

Fiche méthodologique COFOG – La fonction Protection sociale (10) dans la ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations publiques

Cette fiche explicite la méthodologie appliquée dans les comptes nationaux français pour renseigner la fonction 10 *Protection sociale* dans la classification en fonctions des dépenses des administrations publiques (CFAP), usuellement appelées par la dénomination en anglais COFOG (*Classification of the function of government*), en base 2020. Elle illustre d'une part l'application du manuel *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics* (édition 2019) édité par Eurostat en vue de maintenir un haut degré de comparabilité internationale entre Etats-Membres, et d'autre part l'articulation avec la comptabilité nationale, définie par le manuel du Système européen des comptes (SEC, édition 2010). Ainsi, l'approche en COFOG est parfaitement articulée avec le compte de secteur des administrations publiques présentées dans le Tableau Economique d'Ensemble (TEE) et la présentation en dépenses/recettes des statistiques de finances publiques, définies dans le manuel sur le déficit et la dette public (MGDD 2022, édité par Eurostat).

Cette fiche est complémentaire de la fiche n°20 sur la ventilation des dépenses des administrations publiques en base 2020, diffusée à l'occasion du passage en base 2020 des comptes nationaux.

1. Périmètre de la fonction « Protection sociale » dans les comptes nationaux français

Dans l'approche COFOG, la *Protection sociale* a pour finalité générale la protection et la prévoyance des ménages contre les différents aléas, qualifiés de « sociaux », qui sont susceptibles de provoquer une baisse des ressources et/ou une hausse des besoins. Par simplicité, il est usuel d'utiliser le mot « risque », bien qu'il puisse porter un sens négatif dans le langage courant, même si l'incertitude concerne un événement de nature positive¹. Ils sont dits « sociaux » car correspondent à un choix sociétal de mutualisation du risque dans de nombreux pays européens (voire plus largement). La liste des aléas est explicitée dans le SEC2010 de manière limitative (§4.48), avec pour principales correspondances dans le système français de protection sociale : maladie, retraite, famille, chômage, logement, pauvreté.

¹ Par exemple, l'aléa « famille » renvoie à la hausse des besoins d'un ménage à la suite d'une naissance pour prendre soin durablement d'un enfant. Autre exemple : le risque « vieillesse » correspond à l'aléa pour un ménage de vivre suffisamment longtemps pour ne plus être en capacité physique d'avoir une activité professionnelle, source de revenus du ménage.

Les dépenses de *protection sociale* sont en premier lieu des prestations sociales (opérations D62 et D632), qui bénéficient directement aux ménages exposés à un risque social. Ces prestations peuvent être en espèces (retraites, allocations chômage, indemnités journalières, etc.) ; il s'agit souvent de revenus de remplacement – lorsque l'aléa socialisé rompt la capacité de revenu par le travail. Sinon, elles sont en nature (service de crèches, crédit d'impôt pour l'aide à domicile pour les personnes âgées, etc.) ; ces prestations ont alors pour objectif de pourvoir d'une façon directe au besoin supplémentaire généré par la réalisation de l'aléa. Dans leur grande majorité, les prestations sociales (en espèce ou en nature) dépendent du revenu des ménages (en éligibilité, et/ou en ampleur).

Les dépenses de *protection sociale* comprennent tous les frais de gestion des unités, en particulier des caisses de sécurité sociale, qui gèrent les prestations sociales : rémunération en opération D1, achats courants en opération P2, etc. Elles contiennent aussi un ensemble de dépenses diverses dont la finalité est la protection sociale sans qu'une autre catégorie soit clairement pertinente (F10.9).

La fonction *protection sociale* (F10) n'inclut pas les soins de santé (biens et services médicaux tels que les remboursements de médicaments, de consultation médicale, hospitalisations, etc.) qui sont classés en fonction *Santé* (F07). Ainsi, il faut regrouper les fonctions *santé* (F7) et *protection sociale* (F10) pour se rapprocher du périmètre de la Sécurité sociale usuellement admis dans le débat public.

La fonction *Protection sociale* regroupe les thématiques de la *maladie et l'invalidité* (F10.1), la *vieillesse* (F10.2), les *survivants* (F10.3), la *famille et les enfants* (F10.4), le *chômage* (F10.5), le *logement* (F10.6), *l'exclusion sociale non classé ailleurs* (F10.7), la *R&D dans le domaine de la protection sociale* (F10.8) et la *protection sociale nca* (F10.9). Quelques cas frontières sont explicités en partie 3.

1.1. Périmètre des dépenses de maladie et invalidité (10.1)

Les dépenses de *maladie et invalidité* composante regroupe les dispositifs (prestations et gestion) permettant de compenser tout ou partie d'une perte de revenus liée à une inaptitude au travail pour cause de maladie, d'accident ou de handicap. Ainsi, les dépenses de la Caisse Nationale d'Assurances Maladie (CNAM) pour les indemnités journalières versées suite à un arrêt de travail (maladie ou accident du travail et maladie professionnelle), ainsi que les pensions d'invalidité et d'incapacité permanente sont classées en *maladie et invalidité*, tout comme les aides aux établissements accueillant des personnes handicapées versées par la CNSA. Cette composante regroupe également les différentes allocations versées pour les personnes en situation de handicap (Allocation adulte handicapé, garantie pour travailleurs handicapés), ainsi que les dépenses des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

L'État finance également des pensions d'invalidité pour les anciens combattants qui sont classées dans cette composante. Enfin, les dépenses des Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), prestations comme frais d'administrations, sont classées dans cette composante.

1.2. Périmètre des dépenses de vieillesse (10.2)

Les dépenses de *vieillesse* englobent les dépenses pour lutter contre les risques liés à la vieillesse et la perte d'autonomie. En particulier, les pensions de retraite versées par la Sécurité Sociale (principalement par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV), par l'État (**encadré** CAS Pension) pour les fonctionnaires civils et militaires, ainsi que les retraites de l'Agirc-Arrco sont classées dans cette composante. Les pensions de retraite des régimes fermés (France Télécom, PTT, SNCF, RATP, etc.) sont également prises en compte dans cette composante. Les prestations pour lutter contre la perte d'autonomie des personnes âgées sont également classées dans cette composante, comme l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) financée par les départements, ainsi que les dépenses du crédit d'impôt pour l'emploi salarié à domicile qui profite aux personnes âgées en perte d'autonomie. Les dépenses de fonctionnement et d'administration de ces différentes prestations sont également classées dans cette composante.

1.3. Périmètre des dépenses de survivants (10.3)

Cette composante regroupe les dépenses de protection sociale fournie, aux survivants d'un défunt. En particulier, les pensions de réversion et de veuvage sont classées dans cette composante. Par exemple, les versements survivant de l'Agirc-Arrco sont classés dans cette composante. Les rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre financées par l'État, ainsi que l'Office national des anciens combattants et victime de guerre (ONACVG) sont classés dans cette composante. Les dépenses de fonctionnement et d'administration des différents régimes de prestations cités ci-dessus sont également classées dans cette composante.

1.4. Périmètre des dépenses de famille et enfants (10.4)

Les dépenses de protection sociale relatives à la *famille* et aux *enfants* regroupent les prestations fournies aux ménages ayant des enfants à charge et les frais de gestion des unités qui les encadrent. Ces prestations peuvent prendre la forme de congé maternité/paternité, d'allocations familiales, etc. Ainsi, cette composante regroupe l'ensemble des prestations familiales, en particulier par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF). Les dépenses pour le crédit d'impôt frais de garde d'enfants de moins de 6 ans (en particulier pour les enfants gardées par des assistantes maternelles ou en crèches privées) sont également dans cette composante. Elles correspondent aussi aux crèches publiques. Ces dépenses regroupent aussi les dispositifs tels que l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou les familles d'accueil. Les dépenses de fonctionnement et d'administration de ces régimes de prestations sont également classées dans cette composante.

1.5. Périmètre des dépenses de chômage (10.5)

Les dépenses *chômage* regroupent l'ensemble des prestations sociales fournies aux personnes aptes au travail et en recherche active d'un emploi, comme les indemnités de chômage total ou partiel, la formation professionnelle destinée aux personnes au chômage ou en reconversion professionnelle.

Ainsi, les allocations versées par l'UNEDIC pour les demandeurs d'emplois, ainsi que les allocations de solidarité versées par l'État pour les personnes en fin de droit de l'assurance chômage (allocation de solidarité spécifique, aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise, allocation fonds intermittents, etc.) sont classées dans cette composante, tout comme les dépenses de formation professionnelle continue et les allocations spécifiques de formation.

L'association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (AGS) est aussi enregistrée dans cette composante.

Les dépenses de fonctionnement et d'administration de ces régimes de prestations, comme France Travail ou l'UNEDIC par exemple, sont également classées dans cette composante.

1.6. Périmètre des dépenses de logement (10.6)

Les dépenses relatives au *logement* regroupent les dépenses pour aider les ménages, sous condition de ressources, à assumer le coût du logement. Ainsi, les dépenses pour les allocations de logement à caractère familial (ALF), social (ALS) et pour les aides personnalisées au logement (APL) sont enregistrées dans cette composante.

Les dépenses mobilisées pour la construction et l'amélioration du parc locatif social, en particulier dans les outre-mer, sont classées dans cette composante.

Le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipements des habitations en faveur de l'aide aux personnes âgées ou handicapées est également enregistré dans la composante *logement*, tout comme les dépenses de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) et du groupement d'intérêt public du système national d'enregistrement (SNE).

Les dépenses de fonctionnement et d'administration (en particulier du Fonds national d'aide au logement) de ces régimes de prestations sont également classées dans cette composante.

Les prestations ALF, ALS et APL sont enregistrées comme versées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui appartient au secteur Etat (tout comme l'ANCOLS ou le SNE). Les dépenses en faveur du parc locatif sont enregistrées pour l'Etat ou pour les administrations publiques locales. Ainsi, les administrations de sécurité sociale (S1314) ne présentent aucune dépense dans la fonction *logement* (F10.6).

1.7. Périmètre des dépenses d'exclusion sociale non classées ailleurs (10.7)

Les dépenses d'*exclusion sociale* non classées ailleurs correspondent au soutien pour les personnes exclues ou menacées d'exclusion sociale (personnes à faible revenu, indigents, immigrants, réfugiés, alcooliques, toxicomanes, victimes d'agression, etc.).

Ainsi, le revenu de solidarité active (RSA) (ainsi que le RSA jeunes et le RSA recentralisé) est classé dans cette composante car il s'adresse aux personnes sans ressources et permet, entre autres, à ses bénéficiaires d'assurer des moyens convenables d'existence.

L'aide médicale d'État (AME), la prime d'activité, les aides exceptionnelles de fin d'année et l'aide alimentaire rentrent également dans cette composante. Le chèque énergie, qui est attribué sous conditions de revenu, entre également dans cette composante.

Les dépenses en faveurs des réfugiés (allocation temporaire d'attente, centres d'accueil et d'examens des situations, garantie de l'exercice du droit d'asile, etc.) sont également classées en composante *exclusion sociale nca*, tout comme les dépenses des offices français de protection des réfugiés et des apatrides (OFFPRA) et de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (ADOM) et l'établissement public pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) sont également dans cette composante. Aucune dépense des administrations publiques de sécurité sociale n'est enregistrée dans cette composante. Les dépenses de fonctionnement et d'administration (en particulier par les départements) de ces régimes de prestations sont également classées dans cette composante.

1.8. Périmètre des dépenses de R&D dans le domaine de la protection sociale (10.8)

Aucune dépense publique est enregistrée dans cette composante. La recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental sont classés dans les composantes 01.4 (Recherche fondamentale) et 01.5 (R&D concernant des services généraux des administrations publiques).

1.9. Périmètre des dépenses de protection sociale non classées ailleurs (10.9)

Cette composante regroupe les dépenses pour les services de protection sociale pour les victimes de catastrophes ainsi que pour l'achat et le stockage de produits de premières nécessités en cas de catastrophe ainsi que les dépenses de protection sociale qui n'ont pas pu être classées dans les composantes précédentes. En particulier, les dépenses des caisses centrales d'activités sociales (CCAS) qui délivrent des prestations variées (tourisme social, restauration collective, complémentaire santé, etc.) sont classés dans cette composante. Ces dépenses sont quasi-exclusivement supportées par les collectivités locales et aucune dépense des administrations publiques de sécurité sociale n'est enregistrée dans cette composante.

2. Données de cadrage

En moyenne entre 2014 et 2024, les dépenses de *protection sociale* (F10) représente 595,6 Md€, soit 24,4 % du PIB et 42,2 % des dépenses publiques. Avec le contexte démographique et l'inflation, ces dépenses suivent quasiment le rythme de la croissance et de l'évolution des dépenses publiques : entre 2014 et 2024, les dépenses de protection sociale ont augmenté de 31,2 % en valeur, quand le PIB en valeur a augmenté 35,6 % et les dépenses publiques de 32,9 %.

Les dépenses de *vieillesse* (F10.2) –les retraites– représentent 55,3 % des dépenses de protection sociale sur la période, tandis que la composante *survie* (F10.3) –les pensions de réversion– sont à 6,0 % du total. Ensuite,

les dépenses de *maladie et invalidité* (fonction 10.1), représentent 11,6 %. Viennent ensuite : *chômage* (F10.5) à 9,7 %, *famille et enfants* (F10.4) à 8,1 %, *exclusion sociale nca* (F10.7) à 5,0 % et *logement* (F10.6) à 3,5 %.

Sur cette période, les dépenses de protection sociale sont assurées majoritairement par les *administrations publiques de sécurité sociale* (S1314, 72 %), puis par l'État (S13111, 19 %), les *administrations publiques locales* (S13112, 8,5 %) et les *organismes divers d'administration centrale* (ODAC) (S13112, 0,5 %).

Les dépenses de *protection sociale* sont majoritairement des prestations sociales en espèces (opération D62, 80,0 % en moyenne entre 2014 et 2024), puis des prestations sociales en nature (opération D632, 6,7 %) et des transferts courants –comme des aides aux instituts sans but lucratifs– (opération D7, 5,3 %). Les rémunérations (opération D1), consommations intermédiaires (opération P2) et investissement (opération P5L²) des unités gérant le système de protection sociale représentent 7,1 % du total des dépenses de *protection sociale*.

Les déterminants économiques sous-jacents à l'évolution des prestations sociales sont l'inflation passée, car de nombreuses prestations en espèces sont indexées et le vieillissement de la population (tendance haussière du nombre de pensionnés). Le niveau des revenus est un facteur dont l'influence n'est pas déterminée *a priori*. Au niveau individuel, il joue à la baisse sur l'éligibilité (car les prestations sont sous conditions de ressources) mais plutôt à la hausse sur les montants reçus (car le revenu est souvent l'assiette de calcul). Au niveau macroéconomique, l'effet d'une hausse du revenu moyen dépend de la répartition. Dans un cas polaire, où la hausse résulte intégralement d'une hausse des très hauts revenus, elle a un impact minimal sur les prestations sociales car les ménages concernés sont peu éligibles. À l'inverse, si la hausse se concentre uniquement sur les plus bas revenus, l'effet est fort sur les dépenses de prestations sociales car elles affectent de nombreux ménages éligibles.

3. Quelques cas frontières

3.1. Hébergement et exclusion sociale

Les dépenses d'hébergement pour les personnes en grande précarité (demandeurs d'asile, les sans-abris et mal logés, etc.) sont classées en composante *logement* (F10.6) alors que par leur nature temporaire, et sommaire, ces dépenses auraient pu être enregistrées en lutte contre l'*exclusion sociale* (F10.7). Ainsi, les dotations globales de financement pour la construction et l'amélioration des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) sont classées en *logement*, tout comme les dépenses pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et les dépenses associées au service public de l'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (« Service public de la rue au logement »).

3.2. Logement social

Dans les comptes nationaux français, l'activité du secteur du logement social (type HLM) est considérée comme marchande. En effet, même si l'objectif des acteurs du secteur n'est pas lucratif, les loyers couvrent une large partie des coûts. Ainsi, les bailleurs sociaux sont affectés au secteur institutionnel des sociétés non-financières, S11.

Dans la fonction *logement* (F10.6), sont enregistrées des aides à l'investissement (opération D92) versés par l'État permettant aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM) de construction de développer le parc locatif social, d'accélérer sa rénovation énergétique ou de résorber l'habitat insalubre. Les collectivités locales peuvent également financer ce type de programme (en aide à l'investissement).

² L'opération P5L se définit comme la somme de la formation brute de capital (opération P5) et l'acquisition moins cessions d'actifs non produits (opération NP). Cette dernière opération est quasi-exclusivement l'achat (net de vente) de terrains.

Indirectement, les bailleurs sociaux sont récipiendaires des allocations logement (ALF, ALS, APL) dont bénéficient les locataires. En comptabilité nationale, ces prestations sociales sont considérées « en nature » même si elles se matérialisent par des flux monétaires. En effet, il est nécessaire d'avoir consommé pour en bénéficier ; il ne s'agit pas de revenu de remplacement. En ce sens, elles ne sont pas considérées comme affectant le prix du service de logement, mais uniquement le partage entre les administrations publiques et le reste à charge des ménages.

Tout le système de financement du logement social appuyé pour partie sur l'épargne des livrets A, bien qu'organisé par la puissance publique, n'engendre aucune dépense des administrations publiques.

3.3. Crédit d'impôt aide à la personne

Le crédit d'impôt services à la personne est un dispositif permettant de faire prendre en charge la moitié des dépenses engagées pour l'emploi de salariés à domicile dans les services à la personne. En comptabilité nationale, l'enregistrement de ce crédit d'impôt dépend du statut du ménage bénéficiaire. Quand le public bénéficiaire est fragile, au sens du SEC2010, ce crédit d'impôt a un caractère de protection sociale, autrement il est une subvention. Or l'information sur les types de ménages bénéficiaires n'est pas disponible. Le département des comptes nationaux s'est donc appuyé sur les travaux de la Dares dans le domaine du service à la personne pour proposer une approximation de la part des publics fragiles dans les bénéficiaires de ce crédit d'impôt : 50%. Ainsi, la moitié des dépenses du crédit d'impôt d'aide à la personne est ventilée en F10.2 – Vieillesse. L'autre moitié de la dépense est enregistrée en subvention aux métiers de services à la personne et ventilée en F04.7 – Autres branches d'activités. Le choix de la sous fonction 10.2 découle aussi de la données Dares qui place l'assistance aux personnes âgées comme la principale activité dans les services à la personnes (environ 40% sur les années 2020).

3.4. Garde d'enfants

Toutes les dépenses liées à la garde (assistante maternelle, crèche, etc.) sont classées en *protection sociale* (F10.4 *Famille et enfants*) à la charge de l'État (S1311), que les enfants soient scolarisés ou non pourvu qu'ils aient moins de 6 ans. Les ménages qui optent pour ces modes de garde peuvent être en partie remboursés *via* le crédit d'impôt. Ce choix est cohérent avec l'articulation entre protection sociale et action sociale (voir 3.3).

Hors temps scolaires (avant ou après les cours, les mercredis, durant les vacances scolaires) les enfants scolarisés, peuvent être gardés à l'accueil de loisir de l'école. Ce sont des dépenses à la charge des communes (S1313) et sont classées en *Enseignement* (F09).

Bien que pour les enfants scolarisés les activités effectuées avec une assistante maternelle par exemple ou les encadrant de l'accueil de loisirs puissent être proches, le choix retenu est pratique --les données sources ne permettent pas de faire un partage-- et cohérent avec le manuel Cofog : Lorsqu'une dépense pourrait concerner plusieurs fonctions (et qu'il n'y a pas de partage robuste), l'ensemble de la dépense est enregistré dans la fonction principale.

3.5. Dispositifs d'aide entre protection sociale et affaires économiques

De nombreux dispositifs d'aide –typiquement la remise à la pompe³, le bouclier tarifaire électricité⁴, le chèque énergie⁵ ou l'indemnité carburant⁶, n'ont pas un classement évident car il s'agit à la fois d'aide –donc ils ont un caractère social– mais sont aussi une forme d'intervention publique sur des marchés spécifiques. Le classement en dépense de *protection sociale* (F10) ou en *affaires économiques* (F4) découle *de facto* de l'enregistrement dans le cadre central des comptes nationaux sous forme d'une prestation sociale –en espèces (opération D62) ou en nature (opération D63) –, ou d'une subvention (opération D3). Les principales étapes de l'analyse fine nécessaire pour aboutir au classement sont détaillées ci-dessous.

Premièrement, toute mesure individualisable et couvrant un risque social (§4.84) est attendue enregistrée comme une prestation sociale (opérations D62 ou D63), et sont légitimes (§4.83) à être enregistrée en dépense de *protection sociale* (F10), *santé* (F7) ou *éducation* (F9) selon le motif social sous-jacent. A ce titre, aucun des quatre dispositifs ne couvre explicitement un risque social. En effet, ni l'énergie ni le transport ne sont des motifs cités dans le SEC2010.

Deuxièmement, le cas échéant, il faut examiner si le dispositif peut être inclus dans une acceptation plus large des prestations sociales. En effet, si le périmètre défini par le SEC2010 est centré sur les risques sociaux (cf. première étape), il reconnaît comme prestation sociale un champ plus large dans deux cas :

- i) Si le transfert n'est pas subordonné au versement préalable de cotisations et qu'il est lié aux ressources du ménage (§4.85.c). En effet, s'ils échappent à une logique contributive, de tels dispositifs ont un rôle redistributif. Les versements sont enregistrés en *prestations d'assistance sociale* (opération D623).
- ii) Si les transferts sont en nature (opération D63) effectuées par des administrations publiques ou des instituts sans but lucratifs aux services des ménages (secteur S15) gratuitement ou à des prix nettement inférieurs à un prix de marché (§4.108). Ces transferts peuvent être liés à des risques sociaux, mais aussi aux loisirs, à la culture, etc.

Ainsi si un dispositif valide le cas i ou ii), il peut être reconnu comme une prestation sociale, et enregistrés comme dépenses de *protection sociale* (ou de *santé* ou d'*éducation*). Sinon, un classement en subventions (D3) avec *in fine* un enregistrement en *affaires sociales* (F4) est à considérer.

Ainsi, le dispositif « indemnité carburant » étant éligible sous condition de ressource, versée par une administration publique (cas i), est enregistrée en *prestations d'assistance sociale en espèces* (opération D623), puis affectée à la fonction protection sociale (F10.7 *Exclusion sociale non classé ailleurs*⁷). En suivant la même logique, le dispositif « chèque énergie » est enregistré en prestation sociale en nature (opération D63) et classé dans la même fonction (F10.7). Dans ces deux cas, la comptabilité nationale n'enregistre pas cette dépense des administrations publiques comme une baisse de prix mais comme une prise en charge de la consommation des ménages.

³ Du 1^{er} avril 2022 à fin décembre 2022, le dispositif « remise à la pompe » consistait une réduction (d'abord de 18 centimes, puis de 30 centimes) directement appliquée au prix du carburant vendus dans les stations-services et prise en charge intégralement par les administrations publiques. Elle était tout public.

⁴ Le dispositif « bouclier tarifaire pour l'électricité », sur 2022 et 2023, limite la hausse à 4% TTC en 2022 puis 15% sur 2023 des tarifs pour les particuliers, les petites collectivités territoriales, les micro-entreprises. Des dispositifs analogues ont été mis en place pour les logements collectifs, les casernes de gendarmerie, EHPAD, etc.

⁵ Mis en place à partir de 2023, le dispositif « chèque énergie » variant de quelques dizaines d'euros à quelques centaines d'euros en fonction des revenus du ménage, est une aide pour payer les factures d'énergie hors transports (électricité, gaz, bois, etc.). Il concerne environ 5 millions de foyers fiscaux (sur environ 40 millions de foyers fiscaux en France).

⁶ Faisant suite au dispositif « remise à la pompe », le dispositif « l'indemnité carburant » consistait à une indemnité de 100€ par personne sur l'année 2023 pour tout travailleur utilisant son véhicule pour travailler ou aller au travail sous condition de ressource (revenu inférieur à 14 700€ annuel). Elle concernait environ 60% des travailleurs.

⁷ Le choix de la composante F10.7 est un choix par défaut, car aucune autre composante ne correspondait à la thématique « transport » ou « énergie ».

Le dispositif « remise à la pompe » n'est pas reconnue comme une *prestation sociale* (opération D62 ou D63) car elle n'est pas soumise à condition de ressources (ni cas i ni cas ii). Elle n'entre donc pas dans le champ de la fonction *protection sociale* (F10). Elle est enregistrée comme une *subvention sur les produits* (opération D31), et enregistrée en *Affaires économiques – Combustible et énergie* (F04.3). La comptabilité nationale enregistre cette dépense comme une baisse du prix du consommateur (ou une hausse du prix de vente du producteur).

De même, le dispositif « boucliers tarifaires pour l'électricité » n'est pas reconnue comme une *prestation sociale* (opération D62 ou D63) car elle n'est pas soumise à condition de ressources. Elle suit le même enregistrement que le dispositif « remise à la pompe ».

Encadré : Le CAS Pensions et l'enregistrement des dépenses liées aux retraites dans le compte des administrations publiques et dans la COFOG

La protection sociale liée au risque vieillesse dans les comptes nationaux

La comptabilité nationale propose une représentation économique de la protection sociale, distinguant à cet effet des opérations et institutions spécifiques relatives à un ensemble de risques et de besoins sociaux, dont le risque vieillesse. Ce cadre conceptuel, réglementé par le système européen des comptes 2010 (SEC2010), permet de représenter de manière agrégée et synthétique les dépenses et les recettes des régimes de retraite qu'elles appartiennent ou non au secteur institutionnel des administrations publiques. Le SEC2010 est un manuel européen qui cherche à présenter de manière homogène les diverses organisations des systèmes de protection sociale (selon les degrés de couverture des risques, centralisation de la mutualisation, recours au secteur privé, etc.). Le SEC2010 porte ainsi une attention particulière aux régimes de retraite qui sont de loin le risque le plus important en montant de prestations et de cotisations. Le SEC2010 étant une déclinaison au niveau européen d'un manuel international établi par l'ONU (le Système des Comptes Nationaux, édition 2008), il présente une forme de tropisme à décrire les régimes de retraites en première intention comme des régimes par capitalisation, puis à adapter cette approche pour rendre compte de système par répartition.

Les *prestations sociales*⁸ (composante de l'opération D6) sont définies en comptabilité nationale (SEC2010, §4.83) comme « des transferts, en espèces ou en nature, aux ménages, qui sont destinés à alléger la charge financière que représente pour ceux-ci la protection contre un certain nombre de risques ou de besoins. Ils sont effectués par l'intermédiaire de régimes organisés de façon collective ou, en dehors de ces régimes, par des unités des administrations publiques ou des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) ».

Les prestations sociales autre que transferts sociaux en nature (opération D62) –parfois appelées « prestations en espèces » – peuvent être versées par des *régimes d'assurance sociale*, définis comme des « régimes auxquels les participants sont tenus d'adhérer par leurs employeurs ou les administrations publiques en vue de se prémunir contre certains faits ou circonstances [...]. Dans ces régimes, des *cotisations sociales* sont versées par les salariés ou par d'autres, ou par les employeurs pour le compte de leurs salariés, en vue de garantir le droit à des *prestations d'assurance sociale* » (SEC2010, §4.88).

Le SEC distingue les régimes de sécurité sociale qui couvrent les *administrations de sécurité sociale* (secteur S1314) et les régimes liés à l'emploi qui sont représentés dans le secteur institutionnel de l'employeur ou dans le secteur institutionnel des *sociétés financières* (secteur S12), en particulier les *fonds de pension* (secteur S129) s'agissant des retraites.

Dans les comptes nationaux français, les régimes de retraite sont retracés dans leur majorité dans le secteur des *administrations de sécurité sociale* avec une observation directe des flux de cotisations et des flux de prestations. De plus, la comptabilité nationale décrit l'activité des régimes gérés directement par les employeurs. Cet enregistrement a lieu dès qu'un employeur dispense des prestations « extra-légales » (indemnité de licenciement, congés de maternité/paternité supérieurs à la législation, etc.). L'activité de ces *régimes directs employeurs* est retracée de manière à expliciter le rôle d'assureur endossé par l'employeur : les flux économiques sont enregistrés comme si le régime transitait par une caisse autonome, recevant des cotisations et versant des prestations. Il est ainsi considéré que l'employeur verse un complément de rémunération aux salariés (une cotisation sociale imputée à la charge des employeurs), reversé par ces

⁸ En toute rigueur, le SEC identifie des prestations sociales qui couvrent tout un ensemble de risques et besoins, dont l'éducation.

derniers au régime d'assurance⁹. Usuellement, seuls les flux des prestations (opérations D62) sont observés. Les cotisations sont donc imputées (opération D612) à hauteur de prestations versées. Ainsi, le rôle d'auto-assureur endossé par l'employeur est neutre sur sa capacité/besoin de financement (opération B9) ou sa capacité d'investissement (opération B8).

C'est en particulier le cas pour l'État (secteur S13111) où les flux concernant la retraite des agents publics de l'État (donc hors fonction publique territoriale ou hospitalière) transitent par le compte d'affectation spéciale pensions (*CAS Pensions*).

Les régimes de retraites gérés par l'État : le CAS Pensions

La traduction du compte d'affectation spéciale pensions (CAS) en opérations de comptabilité nationale

Les régimes de retraite gérés par l'État sont retracés à travers le *CAS Pensions*. Comme tous les comptes d'affectation spéciale, le *CAS Pensions* correspond à un découpage budgétaire, mais ne dispose pas d'une autonomie de décision. À ce titre, au sens du SEC 2010 (§.20.67), il ne constitue pas une unité économique (le SEC dit « institutionnelle ») qui serait distincte de l'État : le *CAS Pensions* est une composante de l'État (secteur S13111). Il est donc distinct des *administrations de sécurité sociale* (secteur S1314).

Même si le *CAS Pensions* n'est pas une unité économique, il est possible d'isoler les opérations de comptabilité nationale liées aux régimes du *CAS Pensions*.

Les pensions versées aux fonctionnaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) sont considérées comme relevant d'un régime lié à l'emploi, elles sont enregistrées en autres *prestations d'assurance sociale* (opération D622).

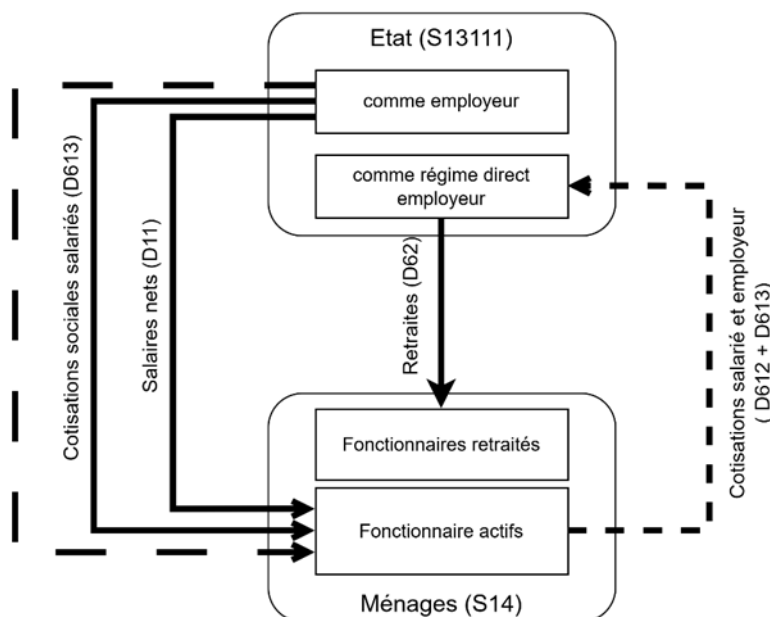
Les prestations relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) non contributives sont enregistrées en *prestations d'assistance sociale* (opération D623). Elles sont financées par un transfert du budget général.

Les pensions versées aux fonctionnaires de la Poste et d'Orange (deux régimes en extinction) ainsi qu'aux ouvriers de l'État sont enregistrées en *prestations de sécurité sociale* (opération D621). Elles sont financées par des cotisations effectives à la charge des salariés et des employeurs et un transfert du budget général.

Enfin, le *CAS Pensions* réalise, pour des montants plus faibles, des *transferts* (opération D73) aux *administrations de sécurité sociale* (secteur S1314), du fait de carrières mixtes entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale.

⁹ Ce choix d'enregistrer le versement de la rémunération super-brut aux ménages qui reversent l'ensemble des cotisations aux régimes n'est pas spécifique aux régimes directs employeurs. C'est une convention conceptuelle de la comptabilité nationale qui considère que les cotisations sociales bénéficiant *in fine* aux salariés sont une forme de revenu.

Figure 1 : le circuit des cotisations sociales dans les comptes nationaux d'un régime direct employeur



Note : les salaires et traitements bruts (opérations D11) comprennent les cotisations sociales salariés (qui sont enregistrées en opération D613 lorsqu'elles sont versées par les ménages). Les cotisations sociales employeurs sont enregistrées en opération D122 lorsqu'elles sont versées par les employeurs (et reçues par des ménages) et en opération D613 lorsqu'elles sont versées par les ménages.

Le système européen des comptes (SEC2010, §.4.10) formule plusieurs trois possibilités d'enregistrement des cotisations imputées dans le cas des régimes de retraite liés à l'emploi des régimes direct employeur (figure 1).

Il préconise tout d'abord une méthode actuarielle où les cotisations imputées sont adossées aux droits à retraites acquis par les salariés au cours de l'année. Appliqué à un régime par répartition, ie où les droits à retraites ne sont pas observés, le chiffrage des cotisations imputées est très dépendant d'hypothèses (une faible modification du taux d'actualisation retenu modifie fortement les montants).

Si l'approche actuarielle n'est pas jugée fiable, le SEC propose l'alternative suivante. Premièrement, il propose d'utiliser un « pourcentage raisonnable » des rémunérations, sans préciser les critères de définition de raisonnable. Si la référence au taux de droit commun est un point d'ancrage possible, il ne s'impose pas en soi. En effet, les régimes n'étant pas identiques, notamment au regard du mode de calcul des droits à prestations comme des métiers exercés.

Deuxièmement, le SEC propose une méthode « **par solde** ». Elle consiste à évaluer les cotisations imputées comme la différence entre le total des prestations versées et les cotisations effectives. Cette méthode est appliquée dans le cas du régime de la fonction publique d'État. Elle apparaît comme la plus adaptée à la représentation d'un régime dont les frontières avec les régimes de sécurité sociale sont ténues.

Conséquences dans l'analyse des données COFOG

Premièrement, le champ de la COFOG étant celui des dépenses publiques, les cotisations sociales salariés et employeurs que les ménages versent à leur employeur État sont des recettes des administrations publiques et donc ne figurent pas dans la COFOG.

Ensuite, les prestations de retraites versées par l'Etat (opération D62) sont classées en intégralité en composante vieillesse (F10.2), au même titre que toutes les pensions reçus par les ménages versées par les administrations de sécurité sociale.

Le montant total des cotisations imputées du CAS Pensions (opération D612) est initialement une dépense de l'État sous forme de rémunération (opération D122). Conformément aux préconisations européennes (Manuel Cofog 2019, §3.5.1), ce montant est alors ventilé au *pro rata* de la répartition des salaires (opération D11) dans les différentes fonctions COFOG. Cette ventilation revient à supposer que la mutualisation du risque « retraite » s'effectue sur l'ensemble des employés de l'État, sans distinctions de ministères d'emploi, de statut civil/militaire, de trajectoire démographique cotisants/pensionnés par catégorie d'agents, etc.

L'enregistrement en comptabilité nationale est effectué sur des masses monétaires globales et non sur la détermination d'un taux de cotisation individuel qui serait appliqué à la rémunération de chaque salarié de l'État. Pour équilibrer le CAS Pensions, l'État mobilise deux taux, un pour les agents de la fonction publique de l'État (sens statutaire) et un autre pour les agents militaires. Les taux du CAS Pensions s'appliquent au « traitement brut » hors primes ; en 2024, le taux est de 74,28 % pour les civils et de 126,07 % pour les militaires. En comptabilité nationale, le calcul global des cotisations imputées ne distingue pas de catégories. Au niveau agrégé, il est possible de rapporter les cotisations imputées (opération D122) aux salaires bruts (opération D11) versés par l'État (secteur S13111). Le taux ainsi calculé (53,4 % en 2024) fournit un indicateur de la structure des dépenses de personnel de l'État, mais ne peut être interprété comme un taux de cotisation au sens individuel du terme qu'au premier ordre et aux prix d'approximations. En effet, il n'est pas comparable aux taux du CAS Pensions rappelés ci-dessus, premièrement parce que les salaires bruts agrégés en comptabilité nationale incluent les primes, et deuxièmement parce que les salaires payés par l'État (secteur institutionnel) ne sont pas ceux des agents de la fonction publique d'État (sens statutaire). D'une part, les salaires payés par l'État incluent ceux d'agents contractuels et d'autres statuts de la fonction publique (territoriale et hospitalière). D'autre part, à l'inverse, les salaires payés par l'État n'incluent pas les salaires des agents de la fonction publique d'État payés par d'autres employeurs (ces derniers s'acquittent des cotisations appelées par l'État pour équilibrer le CAS Pensions).

ce choix du taux unique pour les cotisations imputées (53,4% en 2024) est distinct du choix fait par l'État pour le taux de CAS Pension, qui est différent dans le civil et le militaire (en 2024, respectivement 74,28% et 126,07%).