

Annexe au chapitre 2. Protection sociale

Cette annexe décrit les diverses structures organiques utilisées par les unités des administrations publiques dans le cadre de la protection sociale et les effets de ces structures sur les statistiques établies pour le secteur des administrations publiques ou le secteur public.

A. Introduction

1. De nombreuses administrations publiques consacrent des ressources économiques considérables aux **régimes de protection sociale**, c'est-à-dire à des interventions systématiques pour aider les ménages et les personnes à faire face à un ensemble déterminé de risques sociaux. Les **risques sociaux** sont des événements ou des circonstances susceptibles d'avoir une incidence négative sur le bien-être des ménages en occasionnant des dépenses supplémentaires ou en réduisant leurs revenus. L'aide des administrations publiques est apportée sous forme de **prestations sociales** qui peuvent être attribuées en espèces ou en nature. Cette annexe décrit les différentes modalités selon lesquelles ces prestations sociales peuvent être assurées et précise les effets de chaque type d'organisation sur les statistiques du secteur des administrations publiques et du secteur public¹.

B. Nature des prestations sociales

2. Il n'existe pas de définition universelle du champ d'application des prestations sociales, et les risques sociaux qu'elles couvrent peuvent

varier d'un régime à l'autre et selon le pays. La liste ci-après témoigne du caractère général des prestations sociales types².

- Les traitements médicaux, dentaires ou chirurgicaux, les séjours en établissement hospitalier ou en maison de repos et les soins de longue durée pour cause de maladie, d'accident, de maternité, d'invalidité chronique ou de vieillesse. Ces prestations sociales sont d'ordinaire fournies directement en nature ou par remboursement aux ménages et personnes concernés.
- Les allocations aux épouses ou époux, enfants, parents âgés, invalides et autres personnes à charge; ces prestations sociales sont généralement versées en espèces sous forme d'allocations périodiques en faveur des personnes à charge ou de la famille.
- La compensation de la perte de revenu (le revenu de remplacement) résultant d'une incapacité de travailler à plein temps ou à mi-temps. Ces prestations sociales sont en général versées périodiquement en espèces tant que cette situation prévaut ou pour une période maximale. Dans certains cas, un montant forfaitaire peut être fourni en remplacement ou en supplément du paiement périodique. Figurent dans cette catégorie les prestations de retraite, les indemnités de chômage et les indemnités visant à remplacer les pertes de revenus liées à une maladie ou à un accident, à la naissance d'un enfant ou à tout autre événement entraînant une réduction forcée d'activité.
- La compensation de la perte de revenus due au décès du principal apporteur de revenus. Ces prestations

¹Les questions liées à l'organisation et au traitement des régimes de protection sociale sont examinées d'une manière plus approfondie dans le manuel sur le Système européen de statistiques intégrées de protection sociale (SESPROS) de la Commission européenne : *Manuel SESPROS 1996* (Luxembourg, 1996).

²Cette liste est adaptée du paragraphe 8.56 du *SCN 1993*. La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP, voir chapitre 6) comprend une catégorie «protection sociale», mais le champ de celle-ci diffère des prestations énumérées ici, dans la mesure notamment où elle exclut les soins de santé.

sociales sont généralement versées en espèces, sous forme souvent d'allocations périodiques.

- Les allocations de logement en espèces et la fourniture de services de logement, gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs, ou le remboursement des dépenses effectuées à ce titre par les ménages.
- Les allocations destinées à couvrir les dépenses d'éducation ou, occasionnellement, la fourniture de services d'éducation en nature.

3. Les prestations sociales peuvent être attribuées en espèces ou en nature. Dans ce dernier cas, les biens et services peuvent être produits par l'unité qui fournit les prestations, achetés à une unité de production marchande par cette unité, ou achetés par les ménages qui sont ensuite remboursés. La protection sociale peut aussi être fournie indirectement sous forme d'abattements fiscaux préférentiels ou de compléments de salaire. Ce dernier type de prestations n'est pas considéré constituer des prestations sociales au sens de ce manuel ou du *SCN 1993*.

4. Une prestation sociale est toujours un transfert attribué dans un cadre collectif. Il s'agit d'un transfert, car les prestations sont attribuées sans que les bénéficiaires soient tenus de fournir en retour un bien ou service de valeur équivalente. Par conséquent, les allocations versées aux salariés à titre de rémunération ou les crédits d'employeurs à leur personnel ne sont pas des prestations sociales. Les transferts sont définis plus en détail au paragraphe 3.8 du chapitre 3.

5. La dimension collective requise des régimes de protection sociale conduit à exclure les polices d'assurance individuelles souscrites par les personnes ou les ménages de leur propre initiative et dans leur propre intérêt. Certains régimes de protection sociale peuvent permettre, voire imposer, aux participants de souscrire des polices en leur propre nom. Pour qu'une police individuelle soit considérée comme faisant partie d'un régime de protection sociale, les risques contre lesquels l'assuré se prémunit doivent constituer des risques sociaux au sens du paragraphe 2, et au moins une des conditions suivantes doit être satisfaite :

- La participation aux régimes est obligatoire, que ce soit en vertu de la loi ou aux termes du contrat de travail.

- Le régime est un régime collectif organisé au bénéfice d'un groupe de travailleurs donné, et la participation est limitée aux membres de ce groupe.

- L'employeur verse une cotisation effective ou imputée au régime pour le compte des salariés.

6. Lorsque des personnes souscrivent une police d'assurance en leur propre nom, de leur propre initiative et indépendamment de leur employeur ou des administrations publiques, les indemnités à recevoir ne sont pas considérées comme des prestations sociales, même si les polices sont souscrites pour se prémunir des risques recensés au paragraphe 2. Les plans d'épargne qui maintiennent l'intégrité des cotisations des participants et se limitent à protéger ces derniers contre des risques sociaux ne sont pas des régimes de protection sociale, même si la participation y est obligatoire, car ils ne présentent pas de dimension d'assurance. Aux termes de tels plans, les cotisations des participants ou des employeurs sont versées sur des comptes distincts et peuvent faire l'objet de retrait dans des conditions spécifiques telles que la retraite, le chômage, l'invalidité ou le décès. En particulier, les régimes de retraite à cotisations prédéfinies, tels qu'ils sont décrits au paragraphe 21, ne sont pas des régimes de protection sociale.

C. Classification des régimes de protection sociale

7. Les régimes de protection sociale peuvent être classés de diverses manières : en 1) régimes contributifs et régimes non contributifs, 2) régimes obligatoires et régimes volontaires, ou 3) régimes d'employeurs, où l'employeur assure la couverture de son personnel par opposition à des régimes au travers desquels les administrations publiques fournissent cette couverture à l'ensemble de la population.

8. Les régimes contributifs imposent le paiement de *cotisations sociales* aux personnes couvertes ou à des tierces parties pour le compte des bénéficiaires, afin de garantir les droits de ces derniers aux prestations sociales. Ces régimes sont souvent qualifiés de *régimes d'assurance sociale*, et les prestations versées dans ce cadre sont considérées comme des *prestations d'assurance sociale*. Les régimes sans constitution de réserves (par répartition) créés par les employeurs et fonctionnant sans cotisation effective des salariés sont considérés comme des régimes contributifs, comme si les employeurs versaient, à titre de rémunération des

salariés, les montants nécessaires à la couverture de certains risques sociaux, et comme si les salariés versaient les mêmes montants à leur employeur à titre de cotisation sociale (cotisations imputées ou fictives). Dans le cas des régimes non contributifs, l'ouverture des droits à prestation n'est pas conditionnée par le paiement de cotisations par les bénéficiaires ou par de tierces parties au nom des bénéficiaires. Elle peut cependant reposer sur d'autres critères, tels que le niveau de ressources. Ces régimes sont qualifiés de *régimes d'assistance sociale*, et les prestations versées dans ce cadre sont des *prestations d'assistance sociale*.

9. La participation aux régimes de protection sociale peut être obligatoire ou volontaire. Les régimes obligatoires peuvent être créés par voie légale ou réglementaire, ou résulter d'accords entre employeurs et salariés. Dans certains cas, les régimes sont mixtes, certains salariés étant tenus d'y participer alors que d'autres ne le sont pas.

10. Les personnes ou les ménages ayant droit aux prestations sociales peuvent être soit un groupe de salariés (sur une base professionnelle), soit un segment de la population. Toutes les prestations d'assistance sociale doivent être fournies à l'ensemble de la population, bien que l'ouverture des droits puisse être limitée par certains critères. Les régimes d'assurance sociale imposés, contrôlés et financés par les administrations publiques et couvrant l'ensemble ou des segments importants de la population sont qualifiés de *régimes de sécurité sociale*, et les prestations versées par ces régimes sont des *prestations de sécurité sociale*. Les régimes pour lesquels l'employeur fournit des prestations d'assurance sociale à ses salariés en activité, à ses anciens salariés et à leurs ayants droit sont qualifiés de *régimes d'assurance sociale d'employeurs*, et les prestations versées par ces régimes sont qualifiées ici de *prestations sociales à la charge des employeurs*³.

11. La classification des prestations sociales repose sur le type de régime qui fournit les prestations, et non sur la catégorie de bénéficiaires. Par conséquent, toute prestation versée au personnel des administrations publiques par les régimes de sécurité sociale ou d'assis-

³Les régimes d'assurance sociale gérés par les employeurs sont appelés «régimes d'assurance sociale privés» dans le *SCN 1993*. Il peut aussi exister des régimes d'assurance sociale privés qui ne soient pas créés par les employeurs. C'est le cas dans le monde francophone de régimes non obligatoires comme les mutuelles (relevant du code de la mutualité), les institutions de prévoyance et de retraite supplémentaire.

tance sociale est à classer parmi les prestations de sécurité sociale ou d'assistance sociale, même si l'administration a introduit et gère un régime d'assurance sociale d'employeurs pour assurer d'autres prestations à son personnel. De fait, les régimes d'assurance sociale créés par les employeurs ne couvrent souvent que les risques non couverts par les régimes de sécurité sociale et d'assistance sociale.

D. Unités participant aux régimes de protection sociale

12. Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, la protection sociale peut être assurée dans le cadre de régimes d'assistance sociale, de régimes de sécurité sociale ou de régimes d'assurance sociale d'employeurs. Les unités qui participent à l'organisation et au fonctionnement de ces régimes peuvent être des administrations publiques, ou des sociétés publiques ou privées.

1. Régimes d'assistance sociale

13. Tous les régimes d'assistance sociale sont organisés et gérés par les administrations publiques. Les prestations sont prélevées sur les ressources globales de ces administrations en fonction de critères spécifiques. Cela implique la non-affectation de recettes aux régimes d'assistance sociale. L'obligation de payer les prestations d'assistance sociale est traitée comme une charge à effectuer au cours de la période pendant laquelle tous les critères y ouvrant droit sont remplis. Les prestations d'assistance sociale, ventilées en prestations en espèces et prestations en nature, constituent une catégorie du tableau 6.1 du chapitre 6 de la classification des dépenses selon le système SFP. Le paiement de certaines prestations — les pensions d'invalidité par exemple — peut s'étendre sur plusieurs périodes comptables. Il donne lieu alors à l'accumulation d'un passif au titre des paiements à venir, et la valeur actualisée de ces prestations doit être enregistrée au bilan/compte de patrimoine décrit au chapitre 7.

2. Régimes de sécurité sociale

14. Les régimes de sécurité sociale sont eux aussi organisés et gérés uniquement par les administrations publiques. Dans bien des cas, cependant, des unités institutionnelles spécifiques se consacrent entièrement au fonctionnement de ces régimes. Ces unités, qualifiées de *caisses de sécurité sociale*, forment un type spécifique d'administration publique. Toutes les caisses

de sécurité sociale doivent être identifiées en vue d'appliquer les différentes méthodes de construction des sous-secteurs d'administration publique.

15. L'existence éventuelle d'une caisse de sécurité sociale distincte dépend de son organisation, et non pas des caractéristiques propres de celle-ci, telles que le type de prestations qu'elle fournit ou l'origine de ses financements. Pour exister, une caisse de sécurité sociale doit être organisée séparément des autres unités d'administration publique, détenir des actifs, contracter des passifs distincts et effectuer des transactions financières pour son propre compte.

16. Toutefois, l'existence de caisses de sécurité sociale n'implique pas que tous les régimes de sécurité sociale sont gérés par celles-ci. Il est tout à fait possible que certains régimes de sécurité sociale, mis en place à différents niveaux d'administration publique, soient gérés par des administrations publiques autres que des caisses de sécurité sociale. En d'autres termes, les statistiques du sous-secteur de sécurité sociale peuvent ne pas inclure tous les régimes de sécurité sociale. Cependant, même si l'un de ces régimes ne constitue pas une unité institutionnelle distincte, il se peut que des comptes distincts soient établis pour gérer les finances de ce régime, permettant ainsi d'établir des statistiques de sécurité sociale relativement complètes.

17. Les principales recettes des régimes de sécurité sociale sont les cotisations sociales. Comme le montre le tableau 5.1 du chapitre 5, les cotisations de sécurité sociale sont classées en fonction de leur origine, à savoir les salariés, les employeurs pour le compte de leurs salariés, et les travailleurs indépendants ou les personnes sans emploi. Les régimes de sécurité sociale peuvent bénéficier en outre du transfert de ressources des administrations publiques et dégager des revenus de la propriété tirés du placement de leurs actifs. Pour mesurer le taux de prélèvement obligatoire (voir encadré 4.1 du chapitre 4), il est nécessaire de ventiler les cotisations sociales en cotisations volontaires et obligatoires.

18. Les prestations de sécurité sociale constituent une catégorie de prestations sociales et sont ventilées entre prestations payables en espèces et en nature (tableau 6.1). Certaines prestations sociales — les prestations de retraite, en particulier — seront payées des années après la réception des cotisations correspondantes. Comme les administrations publiques peuvent modifier les prestations de sécu-

rité sociale au gré de leur politique économique globale, une incertitude entoure le montant final ou le niveau des prestations de retraite. Aucun passif n'est donc associé aux régimes de sécurité sociale dans le système SFP, et les charges ne sont enregistrées qu'au moment où le paiement de ces prestations est exigible. Étant donné qu'il existe de fortes chances que les prestations de retraite seront versées, il y a toutefois lieu de présenter dans un poste pour mémoire une estimation égale à la valeur actualisée des prestations déjà accumulées, ainsi qu'il est précisé au paragraphe 7.145 du chapitre 7.

3. Régimes d'assurance sociale d'employeurs

19. Les régimes d'assurance sociale créés par les employeurs sont de plusieurs types, qui ont chacun un impact différent sur les statistiques du secteur des administrations publiques ou du secteur public. Il existe des régimes d'assurance sociale avec constitution de réserves (régimes par capitalisation) et des régimes sans constitution de réserves (régimes par répartition). Les régimes d'assurance sociale avec constitution de réserves disposent de réserves identifiées ou de comptes affectés au paiement des prestations. Ceux financés par les employeurs sont de trois ordres, selon que leur gestion est assurée par des compagnies d'assurances, des fonds de pension autonomes ou des fonds de pension non autonomes. Les régimes d'assurance sociale sans constitution de réserves sont gérés par l'employeur sans que des comptes spécifiques leurs soient assignés ou que des réserves spéciales soient constituées pour le paiement des prestations y afférentes. Celles-ci sont payées au contraire sur les ressources globales de l'employeur.

20. Si un employeur du secteur public constitue un régime d'assurance sociale en confiant son fonctionnement à une société d'assurances, il doit payer à la société d'assurances des cotisations sociales d'employeurs pour le compte de ses salariés; toutes les autres transactions du régime d'assurance sociale sont la responsabilité de la société d'assurances. Si celle-ci est une société privée, ses transactions — prestations et charges administratives, placement des actifs, accumulation et liquidation de passifs au titre des pensions de retraite et autres — n'influent pas sur les statistiques du secteur des administrations publiques ou du secteur public. Si la société d'assurances est en revanche publique, les opérations conduites dans le cadre de ce régime influent sur les statistiques du secteur public, mais pas sur celles du secteur des administrations publiques.

21. Un régime avec constitution de réserves organisé et géré par un employeur peut être structuré de façon autonome ou non autonome. Lorsque ce régime fournit des prestations autres que des pensions ou autres prestations de retraite, il est à classer parmi les régimes sans constitution de réserves, car une telle constitution n'est pas nécessaire. En général, les fonds de pensions autonomes et non autonomes peuvent être organisés sous forme de régime à prestations prédéfinies ou à cotisations prédéfinies⁴. Dans le cas des régimes à prestations prédéfinies, le montant des prestations de retraite promises par l'employeur aux salariés participants est garanti et déterminé en général par une formule reposant sur les années de services et le niveau de salaire des participants. Le passif d'un régime à prestations prédéfinies est égal à la valeur actualisée des prestations promises. Dans un régime à cotisations prédéfinies, le niveau des cotisations de l'employeur au fonds est garanti, mais les prestations versées dépendront de l'actif du fonds. Le passif d'un régime à cotisations prédéfinies est égal à la valeur de marché courante de ses actifs. Il faut noter, cependant, que les régimes à cotisations prédéfinies ne sont pas des régimes de protection sociale, car ils ne présentent pas une dimension d'assurance.

22. Un fonds de pension est autonome s'il constitue une unité institutionnelle distincte, c'est-à-dire s'il dispose d'actifs et de passifs propres et conduit ses transactions financières sur le marché en son nom propre. Tous les fonds de pension autonomes organisés et gérés par les administrations publiques constituent des sociétés financières publiques qui appartiennent au secteur public, mais non au secteur des administrations publiques. Comme dans le cas des régimes gérés par des entreprises d'assurance privées, la principale responsabilité de l'unité d'administration publique vis-à-vis du régime est de payer les cotisations sociales pour le compte de ses salariés. L'actif du fonds de pension et la valeur actualisée du passif correspondant aux prestations de retraite à payer constituent des actifs et des passifs du secteur public. Les cotisations sociales reçues par le fonds de pension sont considérées comme une accumulation d'un engagement au titre du paiement des prestations futures par le secteur

public, ainsi qu'il est précisé au chapitre 9. Les revenus de la propriété tirés du placement des actifs du fonds de pension sont des recettes du secteur public (voir chapitre 5), et les dépenses liées à la propriété afférentes au passif correspondant aux prestations de retraite futures sont des charges (voir chapitre 6). Le paiement des prestations de retraite constitue une réduction du passif du secteur public (chapitre 9).

23. Un fonds de pension est dit non autonome si l'employeur a créé des réserves distinctes sans que les modalités d'organisation et de fonctionnement du régime fassent de celui-ci une unité institutionnelle distincte. Tous les actifs et passifs, ainsi que les transactions et autres événements relatifs au fonds de pension, se conjuguent aux postes correspondants des comptes de l'employeur qui gère le régime; cet employeur peut être une unité d'administration publique ou une société publique. Pour le reste, les actifs, passifs, transactions et autres événements relatifs au fonds de pension sont traités de la même manière que dans le cadre d'un fonds de pension autonome.

24. Un régime d'assurance sociale géré par l'employeur est dit «sans constitution de réserves» (ou régime par répartition) lorsque l'employeur verse des prestations sociales à ses salariés en activité, à ses anciens salariés et aux personnes à leur charge à partir de ses propres ressources, sans créer un fonds spécial ou affecter des réserves distinctes à cet effet. Un régime sans constitution de réserves peut verser des pensions et d'autres prestations de retraite qui génèrent un passif, ou assurer le paiement d'autres types de prestations sociales telles que les soins de santé. Un régime sans constitution de réserves est semblable à un fonds de pension non autonome, à cette différence près que beaucoup de transactions et d'actifs ne peuvent être attribués au régime d'assurance. Ainsi, les revenus tirés du placement des actifs financiers des administrations publiques ne peuvent être scindés en revenus du régime d'assurance sociale et autres revenus. Il se peut en particulier que le paiement des cotisations sociales par l'employeur ne soit pas enregistré faute de réserves spécifiques auxquelles transférer ces fonds. Pour assurer une cohérence de traitement avec les régimes avec constitution de réserves, les transactions qui reflètent les charges de cotisations sociales versées par l'employeur doivent être imputées selon les modalités décrites au paragraphe 6.18 du chapitre 6.

⁴Les régimes à cotisations prédéfinies sont aussi qualifiés de «money-purchase schemes».