

Les régimes dans les comptes de la protection sociale

Les comptes de la protection sociale (CPS) retracent les activités de l'ensemble des acteurs réalisant des prestations sociales, qui sont regroupés en régimes. Ces régimes de protection sociale sont eux-mêmes rassemblés suivant la nomenclature des secteurs institutionnels de la comptabilité nationale. Les CPS comptabilisent 75 régimes en 2024 répartis entre (i) les régimes des administrations publiques (66 régimes) et (ii) les régimes privés (9 régimes).

Les régimes des administrations publiques

- Les régimes des administrations de sécurité sociale :
 - les régimes de base de sécurité sociale : régime général et autres régimes obligatoires de base ;
 - les régimes complémentaires (vieillesse et maladie notamment) ;
 - les fonds spéciaux poursuivant des objectifs de sécurité sociale ;
 - le régime d'assurance chômage ;
 - le régime d'intervention sociale des hôpitaux publics.
- Les régimes d'intervention sociale de l'État, des organismes divers d'administration centrale (Odac) et des collectivités locales.
- Le régime direct d'employeur des agents de l'État et les régimes de prestations extra-légales des employeurs publics.

Les régimes privés

- Les régimes des organismes d'assurance et des fonds de pension.
- Les autres régimes des sociétés financières (SF) et des sociétés non financières (SNF) : les régimes directs d'employeurs des grandes entreprises publiques et les régimes de prestations extra-légales des employeurs privés.
- Le régime d'intervention sociale des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

Au-delà de cette distinction entre régimes publics et régimes privés, les CPS catégorisent les régimes en fonction de la place de la protection sociale dans leur activité (annexe 1) :

- Les régimes dont la protection sociale constitue l'activité principale. Pour ces régimes, l'ensemble des opérations comptables en emplois et en ressources est disponible. Cela permet de calculer un solde, c'est-à-dire le déficit ou l'excédent de ces régimes (respectivement leur besoin ou capacité de financement). Les administrations de sécurité sociale et les hôpitaux publics font partie de ce premier groupe.
- Les régimes dont l'activité est plus diversifiée, c'est-à-dire où la protection sociale ne représente qu'une partie de leur activité. Les autres administrations publiques (État, administrations publiques locales), les sociétés non financières (régimes directs) et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), les organismes d'assurance et les fonds de pension font partie de ce deuxième groupe. Pour ces régimes, seules les opérations comptables identifiées comme liées à la protection sociale sont retracées, ce qui limite l'interprétation que l'on peut faire du solde ressources-emplois.
 - Pour les administrations publiques centrales et locales et les ISBLSM, l'écart entre emplois et ressources fondé sur un compte partiel est purement artificiel, et les CPS équilibrivent par convention les ressources et les emplois par un système de transferts internes (*voir infra*). Par exemple, des contributions publiques sont créées pour l'État pour abonder le financement du chômage partiel mis en place durant la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19¹.
 - Pour les organismes d'assurance et les fonds de pension, l'écart entre emplois et ressources n'est pas équilibré par des transferts : ils présentent ainsi un solde non nul. Toutefois, ce solde n'a pas de signification claire car il est également fondé sur un compte partiel (*voir infra*).

Dans ce contexte, seul le solde des administrations de sécurité sociale (qui versent environ les trois quarts du total des prestations) a une signification. Le solde des autres régimes, et par extension le solde des CPS sur l'ensemble des régimes, n'a pas de signification claire.

En outre, les sommes affectées au remboursement de la dette sociale ne figurent pas dans les comptes de la protection sociale (*voir infra*). Il en résulte un solde très positif de la Caisse d'amortissement de la dette

¹ Deux tiers du montant total du chômage partiel. Cela ne concerne pas le tiers restant financé par l'Unédic, régime inclus au sein des administrations de sécurité sociale, dont le compte complet en emplois et en ressources est retracé jusqu'au solde (cas 1).

sociale (Cades) dans les CPS, qui a pour effet de minorer l'écart entre ressources et emplois de la protection sociale. Deux versions du solde des administrations de sécurité sociale sont présentées à partir de l'édition 2025 du Panorama : (i) le solde incluant la Cades et (ii) le solde hors Cades.

Le reste de l'annexe présente en détail la construction des comptes ainsi que les spécificités de chaque secteur institutionnel.

Les administrations de sécurité sociale

Les administrations de sécurité sociale, hors hôpitaux publics

Elles sont composées des régimes de base et complémentaires¹ de sécurité sociale (régime général², sécurité sociale des indépendants - SSI, Mutualité sociale agricole - MSA, Agirc-Arrco, régimes spéciaux³, régimes divers) [annexes 4 et 5]. À celles-ci s'ajoutent les fonds spéciaux⁴ concourant à leur financement (Cades) et les régimes d'indemnisation du chômage (principalement l'Unédic et France Travail).

Les principales sources utilisées pour élaborer le compte des administrations de sécurité sociale sont les données comptables des caisses. Ces données sont retraitées par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) afin de les mettre au format de la comptabilité nationale. Les remboursements par les administrations publiques des soins à l'hôpital public (y compris privé à but non lucratif) ne sont pas enregistrés dans ce compte, mais dans un compte à part (*voir infra*). Le compte des administrations de sécurité sociale inclut en revanche les remboursements de soins en cliniques privées à but lucratif, considérés comme un service marchand acquis par les caisses d'assurance maladie, reversés sous forme de prestations aux ménages.

Le solde des emplois et des ressources de ces régimes correspond au besoin de financement des administrations de sécurité sociale, hors hôpitaux publics et non lucratifs. Un ajustement comptable est introduit dans les CPS, afin de recaler le solde des régimes d'assurance sociale mesuré dans les CPS sur celui publié par l'Insee dans les comptes nationaux. La production des CPS arrivant après la publication des comptes nationaux par l'Insee, certaines sources disponibles (rapports d'activité de caisses, par exemple) viennent modifier le total des emplois des CPS et, par conséquent, induisent un écart entre le solde spontané des CPS et celui de l'Insee. Cet écart est corrigé par l'introduction de cet ajustement comptable dont le montant reste limité.

Depuis la présente édition de ce Panorama, deux versions du solde des administrations de sécurité sociale sont présentées : (i) le solde incluant la Cades et (ii) le solde hors Cades. Créeée en 1996, la Cades est un établissement public administratif dont la mission est de financer et d'éteindre la dette cumulée de la Sécurité Sociale. Elle est financée en particulier par les autres impôts sur le revenu (51,9 % des ressources en 2024) et la CSG (38,1 % des ressources en 2024). Côté emplois, les CPS retracent le paiement des intérêts de la dette (96,6 % des emplois de la Cades en 2024, soit 3,2 milliards d'euros) et des emplois divers (subventions et transferts, salaires et traitements bruts, consommation de biens et services, emplois du compte de capital, pour un total de 114 millions d'euros en 2024). Les CPS ne comptabilisent pas le remboursement du capital de la dette (16,0 milliards d'euros de dette sociale amortis en 2024) en accord avec les principes comptables du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros), supervisé par Eurostat⁵.

Le régime d'intervention sociale des hôpitaux publics et non lucratifs

Ce régime regroupe les entités du secteur public hospitalier, hors hôpitaux militaires, au sens de la comptabilité nationale. Il correspond au regroupement des hôpitaux de statut juridique public et des établissements de statut juridique privé à but non lucratif ou établissements de santé privé d'intérêt collectif (Espic).

Cependant, ce régime retrace uniquement l'activité de santé non marchande des hôpitaux publics (branche 86N de la nomenclature d'activités française [NAF]). Une partie des activités du secteur public hospitalier sont en effet exclues des CPS (*schéma 1*) :

¹ Comme l'Association générale des institutions de retraite des cadres - Association des régimes de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco) et l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec).

² Comme la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

³ Comme la Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (Camieg) et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

⁴ Comme le Fonds de compensation des organismes de Sécurité sociale (FCOSS) et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

⁵ Eurostat, 2022. Les paragraphes 98 et 108 précisent la liste des dépenses à comptabiliser dans les CPS.

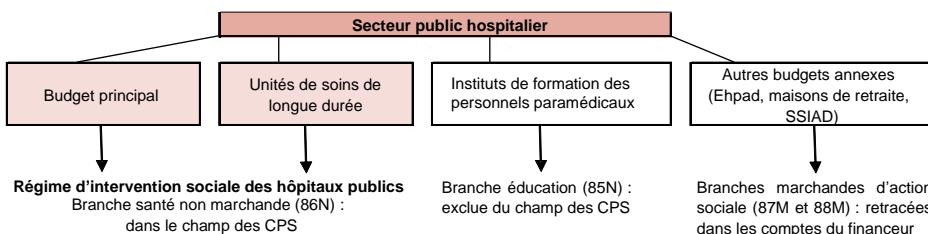
Annexe 2 > Les régimes dans les comptes de la protection sociale

- les activités d'enseignement – branche 85N de la NAF –, à savoir les instituts de formation des personnels paramédicaux et de sages-femmes, puisqu'elles ne correspondent pas à un risque social mais à la fonction d'éducation ;
- les activités des unités sociales (EHPA/Ehpad, etc.), classées en comptabilité nationale dans les branches « action sociale avec hébergement » et « action sociale sans hébergement » – branches 87M et 88M de la NAF. En comptabilité nationale, ces activités sont considérées comme marchandes, c'est-à-dire vendues à un prix économiquement significatif : la production de ces services ne correspond donc pas à une action de protection sociale réalisée directement par les hôpitaux. Par conséquent, ces activités sont exclues du compte du régime d'intervention sociale des hôpitaux publics qui ne retrace que la partie « intervention sociale » de ces acteurs. En revanche, la part de ces services prise en charge par les autres régimes de la protection sociale (les caisses d'assurance maladie, la CNSA et les départements) est bien comptabilisée dans les CPS. Ceux-ci acquièrent le service rendu par les EHPA/Ehpad et le reversent sous forme de prestations aux ménages. Les prestations médico-sociales des EHPA et des Ehpad sont comptabilisées dans le risque maladie. Les dépenses d'hébergement sont intégrées au risque vieillesse.

Ainsi, le compte des hôpitaux publics et non lucratifs présenté dans les CPS (*i.e.* le régime d'intervention sociale des hôpitaux publics) couvre uniquement la production de soins effectuée par les budgets principaux et par les unités de soins de longue durée des hôpitaux (en rouge clair sur le schéma). Cette restriction du champ du compte à la branche santé non marchande induit mécaniquement un décalage entre le déficit de ce secteur présenté dans les CPS et de celui du cadre central de la comptabilité nationale qui couvre l'intégralité du secteur.

Les comptes de ce régime sont construits en premier lieu à partir des comptes des hôpitaux publics fournis par la DGFiP et des comptes des établissements de santé privés d'intérêt collectif (Espic) collectés par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH). Ils sont ensuite complétés pour les opérations comptables manquantes par des données fournies par l'Insee.

Schéma Champ du compte des hôpitaux publics dans les CPS



Les prestations de soins des hôpitaux sont équivalentes à la production de services non marchands¹ mesurée au coût des facteurs de production (salaires, consommations intermédiaires, impôts sur la production, consommation de capital fixe², etc.) diminuée des ventes résiduelles (dans les hôpitaux, il s'agit des chambres particulières, des lits accompagnants, etc.) et des paiements partiels³.

¹ La production non marchande correspond à une production fournie à d'autres unités gratuitement ou à des prix qui ne sont économiquement pas significatifs.

² La consommation de capital fixe correspond à la dépréciation du capital au cours de l'année considérée, par suite d'usure normale ou d'obsolescence prévisible ; évaluée par l'Insee, elle est proche de la dotation aux amortissements.

³ Les ventes résiduelles correspondent à la production marchande des branches non marchandes ; les paiements partiels, à la participation des ménages aux frais de soins.

Les autres administrations publiques (hors administrations de sécurité sociale)

Les régimes d'intervention sociale

Ils regroupent les régimes d'intervention sociale de l'État, des régions, des départements, des communes et des organismes divers d'administration centrale (Odac), auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national.

Ces régimes, financés principalement par des impôts, développent des actions de solidarité en faveur de certaines populations (familles, personnes âgées, personnes en situation de handicap, personnes touchées par la pauvreté ou l'exclusion sociale, etc.) à travers des prestations spécifiques, telles que le revenu de solidarité active (RSA), l'aide médicale d'État (AME), etc.

Les Odac retenus dans le champ des CPS sont ceux qui versent des prestations sociales. Les Odac englobent ainsi : Santé publique France (SPF), l'Agence de services et de paiement (ASP), l'Office national des anciens combattants (Onac), le Fonds de solidarité (régime de solidarité pour l'indemnisation du chômage) et l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Les comptes de ces régimes sont fournis par la DGFIP, à partir de données comptables issues du budget de l'État et des administrations locales, et retraitées par l'Insee.

Les différents régimes d'intervention sociale cités sont issus d'administrations dont les activités ne se cantonnent pas à la seule protection sociale. Par conséquent, seule une partie de leurs comptes est reprise dans les CPS : sont ainsi uniquement retracées les opérations directement attribuables à la protection sociale (prestations sociales, impôts et taxes affectés, etc.). Le compte de ces régimes est ensuite équilibré par convention, c'est-à-dire que le solde entre emplois et ressources est rendu nul par l'attribution de contributions publiques qui viennent abonder les ressources de ces régimes. En vertu du principe de non-affectation des ressources, il est en effet généralement impossible d'identifier l'origine précise des ressources utilisées par les administrations publiques pour un usage donné. Cette convention traduit le fait qu'une partie de ces ressources non affectées viennent financer la protection sociale en plus des impôts et taxes qui y sont spécifiquement affectés.

Le régime direct employeur des agents de l'État et les régimes de prestations extra-légales d'employeurs

Les comptes de ces régimes, dont le régime de retraite des fonctionnaires est un exemple, sont conventionnellement équilibrés entre emplois et ressources par l'attribution de cotisations sociales imputées, en contre-partie des prestations sociales versées.

Les régimes des organismes d'assurance et fonds de pension

Ce groupement de régimes privés comprend :

- les régimes des organismes d'assurance (OA) composés des mutuelles régies par le Code de la mutualité, les institutions de prévoyance régies par le Code de la Sécurité sociale, les entreprises d'assurance soumises au Code des assurances.
- les fonds de pension composés des organismes de retraite professionnelle supplémentaire, des institutions de retraite supplémentaire et du régime additionnel de la fonction publique (RAFP)¹.

Ces régimes versent des prestations sociales qui complètent celles prises en charge par les régimes d'assurance sociale publics (par exemple, dans le domaine de la santé, prise en charge du ticket modérateur, d'une partie des dépassements d'honoraires, etc.).

Le périmètre de la contribution de ces organismes privés à la protection sociale des CPS a été révisé depuis le changement de base réalisé en 2024 (« base 2020 ») [annexe 3]. Ce périmètre correspond désormais à l'activité de tous les types d'OA et de fonds de pension (y compris entreprises d'assurance [EA] et organismes de retraite professionnelle supplémentaire [ORPS]), mais uniquement au titre de leurs contrats collectifs hors contrats emprunteurs. Ces derniers sont en effet considérés comme relevant du champ de l'assurance

¹ Depuis la présente édition des CPS, le RAFP est classé dans la catégorie des fonds de pension. Lorsque les CPS étaient en « base 2014 », le RAFP était classé dans les régimes issus des administrations de sécurité sociale au sein des régimes complémentaires de salariés.

Annexe 2 > Les régimes dans les comptes de la protection sociale

« sociale », par opposition aux contrats souscrits à titre individuel¹. Toutes les séries présentées dans le Panorama ont été révisées pour tenir compte de ce changement de concept.

Les prestations versées par les mutuelles (relevant du livre II du Code de la mutualité) relevant de contrats à adhésion individuelle, qui représentent la majorité de leurs prestations versées sur le champ des risques sociaux, n'entrent plus dans le champ de la protection sociale depuis le passage à la « base 2020 ».

Parmi les prestations versées par des instituts de prévoyance (régies par le Code de la Sécurité sociale), seules celles versées via des contrats collectifs – qui représentent la grande majorité – sont incluses. Les prestations des entreprises d'assurances (relevant du Code des assurances) au titre des contrats collectifs sont également considérées comme relevant du champ de l'assurance « sociale » et sont incluses dans le champ des CPS² depuis le passage à la « base 2020 ».

Les comptes de ces régimes sont construits à partir des états comptables, prudentiels et statistiques de chacun des organismes, collectés par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). À leur réception, les données sont retraitées par la Drees (correction d'erreurs d'unités, etc.), puis agrégées par type d'organisme. Désormais, le compte des organismes d'assurance et des ORPS dans les CPS est directement construit par la Drees, tandis qu'auparavant, l'Insee assurait le passage de lignes de comptes (primes acquises, sinistres payés, frais d'administration, etc.) en opérations de comptabilité nationale (production, consommation intermédiaire, etc.).

À l'inverse des régimes des administrations de sécurité sociale, le solde des organismes d'assurance et des fonds de pension est fondé sur un compte partiel (absence de certaines opérations). De façon plus détaillée, le solde correspond uniquement au solde entre les prestations versées (en emplois) et les cotisations perçues (en ressources) relevant des contrats collectifs. Les contrats souscrits à titre individuel sont exclus des CPS car ils ne sont pas considérés comme relevant du champ de l'assurance « sociale ».

Le solde des organismes d'assurance et des fonds de pension, et par extension celui de l'ensemble des secteurs, est non interprétable. En effet, le solde ne comptabilise pas à ce stade les autres opérations du compte des organismes d'assurance et des fonds de pension (frais financiers ; frais non-financiers comme les rémunérations, les taxes sur les salaires, etc.). Le solde des organismes d'assurance et des fonds de pension est possiblement surestimé en raison de l'absence de certaines opérations de charges (certaines charges de prestations, de gestion, etc.) dont le montant serait supérieur aux opérations absentes de produits (produits financiers, provisions, etc.).

D'un point de vue technique, s'il est possible de retracer la grande majorité des opérations pour ces organismes privés, les CPS comptabilisent uniquement un compte partiel à ce stade. Dans un exercice ultérieur, les CPS pourront intégrer le compte complet pour les organismes d'assurance et les fonds de pension et répartir toutes les opérations entre les différents types de contrats (inclure des contrats collectifs dans les CPS et exclure les contrats individuels) et risques.

Les autres sociétés financières et non financières

Les régimes directs d'employeurs

Les régimes directs d'employeurs des grandes entreprises sont des régimes organisés par l'employeur sans que la législation en impose l'existence. Issues des conventions collectives ou des accords d'entreprise, les prestations sociales extra-légales (suppléments familiaux de rémunération, compléments d'indemnités journalières, etc.) sont versées directement par l'employeur.

Ces régimes recouvrent le régime direct des agents des grandes entreprises publiques, les régimes directs d'Électricité et de Gaz de France (EGF) [hors retraites, versées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et de la RATP (y compris les retraites)]. Les comptes de ces régimes sont construits à partir des données fournies par l'Insee et la DGFiP, à partir des données de la Direction de la Sécurité sociale (DSS) pour les prestations sociales.

Les régimes de prestations extra-légales d'employeurs privés

¹ Lorsque les CPS étaient en « base 2014 », le périmètre comptabilisé dans les CPS des organismes d'assurance correspondait à l'activité des mutuelles et des institutions de prévoyance, et l'ensemble de leurs contrats (i.e. individuels et collectifs, hors contrats emprunteurs) étaient inclus. Les indemnités versées par les organismes de retraite professionnelle supplémentaire n'étaient pas considérées comme des prestations relevant du champ de la protection sociale.

² À titre informatif, le montant des prestations de protection sociale versées par les entreprises d'assurances est présenté dans la partie « tableaux détaillés », en bas du tableau détaillé 4.

Ces régimes recouvrent les régimes de prestations extra-légales versées aux salariés des entreprises non financières et des entreprises financières. Ces régimes sont construits à partir des estimations, fournies par l'Insee, du montant global des cotisations imputées correspondant aux prestations extra-légales versées. Ce montant global est ensuite ventilé par prestation sur la base des enquêtes sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires (Ecmiss) de l'Insee. Ces régimes sont par construction équilibrés entre emplois et ressources par l'ajout de cotisations imputées.

Les régimes d'intervention sociale des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)

Ces régimes regroupent des organismes privés sans but lucratif (établissements médico-sociaux en particulier), dont le financement provient à titre principal de transferts publics.

Les prestations sociales des ISBLSM sont évaluées à partir des équilibres entre emplois et ressources de l'Insee. Les emplois et les ressources sont conventionnellement équilibrés par construction, en ajoutant des transferts en provenance du régime d'intervention sociale des départements. ■

Pour en savoir plus

> Eurostat (2022). *Esspros Manual and user guidelines – 2022 Edition* (non disponible en français).