique et sanitaire (dispositif d'indemnisations de la perte d'activité à destination des professionnels de santé exerçant en ville, subventions aux Ehpad, cliniques privées, mais aussi crèches, etc.). En 2021, la disparition de ces emplois exceptionnels explique la baisse des emplois divers.

La forte croissance des emplois divers en 2020 provenait également de la constitution des stocks de masques par Santé publique France dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Cette opération est enregistrée dans les emplois du **compte de capital**.

Graphique 1 Évolutions des emplois de la protection sociale et contributions des différentes composantes



1. Les autres emplois regroupent les frais financiers, les emplois du compte de capital et les autres emplois non classés ailleurs.

Lecture > En 2021, les prestations sociales contribuent à hauteur de 2,2 points de pourcentage à la croissance des emplois, qui s'établit au global à +1,2 %.

Source > DREES, CPS.

Tableau 1 Emplois, ressources et solde de la protection sociale détaillés par secteur en 2021

En milliards d'euros

	Secteur public			Secteur privé			Ensemble (hors transferts) ¹
	Administrations de sécurité sociale	Administrations publiques centrales	Administrations publiques locales	Mutuelles et instituts de prévoyance	Autres sociétés	Associations et assimilés	
Emplois	824	127	50	45	15	28	882
Prestations sociales	602	123	36	31	15	28	834
Emplois divers ²	33	1	-	15	0	-	49
Transferts versés	189	4	14	-	-	-	
Ressources	807	41	50	44	15	28	864
Cotisations	367	1	1	33	15	-	467
Impôts et taxes affectés	253	4	5	-	-	-	262
Contributions publiques	16	68	36	-	-	-	121
Ressources diverses ²	1	-	1	12	-	1	14
Transferts reçus	169	4	7	-	-	27	
Solde¹	-17	0³	0³	-1	0³	0³	-18

1. La colonne « Ensemble » et la ligne « Solde » excluent les transferts internes (versés et reçus) entre régimes de protection sociale.

2. 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).

3. 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 2021, les emplois des administrations de sécurité sociale représentent 882 milliards d'euros, dont 834 milliards de prestations sociales. Leurs ressources s'élèvent à 864 milliards d'euros, dont 467 milliards de cotisations. Au total, leur solde (emplois moins ressources) s'élève à -18 milliards d'euros.

Source > DREES, CPS.

En 2021, la santé est le premier contributeur à la croissance des prestations sociales

L'ensemble des prestations de protection sociale augmente de 2,4 % en 2021 (après +6,9 % en 2020) [graphique 2].

Les deux principaux risques couverts par les prestations sociales sont le risque vieillesse-survie (retraites, pensions de réversion, etc.) et le risque santé (remboursements de soins, etc.) qui représentent 80 % du total de ces prestations (graphique 3).

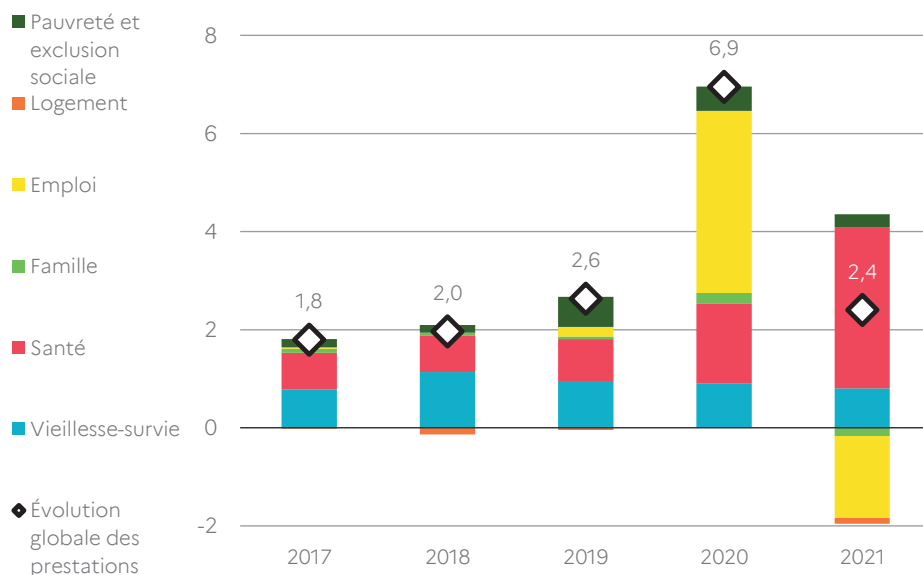
Les prestations des risques emploi et famille en constituent tous deux 7 %, tandis que les risques pauvreté-exclusion sociale et logement en représentent respectivement 4 % et 2 %.

Une grande diversité d'organismes assure la couverture des différents risques sociaux. Les

administrations publiques couvrent 92 % de l'ensemble des risques sociaux (graphique 4). Parmi elles, les administrations de sécurité sociale sont prépondérantes (72 % du total des risques). Seuls les risques logement et pauvreté-exclusion sociale ne sont pas couverts par les administrations de sécurité sociale, ces risques étant couverts majoritairement par les administrations publiques centrales et locales. Ces dernières couvrent respectivement 15 % et 4 % de l'ensemble des risques sociaux. À ces acteurs publics s'ajoutent les organismes complémentaires (4 %), les sociétés non financières (2 %) et le secteur associatif (3 %). Ils interviennent principalement pour le risque santé mais contribuent à la protection de l'ensemble des risques, à l'exception du risque logement.

Graphique 2 Prestations de protection sociale : évolutions entre 2017 et 2021 et contributions des différents risques sociaux

Évolutions en %, contributions en points de pourcentage

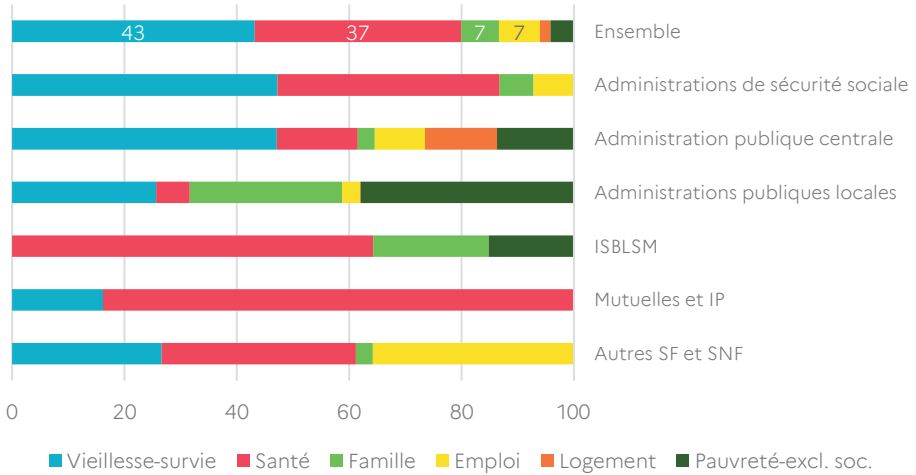


Lecture > En 2021, les prestations du risque santé contribuent pour 3,3 points à la croissance de l'ensemble des prestations qui s'établit à +2,4 %.

Source > DREES, CPS.

Graphique 3 Répartition par risque des prestations sociales versées par les différents secteurs institutionnels, en 2021

Parts en %



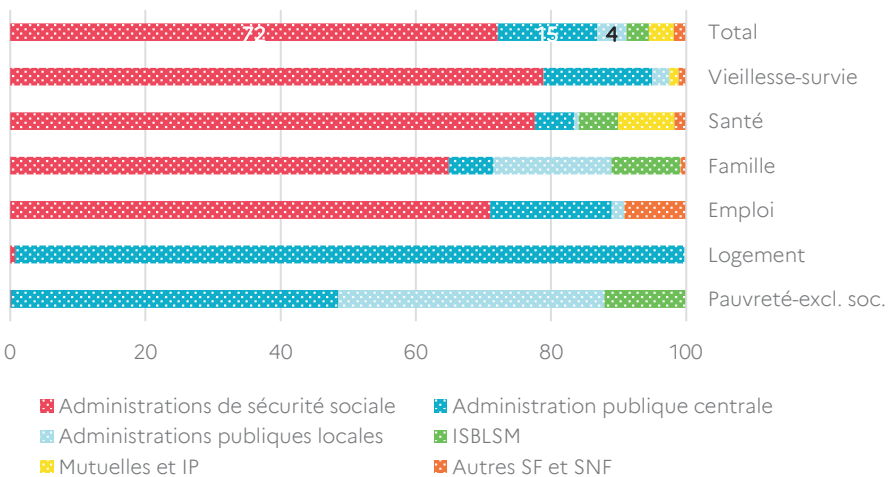
ISBLSM : institutions sans but lucratif au service des ménages ; IP : institutions de prévoyance ; SF : sociétés financières ; SNF : sociétés non financières.

Lecture > En 2021, 43 % des prestations sociales sont relatives au risque vieillesse-survie. Cette part s'élève à 47 % pour les prestations versées par les administrations de sécurité sociale.

Source > DREES, CPS.

Graphique 4 Répartition par secteur institutionnel des prestations sociales, en 2021

Parts en %



ISBLSM : institutions sans but lucratif au service des ménages ; IP : institutions de prévoyance ; SF : sociétés financières ; SNF : sociétés non financières.

Lecture > En 2021, les administrations de sécurité sociale fournissent 79 % des prestations du risque vieillesse-survie.

Source > DREES, CPS.

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

En 2021, les **ressources** de la protection sociale augmentent de 5,2 % (*graphique 5*) pour atteindre 864 milliards d'euros (hors transferts), soit 35 % du PIB.

Les **cotisations** constituent la principale ressource avec 467 milliards d'euros, soit 54 % de l'ensemble des ressources (hors transferts) [*graphique 6*]. La part élevée des cotisations dans les ressources est l'héritage d'une logique assurantielle du système de protection sociale français : le droit aux prestations s'acquiert principalement par le versement de cotisations par les employeurs ou salariés. Cette part est cependant en déclin depuis les années 1990 avec la création et la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG) ; elle est quasi stable sur les trois dernières années, après que 2018 ait vu une nouvelle opération de bascule de cotisations vers la CSG.

En 2021, les cotisations bénéficient de la reprise de l'activité économique et augmentent de 6,8 % en 2021.

Les **impôts et taxes affectés** au financement de la protection sociale (Itaf) constituent la deuxième ressource du système de protection sociale avec 262 milliards d'euros, soit 30 % de l'ensemble des ressources (hors transferts). Les Itaf sont composés pour moitié par la CSG. La part des Itaf dans les ressources de la protection sociale 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 2021, les Itaf augmentent de 7,2 %, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la CSG bénéficiant d'une hausse de la consommation et de la

masse salariale privée, en lien avec la reprise de l'activité économique.

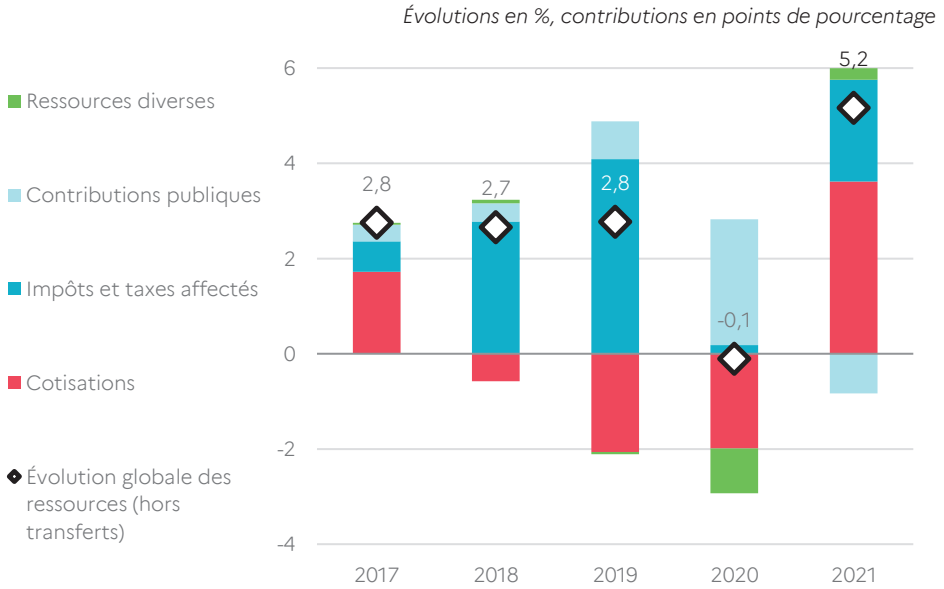
Les **contributions publiques** représentent 14 % des ressources. Par convention, les CPS injectent ces ressources de l'État (pour l'essentiel) pour équilibrer les régimes dont il a la charge et financer les risques qu'il assure en propre, alors même que son rôle dépasse de beaucoup le seul périmètre de la protection sociale (*supra* et annexe 2). Après la hausse importante de 2020, due à la mise en œuvre de prestations exceptionnelles financées par l'État dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire (notamment le chômage partiel), la part des contributions publiques dans le total diminue de 2 points en 2021 et retrouve un niveau proche de celui observé avant la crise.

Les **ressources diverses** (produits financiers, et ressources diverses, dont les ressources du compte de capital) sont en hausse de 16,5 %. Cela fait suite à leur chute en 2020, due notamment aux volumes exceptionnels de créances de cotisations non recouvrées par les administrations de sécurité sociale.

Les acteurs de la protection sociale se distinguent par la nature de leurs financements. Les administrations de sécurité sociale sont principalement financées par des cotisations (46 %) et, dans une moindre mesure, des Itaf (32 %), tandis que l'État finance ses prestations majoritairement grâce aux contributions publiques (54 %) et aux cotisations (40 %). Les régimes privés ne reçoivent pas de contributions publiques et sont majoritairement financés par des cotisations (73 %). Enfin, les ISBLSM sont quasi exclusivement financés par des transferts en provenance d'autres secteurs.

Au final, les cotisations sont essentiellement perçues par les administrations de sécurité sociale (79 %), tandis que les contributions publiques sont majoritairement enregistrées dans le compte de l'État (*graphique 7*).

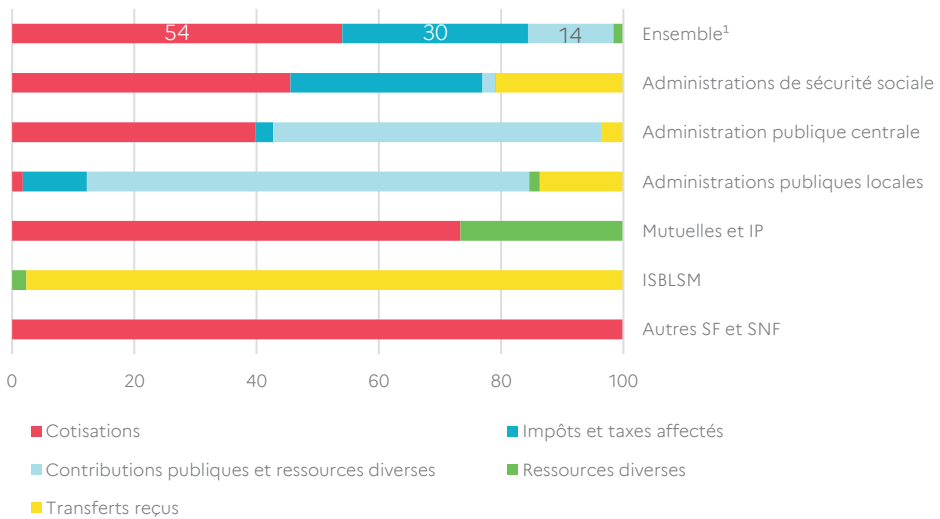
Graphique 5 Ressources de la protection sociale : évolutions entre 2017 et 2021 et contributions des différentes composantes



Lecture > En 2021, les impôts et taxes affectés à la protection sociale contribuent pour 2,1 points à la croissance de l'ensemble des ressources (hors transferts), qui s'établit à 5,2 %.
Source > DREES, CPS.

Graphique 6 Répartition par type de ressource de chaque secteur institutionnel

Parts en %

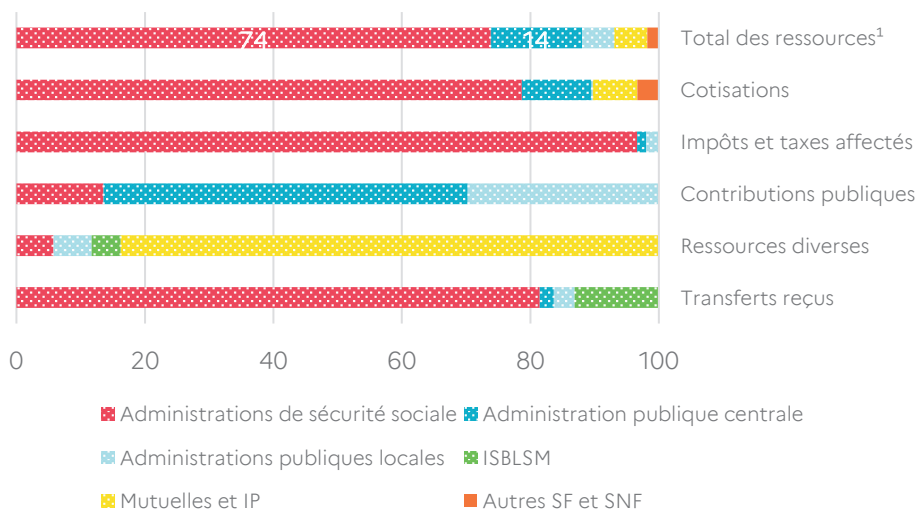


1. Hors transferts.

Lecture > En 2021, 46 % des ressources des administrations de sécurité sociale sont des cotisations.
Source > DREES, CPS.

Graphique 7 Répartition des ressources par secteur institutionnel

Parts en %



1. Hors transferts.

Lecture > En 2021, les administrations de sécurité sociale reçoivent 79 % des cotisations collectées par le système de protection sociale.

Source > DREES, CPS.

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

Le solde de la protection sociale est en nette amélioration par rapport à 2020, année de déficit historique lié à la crise sanitaire. Il atteint en 2021 18 milliards d'euros après 49 milliards d'euros en 2020 (*graphique 8*). Les administrations de sécurité sociale portent l'essentiel du déficit (-17 milliards d'euros).

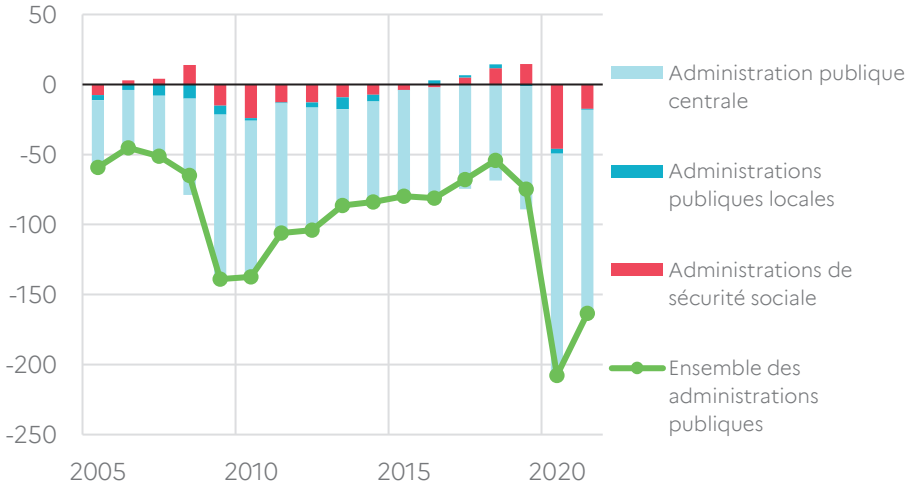
Du fait des conventions comptables neutralisant les soldes des autres secteurs (*supra*), le solde de la protection sociale ne reflète qu'en partie le déficit public. En particulier, le financement massif par l'État, en 2020,

du dispositif de chômage partiel a un effet haussier sur les emplois, mais aussi sur les ressources dans les CPS, donc 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 et son effet dépasse le seul champ de la protection sociale. Au déclenchement de la crise, le déficit public se creuse fortement, passant de 75 milliards d'euros en 2019, à 206 milliards d'euros en 2020. En 2021, ce déficit s'améliore sous l'effet, notamment, du rebond de l'activité économique, mais reste toujours affecté par la crise sanitaire. Il s'établit à 163 milliards d'euros en 2021, soit 6,5 % du PIB. ■

Graphique 8 Solde des administrations publiques (déficit public)

En milliards d'euros



Lecture > En 2021, le déficit public atteint 161 milliards d'euros dont 144 milliards d'euros pour l'État.
Source > Insee, comptes nationaux.

Pour en savoir plus

- > **Insee** (2022). Le compte des administrations publiques en 2021. Insee, *Insee Première*, 1903.
- > **Insee** (2022). Les comptes de la Nation en 2021. Insee, *Insee Première*, 1904.
- > **Arnaud, F., et al. (dir.)** (2022). *Les dépenses de santé en 2021 – Résultats des comptes de la santé*. Paris, France : DREES coll. Panoramas de la DREES-Santé.