

Les champs des comptes de la protection sociale : opérations, risques sociaux, régimes et périmètre géographique

Les comptes de la protection sociale (CPS) forment un compte satellite de la comptabilité nationale. À ce titre, ils respectent les principes de la comptabilité nationale et retracent dans le détail les prestations de protection sociale et leur financement. Les CPS permettent d'apprécier la contribution de la protection sociale aux grands agrégats économiques et de mesurer son importance dans l'activité économique nationale.

Les CPS couvrent l'ensemble des opérations qui contribuent à la couverture des risques sociaux auxquels les individus sont exposés, c'est-à-dire des événements pouvant avoir un effet négatif sur le revenu ou entraînant une augmentation des besoins. Six risques sociaux sont identifiés : santé, vieillesse-survie, famille, emploi, logement, pauvreté et exclusion sociale. Les dépenses d'éducation sont exclues des CPS¹ en accord avec les principes comptables du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros), supervisé par Eurostat².

En termes d'acteurs, le champ des CPS comprend l'ensemble des régimes ou organismes (annexe 2), publics ou privés, qui ont pour mission d'en assurer la charge dans un cadre de solidarité sociale, c'est-à-dire pour lesquels la couverture du risque ne se traduit pas, pour le bénéficiaire, par le versement d'une contrepartie équivalente au risque qu'il présente (âge, morbidité antérieure, antécédents familiaux, etc.).

En termes de sources de données, les CPS sont élaborés majoritairement à partir des mêmes sources que les comptes nationaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) : ils utilisent majoritairement des données de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) [en intégrant des redressements réalisés par l'Insee], ainsi que des données de l'Insee. Les données de l'Insee sont utilisées pour construire le compte des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) et une partie du compte de l'hôpital.

De nombreuses autres sources sont utilisées pour détailler certaines opérations, comme les données de la Direction de la Sécurité sociale (DSS)³, du Service des données et études statistiques (SDES)⁴, de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)⁵ et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)⁶.

D'un point de vue géographique, les CPS couvrent la France, dont les départements et régions d'outre-mer, hors Mayotte.

Élaborés chaque année par la Drees, les CPS permettent un suivi des emplois (dépenses) et des ressources (recettes) de la protection sociale, avec un historique très large puisque la plupart des séries sont disponibles jusqu'en 1959.

Les prestations des comptes de la protection sociale

Les prestations de protection sociale retenues dans le champ des CPS correspondent aux transferts sociaux monétaires (prestations en espèces) ou aux services fournis aux ménages gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs (prestations en nature) perçus à titre individuel par les ménages. Les prestations sociales sont versées ou fournies aux ménages confrontés à certains risques sociaux, sans contrepartie équivalente ou simultanée.

¹ Les CPS comptabilisent uniquement (i) les bourses sur critères sociaux dans le risque pauvreté et exclusion sociale et (ii) les bourses du primaire et du secondaire dans le risque famille.

² Eurostat, 2022.

³ Prestations versées par la Banque de France, la Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (Seita), etc.

⁴ Allocation logement et Compte satellite du logement (CSL).

⁵ Données sur l'Aide sociale à l'enfance (ASE), allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) et prestation de compensation du handicap (PCH).

⁶ Données sur le champ des organismes d'assurance, fonds de pension, mutuelles et institutions de prévoyance.

Outre les prestations sociales en espèces et en nature, les CPS comptabilisent également les versements aux ménages qui ne prennent pas la forme de prestations sociales, comme des crédits d'impôt, des compléments de rémunération, etc. À ce titre, les termes « prestations » ou « prestations sociales » sont utilisés indifféremment dans cet ouvrage, au sens large, pour désigner toutes les prestations comptabilisées dans les CPS. Toutes ces prestations peuvent être récurrentes¹ ou perçues sous forme de versement unique². Ces prestations peuvent par ailleurs être attribuées avec³ ou sans⁴ condition de ressources.

Les prestations sociales couvrent les individus contre certains risques sociaux ou certaines situations qui peuvent affecter négativement leur bien-être ou celui des personnes à leur charge. Les CPS distinguent les six fonctions suivantes, qu'on appelle ici risques sociaux (classées par ordre décroissant des dépenses), dont le périmètre est cohérent avec la présentation du Système européen de statistiques intégrées à la protection sociale (Sespros) [voir *infra*] :

- vieillesse-survie, composé des sous-risques vieillesse et survie ;
- santé, composé des sous-risques (i) maladie, (ii) invalidité et handicap et (iii) accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) ;
- famille ;
- emploi, composé des sous-risques chômage, insertion et réinsertion professionnelles ;
- logement ;
- pauvreté et exclusion sociale.

Santé

Les prestations de ce risque sont regroupées en trois sous-risques : maladie, invalidité (y compris handicap) et accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).

Le sous-risque maladie couvre les dispositifs et prises en charge de services médicaux permettant de maintenir, restaurer ou améliorer la santé des personnes protégées. Les postes les plus importants correspondent aux remboursements des soins de santé par l'Assurance maladie. S'y ajoutent les indemnités journalières, c'est-à-dire les prestations en espèces qui remplacent totalement ou en partie la perte de revenus pendant l'incapacité temporaire de travail pour cause de maladie, d'accident du travail ou de maladie professionnelle⁵.

Le sous-risque invalidité et handicap couvre l'incapacité permanente ou durable à exercer des activités économiques et sociales, lorsque cette incapacité n'est pas la conséquence d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Les principales prestations sociales de ce sous-risque sont (i) l'allocation aux adultes handicapés (AAH), (ii) les services fournis par les établissements médico-sociaux en matière d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement des personnes handicapées et (iii) les pensions et rentes d'invalidité.

Le sous-risque AT-MP correspond aux accidents liés au travail et au trajet domicile-travail ainsi qu'aux maladies qualifiées de professionnelles par la réglementation de la Sécurité sociale. Les principales prestations sociales de ce sous-risque sont (i) les pensions et rentes AT-MP et (ii) les prestations liées à l'indemnisation des maladies de l'amiante.

Vieillesse-survie

Les prestations de ce risque sont regroupées en deux sous-risques : vieillesse et survie.

Le sous-risque vieillesse rassemble les prestations protégeant contre les risques liés à la vieillesse tels que perte de revenu, revenu insuffisant, manque d'indépendance dans l'accomplissement des tâches quotidiennes, participation réduite à la vie sociale, etc. En revanche, les soins médicaux aux personnes âgées sont exclus car ils sont comptabilisés dans le risque santé.

¹ Comme les prestations familiales, les indemnités journalières de maladie, les pensions de retraite ou d'invalidité.

² Comme le chèque énergie, la prime pour l'emploi (PPE) ou l'allocation de rentrée scolaire (ARS).

³ Comme le revenu de solidarité active (RSA), les aides pour le logement (APL) ou les bourses sur critères sociaux.

⁴ Indemnités journalières (IJ), les remboursements de soins ou les allocations familiales.

⁵ Dans les CPS, les indemnités journalières liées à la maternité sont comptabilisées dans le risque famille.

Le sous-risque vieillesse couvre ainsi les prestations qui :

- assurent un revenu de remplacement pour compenser la perte de revenu liée au départ à la retraite (pensions de droit direct)¹ ;
- garantissent un niveau de ressources lorsqu'une personne a atteint un âge prescrit (minimum vieillesse) ;
- fournissent des biens ou des services spécifiquement requis par la situation personnelle ou sociale des personnes âgées telles que les prestations liées à la dépendance des personnes âgées, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Le sous-risque vieillesse a donc un champ plus large que les pensions de retraite de droit direct, même si ces dernières représentent la grande majorité des dépenses de ce sous-risque.

Le sous-risque survie désigne les besoins résultant de la disparition d'un membre de la famille (le conjoint dans la majorité des cas). Il comprend principalement les pensions versées au titre de droits dérivés² des régimes obligatoires (pensions de retraite, d'invalidité, des accidents du travail et maladies professionnelles), les prestations des organismes d'assurance et des fonds de pension, les allocations du minimum vieillesse en complément d'une pension de réversion, et d'autres prestations comme des compensations de charge (frais funéraires, capitaux décès).

Famille

Ce risque inclut les prestations qui fournissent (i) un soutien financier aux ménages pour l'éducation des enfants, (ii) une aide financière aux personnes qui soutiennent leurs proches, autres que des enfants et (iii) des services sociaux spécifiquement conçus pour aider et protéger la famille, en particulier les enfants.

Ce risque rassemble en particulier les prestations en faveur de la famille (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial), les prestations liées à la scolarité (allocation de rentrée scolaire), des prestations liées à la garde d'enfant (accueil des jeunes enfants), l'aide sociale à l'enfance, les prestations liées à la maternité (indemnités journalières pour maternité) et les compléments de rémunération versés aux parents (comme le supplément familial de traitement dans la fonction publique). Les bourses attribuées dans l'enseignement primaire et secondaire, qui sont versées directement aux parents, sont incluses dans ce risque³. Les réductions d'impôt pour « frais de scolarité » ne font pas partie du champ des CPS car elles sont considérées comme des dépenses rattachées à l'éducation.

De façon générale, le risque famille ne rassemble pas l'ensemble des dispositifs socio-fiscaux destinés à tenir compte de la composition familiale. Les réductions d'impôt sur le revenu ne sont pas comptabilisées (seuls les crédits d'impôt le sont dans Sespros), ce qui exclut du risque famille les baisses d'impôt induites par le quotient familial pour la France. Les modulations des montants de prestations sociales en fonction du nombre d'enfants à charge sont prises en compte dans les risques où ces prestations sont classées. Par exemple, les suppléments de RSA pour enfants à charge sont classés dans le risque pauvreté et exclusion sociale.

Emploi

Ce risque regroupe les sous-risques chômage d'une part et insertion et réinsertion professionnelles d'autre part.

Le sous-risque chômage regroupe toutes les prestations versées aux personnes privées d'emploi. Il comprend l'indemnisation du chômage (revenu de remplacement consécutif à la perte d'un emploi rémunéré), que ce soit l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), pour les chômeurs qui ont des droits à l'assurance chômage, ou d'autres allocations dont la principale est l'allocation de solidarité spécifique (ASS)⁴, destinée

¹ Au sein des pensions de retraite, sont distinguées les pensions versées par les régimes de retraite obligatoire de celles versées par les autres régimes de retraite (non légalement obligatoires). Les régimes obligatoires comprennent l'ensemble des régimes relevant du champ des CPS (régime général, régimes des non-salariés, régimes spéciaux, régimes complémentaires, régimes directs employeurs, régimes d'intervention sociale de l'État et des collectivités locales, etc.), sauf les organismes d'assurance et les fonds de pension.

² Pensions de droit dérivé, c'est-à-dire les pensions de réversion versées aux conjoints survivants des bénéficiaires de droit direct.

³ À l'inverse, les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur sont rattachées au risque pauvreté et exclusion sociale, puisqu'elles sont versées directement à l'étudiant.

⁴ L'ASS est classée dans le sous-risque chômage en accord avec le cadre européen Sespros (Eurostat, 2022. Section 7.2.1.)

aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Le sous-risque chômage comprend également les préretraites (revenu de remplacement attribué aux personnes ayant pris leur retraite avant l'âge légal à la suite de la perte de leur emploi pour raisons économiques) ainsi que le chômage partiel.

Le sous-risque insertion et réinsertion professionnelles correspond à la recherche et à l'adaptation à un nouvel emploi et aux versements compensant la perte de salaire due à l'absence de travail pour cause de formation professionnelle. Il inclut la prise en charge du coût de la formation des personnes à la recherche d'un emploi et les aides versées aux chômeurs pour faire face aux frais de déplacement ou de réinstallation en vue d'obtenir un emploi.

Logement

Les prestations sociales de ce risque visent à permettre aux ménages d'accéder à un logement en les aidant à faire face aux coûts associés.

Le risque logement est composé pour l'essentiel de trois aides, financées par l'État depuis 2015 et attribuées aux ménages les plus modestes : (i) l'aide personnalisée au logement (APL), (ii) l'allocation de logement familiale (ALF) et (iii) l'allocation de logement sociale (ALS). Ces trois aides, attribuées sous condition de ressources ne sont pas cumulables : la priorité est d'abord donnée à l'APL, puis à l'ALF et enfin à l'ALS, en fonction des caractéristiques du logement et de la configuration familiale des bénéficiaires. Dans les CPS, ces trois aides sont comptabilisées comme des versements de l'État, au titre du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Dans la pratique, le versement de ces prestations est délégué à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la Mutualité sociale agricole (MSA) qui reçoivent, pour ce faire, des versements du FNAL. Ce fonds est majoritairement financé par des impôts et taxes affectés à la protection sociale, principalement la contribution due par les employeurs.

Les prestations restantes du risque logement comprennent en particulier l'action sociale du Fonds de solidarité logement (FSL) ainsi que des formes d'action sociale individuelle des caisses.

En revanche, le risque logement ne tient pas compte :

- de l'avantage en termes de loyers des locataires du parc social, appelé aussi « avantage HLM » : les personnes occupant des logements sociaux acquittent un loyer inférieur à celui de marché, qui constitue une forme d'avantage, assimilable à une prestation de logement qui pourrait être intégrée aux CPS, mais n'est en fait pas comptabilisée en raison des difficultés d'estimation ;
- des autres dispositifs d'aides liés à l'habitation tels que le chèque énergie (comptabilisé dans le risque pauvreté et exclusion sociale) ou les aides à la rénovation énergétique (comme MaPrime-Rénov¹) qui sont exclues du champ des CPS.

Pauvreté et exclusion sociale

Contrairement aux autres risques des CPS, le risque pauvreté et exclusion sociale est résiduel, c'est-à-dire qu'il regroupe les prestations sociales qui n'entrent dans aucun des cinq autres risques. Le concept d'exclusion sociale est multidimensionnel. Il est lié à la pauvreté monétaire, et renvoie plus largement à des situations précaires dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'emploi.

Le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité constituent la majeure partie des dépenses au titre du risque pauvreté et exclusion sociale. Ce dernier comprend également l'action des établissements médico-sociaux qui œuvrent dans ce domaine (services d'hébergement notamment), et celle des caisses communales et intercommunales d'action sociale (CCAS-CIAS). Le chèque énergie (qui a succédé aux tarifs sociaux de l'énergie) est également pris en compte dans ce risque. En outre, les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur sont incluses depuis l'édition 2024 des CPS au sein de ce risque¹.

Les opérations des comptes de la protection sociale

Les CPS ne décrivent pas uniquement les prestations, mais également les opérations permettant leur financement. Les CPS retracent ainsi l'ensemble des emplois et des ressources attribuables à la protection sociale : l'ensemble des opérations des régimes dont la protection sociale est l'activité essentielle (régimes d'assurance sociale publics), et les opérations identifiées comme relevant de ce champ pour les autres régimes (État et organismes divers d'administration centrale, collectivités territoriales, organismes d'assurance,

¹ Conformément au manuel Sespros, les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur sont rattachées au risque pauvreté et exclusion sociale, puisqu'elles sont versées directement à l'étudiant. À l'inverse, les bourses attribuées dans l'enseignement primaire et secondaire sont versées aux parents et relèvent, à ce titre, du risque famille.

fonds de pension, autres sociétés financières et non financières, institutions sans but lucratif au service des ménages [ISBLSM]). Plus précisément, les opérations principales sont les suivantes (fiche 01 et annexe 6) :

- Les ressources des CPS sont notamment constituées de cotisations sociales, d'impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale et de contributions publiques (encadré 1).
- Les emplois sont constitués essentiellement des prestations sociales (95 % en 2024). Le reliquat des emplois est constitué de frais non financiers (rémunérations des agents travaillant dans les caisses de sécurité sociale notamment, consommations intermédiaires, impôts sur les productions), de frais financiers (intérêts, revenus d'investissement), d'emplois du compte de capital et d'autres emplois (impôts sur le revenu ou transferts entre secteurs) des institutions qui concourent au fonctionnement de la protection sociale (caisses de sécurité sociale en France en particulier).
- Les transferts internes entre les différents régimes de protection sociale sont également retracés.

Pour chaque régime et chaque secteur institutionnel, il est possible de calculer un solde, c'est-à-dire la différence entre les ressources et les emplois qui renseigne sur une capacité ou un besoin de financement du régime. Toutefois, l'interprétation de ce solde diffère en fonction de la complétude du compte du régime ou du secteur institutionnel considéré (fiche 01 et annexe 2).

Pour les régimes d'assurance sociale, un ajustement comptable est réalisé lors de la construction du compte afin de caler le solde des régimes d'assurance sociale des CPS avec celui publié par l'Insee. En effet, la constitution des CPS arrivant un peu après le compte de l'Insee, certaines sources disponibles (rapport d'activité de caisses par exemple) viennent modifier le total des emplois des CPS, et par conséquent, décalent le solde des CPS de celui des comptes nationaux. Cet ajustement comptable est isolé à la fin du compte. Cet ajustement comptable n'existe pas pour le compte provisoire (i.e. 2024 dans le cadre du présent Panorama). En effet, les comptes nationaux sont publiés six mois avant les CPS ; ces derniers bénéficient donc de plus d'informations, et sont donc davantage susceptibles d'être proches des données semi-définitives que les comptes nationaux.

Encadré 1 Le calcul des contributions publiques dans les CPS

Dans les comptes de la protection sociale (CPS), seule une partie du compte des administrations publiques centrales et locales est reprise. En effet, pour ces secteurs, les CPS retracent uniquement les opérations directement attribuables à la protection sociale (prestations, cotisations, impôts et taxes affectés à la protection sociale, transferts, etc.). Le compte est ensuite équilibré, 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 administrations publiques.

Comparaisons internationales fondées sur les comptes de la protection sociale

Les CPS constituent la traduction pour la France du Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros), développé dans les années 1970, puis stabilisé par l'adoption d'un règlement européen cadre (n°458/2007). Le champ des CPS est ainsi identique à celui de Sespros, défini au niveau européen : « [l]a protection sociale désigne toutes les interventions d'organismes publics ou privés destinées à soulager les ménages et les particuliers de la charge d'un ensemble défini de risques ou de besoins, à condition qu'il n'y ait ni contrepartie, ni arrangement individuel en cause »¹.

Tous les États membres de l'Union européenne (UE), ainsi que d'autres États partenaires, fournissent des données à Eurostat² selon la méthodologie harmonisée de Sespros³ qui permet de réaliser des comparaisons internationales. Si les séries de certains pays, dont la France, sont disponibles depuis le début des années 1990⁴, de nombreux autres pays n'ont commencé à appliquer Sespros qu'au cours de la décennie 2000. Les

¹ "Social protection encompasses all interventions from public or private bodies intended to relieve households and individuals of the burden of a defined set of risks or needs, provided that there is neither a simultaneous reciprocal nor an individual arrangement involved." (Eurostat, 2022).

² L'office statistique de l'Union européenne.

³ Eurostat, 2022.

⁴ Pour les années antérieures au passage à l'euro de 1998, deux conventions sont possibles pour la conversion francs/euros : le taux de change fixe (1 euro = 6,55957 franc français), convention utilisée dans les CPS pour la mise à disposition des données en séries longues ; ou le taux de change flottant basé sur le taux de change FRF/ECU, convention privilégiée par Eurostat pour les comparaisons internationales.

différences entre les CPS et le système Sespros sont minimes, en particulier le montant global des prestations sociales est identique dans les deux exercices.

Limites des comparaisons européennes

Eurostat consolide les données transmises par les différents pays de l'UE et veille à leur comparabilité. Néanmoins, aucune obligation n'est faite aux pays de rétopoler leurs données lorsqu'ils ont introduit un changement méthodologique, d'où la présence de ruptures de série qui complexifient l'analyse sur longue période.

Il existe plusieurs autres limites à la comparaison internationale des dépenses de prestations sociales.

Premièrement, les prestations sociales comptabilisées sont brutes, c'est-à-dire enregistrées avant tout prélèvement social ou fiscal. Or, les niveaux d'impôts, de cotisations et de contributions sociales prélevés sur les prestations ne sont pas comparables entre pays. À niveau de prestations sociales brutes similaire, le niveau de prestations nettes reçues par les ménages, après prélèvements obligatoires, peut sensiblement différer entre pays. Le module relatif aux prestations nettes, inclus dans le système Sespros, retrace les prestations nettes versées pour chaque risque¹ et permet ainsi de s'affranchir de cette limite.

Deuxièmement, les transferts réalisés au moyen d'allègements ou d'abattements fiscaux ne sont pas inclus, à l'exception des crédits d'impôt². En complément de prestations sociales, un État peut accorder d'autres types d'avantages à certaines populations *via* des allègements d'impôts. C'est notamment le cas pour les risques famille et logement pour lesquels ces aides fiscales peuvent représenter des montants significatifs dans certains pays.

Troisièmement, les prestations sociales ne poursuivent pas nécessairement un seul objectif. Il n'est pas rare qu'une prestation soit destinée à des personnes en situation de pauvreté et/ou d'exclusion sociale et couvre un risque spécifique, comme la santé. En dépit des règles relativement précises de Sespros pour le traitement des prestations couvrant plusieurs risques, des différences de classement entre pays peuvent intervenir entre des prestations de nature proche. Cette difficulté concerne en particulier les risques famille et pauvreté et exclusion sociale, qui sont généralement ceux dont le spectre des objectifs poursuivis est le plus large.

Quatrièmement, les actions qui ont trait à l'éducation sont hors du champ de Sespros. Cela induit des difficultés de comparaison des dépenses du risque famille entre les pays où les jeunes enfants sont scolarisés en école maternelle (prestation d'éducation, hors champ CPS), comme la France, et ceux où ils sont pris en charge en jardin d'enfant (prestation du risque famille), comme l'Allemagne.

Comptes de la protection sociale et comptes nationaux

En tant que compte satellite, les CPS s'inscrivent plus largement dans le cadre des comptes nationaux. Ils respectent donc certains principes de comptabilité nationale qui diffèrent de la comptabilité budgétaire. Par exemple, les CPS sont établis en droits constatés : une opération est rattachée à l'année du fait générateur, c'est-à-dire à l'année justifiant cette opération, et non à l'année où le versement a effectivement eu lieu (comptabilité de caisse). Ainsi, un report de cotisation d'une année doit tout de même être comptabilisé lors de l'année justifiant le paiement de ces cotisations, et non lors de l'année de paiement effectif de ces cotisations par l'entreprise.

Par rapport aux comptes nationaux, les CPS détaillent un champ restreint aux organismes participant au système de protection sociale. Pour les régimes dont la protection sociale n'est pas l'unique activité³, un compte partiel est donc élaboré, retraçant uniquement les prestations qu'ils versent et leur financement. C'est le cas notamment des administrations publiques centrales (État et organismes divers d'administration centrale) et locales (régions, départements, communes) [annexe 2]. De plus, les prestations sociales au sens des CPS ne couvrent pas les dépenses d'éducation⁴.

¹ Pour une première approche neutralisant ces différences, se référer à l'article d'Eurostat sur le sujet : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_net_expenditure_on_benefits&oldid=572972.

² Un crédit d'impôt est une réduction d'impôt qui donne lieu à un remboursement du surplus si le montant du crédit d'impôt est supérieur à l'impôt payé. À la suite d'une refonte du cadre méthodologique de Sespros en 2015, les crédits d'impôt sont comptabilisés comme des prestations du champ de la protection sociale. Pour la France, ils sont intégrés partiellement depuis l'édition 2016 des CPS et de manière exhaustive depuis l'édition 2018.

³ C'est-à-dire que la protection sociale représente l'immense majorité de l'activité. Une activité annexe très mineure peut toutefois être exercée par ces régimes.

⁴ Les bourses sur critères sociaux sont comptabilisées dans les CPS dans le risque pauvreté et exclusion sociale ; les bourses du primaire et du secondaire sont comptabilisées dans les CPS dans le risque famille.

Les CPS suivent la méthodologie de présentation du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC2010), qui retrace l'ensemble des dépenses et des recettes sans double compte. Le solde des régimes de protection sociale correspond ainsi à un besoin ou à une capacité de financement (ce qui correspond au déficit au sens de Maastricht codé par l'opération B9 dans le cadre central de la comptabilité nationale).

Comptes de la protection sociale et comptes de la Sécurité sociale

Les CPS et les comptes de la Sécurité sociale sont deux systèmes distincts et complémentaires. Ils s'inscrivent chacun dans une approche spécifique, liée à leur statut et à leurs objectifs. Cela induit en premier lieu plusieurs différences de champ (*schéma 1*).

Les comptes de la Sécurité sociale présentent les dépenses, les recettes et le solde financier des comptes des régimes obligatoires de la Sécurité sociale et des organismes ayant pour mission de concourir au financement de ces mêmes régimes. Ces comptes de la Sécurité sociale ne sont pas uniquement rétrospectifs : ils intègrent des prévisions pour l'année en cours et l'année suivante. Ils sont établis dans le cadre de la commission des comptes de la Sécurité sociale, prévue par l'article L.114-1 du Code de la Sécurité sociale. Ils servent directement à l'élaboration du projet de loi de financement de la Sécurité sociale et de ses annexes.

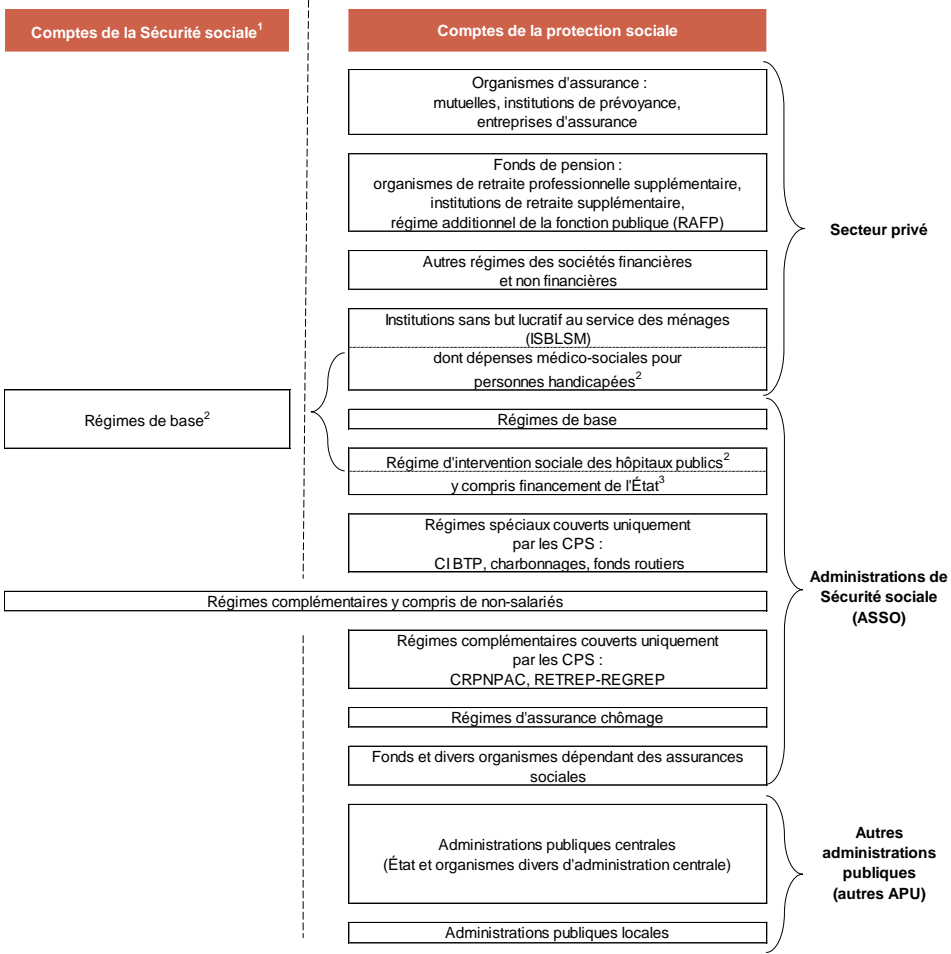
Les CPS présentent la contribution de l'ensemble des agents économiques à la protection sociale et ont vocation à décrire l'insertion du système de protection sociale dans l'équilibre macro-économique général, dans le cadre des comptes nationaux et du cadre européen de Sespros. En particulier, les CPS retracent non seulement l'intervention des régimes de Sécurité sociale, mais aussi celle d'autres régimes, publics ou privés, qui concourent à la protection sociale.

Une méthodologie de compte différente

Outre les écarts de champ détaillés précédemment, les comptes de la protection sociale et ceux de la Sécurité sociale se distinguent aussi par des écarts de méthode. Plus précisément, entre les concepts comptables adoptés par les comptes de la Sécurité sociale et les concepts statistiques des comptes nationaux régissant les CPS, trois ensembles de différences méthodologiques peuvent être distingués :

- Le traitement des opérateurs intermédiaires : lorsqu'une prestation transite par un opérateur intermédiaire, le régime financeur est identique dans les deux exercices de comptes, mais le jeu des transferts diffère, et le régime verseur est parfois distinct. Par exemple, les dépenses liées aux établissements médico-sociaux pour personnes handicapées sont considérées dans les comptes de la Sécurité sociale comme des prestations des caisses. Dans les comptes nationaux, cette opération est considérée comme un transfert des caisses aux ISBLSM, dont font notamment partie les établissements médico-sociaux pour personnes handicapées, qui versent aux ménages les prestations correspondantes. Il en va de même pour les soins délivrés au sein des hôpitaux publics.
- Le classement des opérations : certaines d'entre elles sont qualifiées de prestations dans les comptes de la Sécurité sociale et de consommations intermédiaires ou de subventions d'investissement dans les CPS et inversement. Le montant global de ces opérations traitées différemment sous les deux concepts comptables est toutefois mineur.
- Le chiffrage de certaines opérations : des correctifs globaux sont opérés en comptabilité nationale concernant notamment le traitement des dotations et reprises sur provisions, ce qui engendre des différences de montants pour les prestations de protection sociale, à la fois en niveau et en évolution. En outre, les prestations hospitalières sont évaluées au coût de leurs facteurs de production (salaires, consommations intermédiaires, impôts sur le revenu, etc.) en comptabilité nationale et non comptabilisées pour le montant des versements effectués par l'Assurance maladie et par l'État, comme c'est le cas dans les comptes de la Sécurité sociale.

Schéma Différences de champ entre les comptes de la protection sociale et les comptes de la Sécurité sociale



1. Sont mentionnés dans cette colonne les organismes présentés dans les comptes de la sécurité sociale ou qui relèvent du périmètre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.
2. Dans les CPS, les prestations des régimes de base pour l'hôpital public ou pour les structures pour personnes handicapées sont retracées en transferts aux hôpitaux et aux structures médico-sociales pour personnes handicapées. Le régime d'intervention sociale des hôpitaux publics ou encore le régime des ISBLSM versent les prestations correspondantes.
3. Les transferts de l'État aux hôpitaux publics (au titre de l'aide médicale de l'État [AME] et de soins urgents) sont comptabilisés en prestations au sein du régime d'intervention des hôpitaux et non dans le compte de l'État.

Signification du solde de ces deux exercices

Au-delà des différences de champ et de méthodologie, les comptes de la Sécurité sociale et ceux de la protection sociale poursuivent un objectif commun : celui de retracer chaque année l'ensemble des dépenses et des recettes des différents régimes les composant.

Les comptes de la Sécurité sociale présentent un solde comptable au sens du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS), qui sert de base aux travaux préparatoires à la loi de financement de la Sécurité sociale débattue à l'automne par le Parlement. Les CPS adoptent les méthodes des comptes nationaux et aboutissent à un solde harmonisé au niveau européen. Toutefois, l'interprétation du solde des CPS diffère en fonction de la complétude du compte du régime ou du secteur institutionnel considéré (fiche 01 et annexe 2).

Comptes de la protection sociale et comptes de la santé

Les niveaux présentés dans les deux exercices de comptes (comptes de la protection sociale [CPS] et comptes nationaux de la santé [CNS], ainsi que les évolutions associées, ne sont pas directement comparables en raison de plusieurs différences méthodologiques.

Dans les CPS, les dépenses correspondent aux remboursements des dépenses de santé – y compris les dépenses d'Ehpad (hors dépenses d'hébergement), les indemnités journalières pour arrêts maladie et les dépenses de prévention – effectués par les administrations publiques, les organismes d'assurance et les fonds de pension, au titre de leurs contrats collectifs, et les autres sociétés financières et non financières. Dans le domaine de la santé, les CPS se restreignent à une analyse plus institutionnelle mais aussi plus proche des conventions comptables des caisses de sécurité sociale, puisqu'ils ne retracent pas la dépense des ménages, mais seulement celle du système de protection sociale. Sur le champ des organismes d'assurance, les CPS se restreignent à la dépense au titre des contrats collectifs. Ainsi, les CPS ne comptabilisent pas les dépenses qui restent à la charge des ménages ou prises en charge par les organismes d'assurance au titre des contrats individuels, tandis que les CNS prennent en compte ces dépenses.

Les CNS mesurent l'évolution de la consommation de soins dans son ensemble, quel qu'en soit le financeur, y compris les ménages. Les CNS décomposent ensuite le financement de la consommation de soins entre les différents acteurs. Ils estiment ainsi le reste à charge des ménages, après remboursement de l'assurance maladie obligatoire, de l'État et des organismes d'assurance et des fonds de pension. Dans les CNS, les dépenses de santé sont comptabilisées selon les deux concepts de comptabilité nationale des dépenses de santé : la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM) et la dépense courante de santé au sens international (DCSi). La CSBM s'élève à 8,7 % du PIB en 2024 et rassemble l'ensemble des dépenses de soins, hors dépenses de longue durée et de prévention. La DCSi, qui inclut la CSBM, les dépenses de longue durée, de prévention et de gouvernance, s'élève à 11,4 % du PIB en 2024.

Parmi les différences entre les CPS et CNS, figurent notamment :

- Sur les médicaments, les dépenses dans les CPS correspondent aux sommes remboursées par l'Assurance maladie aux patients. Seule une partie limitée des remises pharmaceutiques – celles relatives à une autorisation temporaire d'utilisation (ATU), sur les médicaments innovants ne disposant pas encore d'autorisation de mise sur le marché – sont déduites des remboursements de médicament dans les CPS (encadré 2). L'essentiel des remises pharmaceutiques versées par les laboratoires à la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) est compté comme une ressource de la protection sociale dans la catégorie des impôts sur le revenu (fiche 04). Dans les CNS, la CSBM et la DCSi comptabilisent les dépenses après remises à l'assurance maladie sur les prix des médicaments. Les remises pharmaceutiques sont comptabilisées comme une moindre prestation dans les CNS.
- Les indemnités journalières versées par l'Assurance maladie en cas d'arrêt maladie sont comptabilisées uniquement dans les CPS mais ne le sont pas dans la CSBM ou la DCSi.

Comptes de la protection sociale et comptes du logement

Le Service des données et études statistiques (SDES), service statistique en charge notamment du logement, produit un compte satellite dédié au logement. Ce compte dénombre tous les versements financiers accordés aux locataires et aux propriétaires¹. Les prestations sociales n'en sont qu'une partie, à côté des aides fiscales et des subventions. Certaines prestations, comptabilisées dans le compte du logement, font partie d'autres risques dans les CPS. Par exemple, l'aide sociale à l'hébergement (ASH) versée à certains résidents d'établissements médico-sociaux est enregistrée au sein des risques invalidité et vieillesse ; ou encore, le chèque énergie au sein du risque pauvreté et exclusion sociale (tableau détaillé 4).

Le logement social, pourtant dans le périmètre du risque logement selon le cadre européen Sespros, est exclu des CPS du fait de difficultés de chiffrage. ■

¹ Les dépenses du risque logement dans les CPS ne tiennent pas compte de l'avantage HLM, à savoir la réduction de loyer octroyée pour les résidents d'un logement social. L'avantage HLM n'est pas mesuré dans le compte du logement. Selon les dernières estimations disponibles, celui-ci s'élevait à 13,1 milliards d'euros en 2020 (Carrotte, 2023).

Encadré 2 La comptabilisation des remises pharmaceutiques dans les CPS et dans les comptes de la santé (CNS)

Il existe trois grands types de remises pharmaceutiques : (i) les remises globales (aussi appelées remises liées aux clauses de sauvegarde), (ii) les remises à accès dérogatoires (anciennement appelées remises dites ATU / post ATU) et (iii) les remises conventionnelles. Ces deux derniers types de remises correspondent aux remises produits : elles sont toutes afférentes à un médicament précis et donc à une entreprise précise qui le commercialise.

Premièrement, les remises à accès dérogatoires sont traitées comme une moindre dépense du risque santé dans les CPS (en cohérence avec le cadre central des comptes nationaux de l'Insee) et dans les CNS. Ces remises sont en effet traitées en « moindres prix » (*i.e.* viennent se déduire du prix payé par l'Assurance maladie) en raison notamment du fait que (i) elles sont automatiques car directement proportionnelles aux ventes et (ii) elles sont appliquées par les laboratoires pharmaceutiques dans un délai assez faible en fonction des ventes réalisées. De façon plus détaillée, l'accès dérogatoire correspond aux médicaments commercialisés sous les régimes d'accès précoce ou d'accès compassionnel, c'est-à-dire commercialisés avant l'autorisation de mise sur le marché (AMM).

Deuxièmement, les remises globales sont comptabilisées uniquement dans les CPS, dans le poste autres impôts sur le revenu (*i.e.* en recettes). En effet, celles-ci dépendent en premier lieu du chiffre d'affaires des laboratoires (remises dues par les laboratoires lorsque leur chiffre d'affaires dépasse un certain seuil fixé par la loi). À l'inverse, les remises globales sont exclues de la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM), et donc des CNS puisqu'ils se concentrent sur le volet dépenses.

Troisièmement, les remises conventionnelles sont traitées de façon différenciées entre les CPS et les CNS. En effet, les remises conventionnelles sont traitées en impôt dans les CPS (en cohérence avec le cadre central des comptes nationaux de l'Insee) et en moindre dépense dans les CNS.

En comptabilité nationale (et donc dans les CPS qui appliquent le cadre central des comptes nationaux), les remises globales et les remises conventionnelles sont traitées en impôts car elles dépendent du chiffre d'affaires, soit de façon directe pour les remises conventionnelles (principalement composées de remises « à la première boîte »), soit de façon indirecte pour les remises globales (remises dues par les laboratoires lorsque leur chiffre d'affaires dépasse un certain seuil fixé par la loi).

Pour en savoir plus

- > **Carrotte, L.** (2023, février). Les loyers réduits du parc social procurent un avantage monétaire estimé à 225 euros mensuels. SDES, *Datalab Essentiel*.
- > **Eurostat** (2022). *Esspros Manual and user guidelines – 2022 Edition* (non disponible en français).