LIEPP policybrief

#12
mai 2014

Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : état des lieux

par **Michaël Zemmour**

michael.zemmour@univ-lille1.fr
Michaël Zemmour est maître de conférences à l'Université Lille 1 (Clersé). Ses thèmes de recherche sont l'économie politique, les prélèvements obligatoires et la comparaison des politiques sociales.

RÉSUMÉ

Ce Policy Brief présente les conclusions d'un rapport du LIEPP[1] qui met en évidence l'existence d'un « Etat-providence caché » à la française, dans la mesure où les « dépenses socio-fiscales » (dépenses fiscales et niches sociales) contribuent non seulement à façonner les recettes de protection sociale (exonérations, exemptions), mais également à remplir des fonctions relevant de l'Etat-providence (soutien au revenu, accès à des services sociaux, etc.). Le rapport dresse un état des lieux exhaustif pour l'année 2011 des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale et propose une typologie pour les réintégrer à l'analyse usuelle de la protection sociale.

Le coût budgétaire de ces dispositifs se chiffre en dizaines de milliards, même si le gain réel à attendre de la suppression d'un dispositif ne peut être évalué qu'au cas par cas. Les principaux secteurs concernés sont les politiques de l'emploi et de rémunération (exonérations de cotisation employeur, exemptions de cotisations), les politiques familiales, les couvertures complémentaires en entreprises et les services à la personne. Une revue détaillée des évaluations universitaires souligne une efficience inégale de ces dispositifs (notamment en matière de création d'emploi) et des effets anti-redistributifs. Enfin, les fragiles données de comparaison internationale disponibles suggèrent que la France fait partie des pays ayant intensément recours aux dépenses socio-fiscales, notamment comme outil de subvention des dépenses privées.

ABSTRACT

This policy brief presents the findings of a LIEPP report[1], which highlights the existence of a French "hidden welfare state", insofar as "socio-fiscal expenditure" (fiscal expenditures and social exemptions) influence not only social security revenue (waivers and exemptions), but also the functioning of the welfare state (income support, access to social services, etc.). The study presents a comprehensive overview of socio-fiscal expenditure relating to social protection for the year 2011 and proposes a typology to reintegrate them in to more standard methods of social protection analysis.

The budgetary cost of these social protections amounts to tens-of-billions of euros, even if the actual financial gain anticipated from their removal has to be evaluated on a case by case basis. The main policy sectors include employment and remuneration (employer contribution exemptions, contribution waivers) family policies, the private sector's supplementary insurance coverage and personnel services. A detailed review of academic material emphasises the inconsistency of the measures (notably in terms of job creation) and their anti-redistributive effect. Finally, an international comparison utilising the tenuous available data, suggests France ranks among the countries with the highest socio-fiscal expenditure, notably as a means by which to subsidise private spending.

* L'auteur adhère à la charte de déontologie du LIEPP, disponible en ligne, et n'a déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.

[1] Zemmour M., « Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : état des lieux », LIEPP Policy Paper #2, décembre 2013.

<table>
<tr><th colspan="2">Cadre analytique des comptes de la protection sociale</th><th colspan="2">Les dépenses socio-fiscales correspondantes (coût comptable 2011)</th></tr>
<tr><td colspan="2">Recettes (prélèvements affectés et dépenses budgétaires)</td><td colspan="2">Catégorie 1: Renoncement à des recettes sociales affectées sans motif de protection sociale (42 Mds)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Prestations nettes : (A)-(B)</td><td rowspan="2">(A) Prestations brutes en espèces et en nature</td><td rowspan="2">Dépenses socio-fiscales à des fins explicites de protection sociale</td><td>dont Cat. 2: Assimilables à des prestations en espèces (21 Mds)</td></tr>
<tr><td>dont Cat. 3: Destinées à stimuler la dépense privée de protection sociale (14 Mds)</td></tr>
<tr><td>(B) Prélèvements obligatoires sur les prestations soc.</td><td colspan="2">Catégorie 4: Non-imposition ou imposition à taux réduit des prestations sociales (15 Mds)</td></tr>
</table>

Tableau 1 : Les dépenses socio-fiscales de protection sociale en regard du cadre analytique des comptes de la protection sociale.

1. « L'Etat-providence caché »

Le terme de dépenses socio-fiscales désigne l'ensemble des « niches sociales » (exonérations de cotisations générales et ciblées, exemptions d'assiette de cotisations) et des « dépenses-fiscales » (exonérations, réductions et crédits d'impôt, abattements, déductions, applications d'un taux dérogatoire, modalités de calcul spécifique de l'impôt). Ce concept fait référence à l'expression américaine « tax expenditures » et traduit le fait que le renoncement à une recette fiscale, de même qu'une dépense, génère un coût pour la puissance publique. S'appuyant sur les données administratives existantes[2], le rapport fait l'inventaire des dispositifs socio-fiscaux ayant trait à la protection sociale et propose une typologie des dépenses socio-fiscales en quatre postes: 1/ renoncement à des recettes sociales affectées pour des motifs de politique économique ; 2/ dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces ; 3/ dépenses destinées à stimuler la dépense privée de protection sociale ; 4/ non-imposition ou imposition à taux réduit des prestations sociales. Ces catégories peuvent être mises en regard des différents niveaux d'analyse des comptes de la protection sociale : recettes, prestations brutes (en espèces et en nature), et prestations nettes (de prélèvements)[3] (Tableau 1).

Les montants indiqués dans le tableau 1 sont des « coûts comptables » : ils reflètent l'intensité du recours aux dépenses socio-fiscales mais ne peuvent être assimilés strictement au manque à gagner réel pour les comptes publics. En effet les montants reportés dans les documents budgétaires sont calculés i) sans tenir compte des interactions entre dispositifs fiscaux et sociaux (effet de « deuxième ordre ») ii) sous l'hypothèse que les comportements des agents économiques ne sont pas influencés par les dépenses socio-fiscales. Ainsi ces montants permettent d'évaluer l'intensité du recours à l'outil fiscal par la puissance publique mais l'estimation d'un « coût réel » pour les finances publiques (ou du gain à atteindre de la suppression des ces dispositifs) nécessite de réaliser des évaluations au cas par cas.

Toutes ces dépenses socio-fiscales ne sont pas suivies au même titre par la puissance publique : alors que les coûts pour la sécurité sociale et l'Etat sont relativement connus et suivis[4], les effets sur les régimes conventionnels[5] (retraites complémentaires, chômage…) reportés dans le rapport sont ignorés dans les documents budgétaires annuels.

[2] Notamment sur le « rapport Guillaume » de l'IGF de 2011.
[3] Ce cadre correspond par exemple à la présentation des comptes de la protection sociale proposé par la DREES.
[4] La qualité du chiffrage semble toutefois inégale selon le dispositif et l'assiette concernée, et les conventions retenues par l'administration peinent à se stabiliser.
[5] Pertes de recettes immédiates et pertes de droits ouverts pour les salariés dans le futur.

Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale peuvent apparaître d'une ampleur modérée au regard des dépenses directes (638 milliards d'euros en 2011), mais elles jouent un rôle structurant dans certaines politiques, notamment celles ayant connu un essor au cours des vingt dernières années : les politiques de l'emploi (par le biais des exonérations de cotisations employeur), les politiques de rémunération (intéressement et participation, exclus de l'assiette des prélèvements sociaux), les services à la personne, la couverture sociale privée en entreprise et la politique familiale (quotient familial, garde d'enfants, etc.).

2. Les évaluations académiques des dépenses socio-fiscales

Certains dispositifs sont bien connus et ont fait l'objet d'évaluations répétées, notamment quant à leurs effets sur l'emploi (exonération de cotisations employeur, réduction et crédit d'impôt service à la personne). Les évaluations disponibles soulignent que les effets sur la création d'emploi peuvent être, pour un même dispositif, localement très efficaces ou particulièrement inefficaces ; de manière générale, l'efficacité décroît à mesure que les dispositifs sont généralisés (et moins ciblés) et que les dépenses augmentent.

Au contraire, certaines dépenses n'ont été que pas ou peu évaluées, bien qu'elles engagent des coûts conséquents pour les comptes sociaux (dispositifs d'épargne salariale, couvertures complémentaires en entreprise...).

Au-delà du seul impact financier, la littérature passée en revue renseigne également sur d'autres effets des dépenses socio-fiscales, tels que leur efficacité et leurs effets pervers. Il est notamment souligné que les dépenses socio-fiscales ne sont pas un strict équivalent fonctionnel des dépenses directes de protection sociale : par exemple, leurs effets distributifs ne sont comparables à ceux d'aucun type de prestation directe. Ces dispositifs peuvent encore jouer un rôle spécifique sur les inégalités de genre, etc. Enfin, la littérature souligne comment la structure des dépenses socio-fiscales organise l'offre privée d'assurance et de services sociaux.

Les dépenses socio-fiscales ne sont pas un strict équivalent fonctionnel des dépenses directes de protection sociale.

Tableau 2 : Vue d'ensemble (année 2011)

Renoncement à des recettes sociales pour des motifs de politique économique	Total	42	42 milliards d'euros de renoncement à des recettes sociales affectées sans motif de protection sociale
	Exonérations de cotisations employeur (hors SAP)	26	
	Exemptions (hors motif de protection sociale) : intéressement, participation, aides directes...	16	
Dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces	Total	21	37 milliards d'euros de dépenses socio-fiscales à des fins explicites de protection sociale (35 milliards si on exclut les SAP « publics non fragiles »)
	½ part fiscale pour enfant mineur ou majeur rattaché	12	
Dépenses socio-fiscales destinées à stimuler la dépense privée de protection sociale	Total	16 (14)	
	Couverture complémentaire en entreprise et indépendants (santé, prévoyance lourde et retraite)	7	
	Services à la personne (60% de « publics fragiles »)	6 (3,6)	
Non-imposition ou imposition à taux réduit des prestations sociales		15	15 milliards d'euros d'imposition spécifique des prestations sociales

3. La France dans le contexte international

Les seules données internationales disponibles sur le sujet sont celles publiées par l'OCDE dans le cadre de la base de données SOCX et concernent nos seules catégories 2 et 3 (les dépenses socio-fiscales à des fins explicites de protection sociale)[6]. Mais ces données, trop hétérogènes, ne permettent pas pour l'heure de procéder à des comparaisons rigoureuses. Un des résultats du présent travail est que l'estimation par l'OCDE du recours aux dépenses socio-fiscales concernant la France est sous-estimée de l'ordre de 0,5 point de PIB ; certaines dépenses n'ayant pas été recensées dans les données OCDE seront prises en compte dans les éditions ultérieures. Sous ces réserves, les données OCDE semblent indiquer que la France figure parmi les grands utilisateurs de dépenses socio-fiscales à des fins de protection sociale, loin derrière les Etats-Unis. Enfin, il apparaît que les dépenses socio-fiscales en France et en Allemagne sont plus fortement orientées vers les politiques familiales et de garde d'enfants, tandis que les dépenses américaines sont davantage orientées vers la subvention de contrats de protection sociale privée.

Un troisième volet de l'Etat-providence, au côté des dépenses en nature et en espèce

Conclusion

Le rapport permet de faire émerger l'hypothèse selon laquelle les dépenses socio-fiscales constituent un 3e volet de l'Etat-providence, au côté des dépenses en nature et en espèce. Les dépenses socio-fiscales n'ont pas d'unité fonctionnelle, mais elles sont caractérisées par une unité politico-institutionnelle : le même outil est mobilisé par le même acteur (le législateur), suivant la même logique. Lors de la présentation publique du rapport[7], il a été souligné que les dépenses socio-fiscales sont encore mal connues (chiffrage, évaluation), et moins finement pilotées que les dépenses directes. Une analyse longitudinale (difficile compte tenu des données disponibles) permettrait de mettre en évidence une éventuelle montée en puissance du phénomène. Enfin la question des effets distributifs a été abordée. Il a été souligné que les dépenses socio-fiscales ne correspondent pas nécessairement au renoncement à des recettes, mais plus souvent à un transfert de charge entre ménages. Une question importante consiste donc à évaluer le caractère équitable de ces transferts. Les études actuelles mettent en évidence un problème de redistribution horizontale : des ménages à capacité contributive égale ne paient pas le même impôt.

[6] Le champ des données OCDE, plus réduit que le nôtre, concerne nos catégories 2 et 3, hors retraites.

[7] Une table ronde s'est tenue à Sciences Po le 4 mars à laquelle ont participé Guillaume Allègre (OFCE), Yannick L'Horty (UMLV), Stéphanie Oltra-Oro (UPSud et Cour des Comptes) et Bruno Palier (Sciences Po).

SciencesPo. | LIEPP

Le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) est un laboratoire d'excellence (labex) financé par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02).

27 rue St Guillaume, 75007 Paris
+33(0)1.45.49.83.61 - liepp@sciencespo.fr
www.sciencespo.fr/liepp
© LIEPP 2014

Directeurs de publication:
Etienne Wasmer & Cornelia Woll
Maquette:
Alexandre Biotteau & Martin Abbott