

# Le pouvoir de transformation des politiques socio-fiscales

La question de la « division sociale de la protection sociale » (*the social division of welfare*) a été mise en avant dès 1958 par R. Titmuss qui distinguait ainsi trois sources principales de protection sociale : les dépenses publiques directes, les dispositifs fiscaux, et les protections sociales d'entreprises. Selon lui, la plupart des travaux portant sur l'Etat-providence se cantonnent à l'analyse des dépenses publiques directes (sous formes monétaires ou de services), omettant d'étudier les dispositifs fiscaux et les dispositifs d'entreprise, dont les propriétés distributives vont souvent à l'encontre de celles des dépenses publiques directes. Plus d'un demi-siècle plus tard, les dispositifs fiscaux restent la « boîte noire » de l'Etat-providence, alors même que ces dispositifs ont pris une place croissante dans l'architecture de celui-ci. Ce projet vise à ouvrir cette « boîte noire » afin d'interroger notamment la façon dont les instruments fiscaux de protection sociale ré-interrogent la description des Etats-providence, leurs propriétés distributives, et participent à la transformation des Etats-providence européens.

## Une problématique de recherche inédite

Ce projet vise à comprendre et analyser l'impact de l'utilisation croissante qui est faite en Europe de la dépense fiscale à des fins de protection sociale, ou pour mener des politiques d'emploi. L'objectif est notamment de tester l'hypothèse selon laquelle, depuis les années 90, les dépenses fiscales à des fins sociales, en Europe, ont joué un rôle important mais qui reste sous-évalué dans les analyses concernant les transformations de l'Etat-Providence. Il s'agit alors d'identifier, pour mieux les évaluer, les logiques d'action qui président au choix de l'outil fiscal pour la réalisation d'objectifs sociaux ou d'emploi, mais aussi de s'intéresser aux conséquences socio-économiques et politiques liées au développement des dépenses socio-fiscales.

## Méthodologie

Un premier temps du projet consiste à identifier et répertorier le développement de ces dépenses fiscales à travers l'Europe. La deuxième étape, à partir du constat alors tiré, consiste à s'interroger sur les conséquences de ce phénomène quant à la description de l'Etat-providence, l'articulation des éléments publics et privés, les transformations de la protection sociale et l'impact des transformations en termes distributifs et en termes démocratiques.

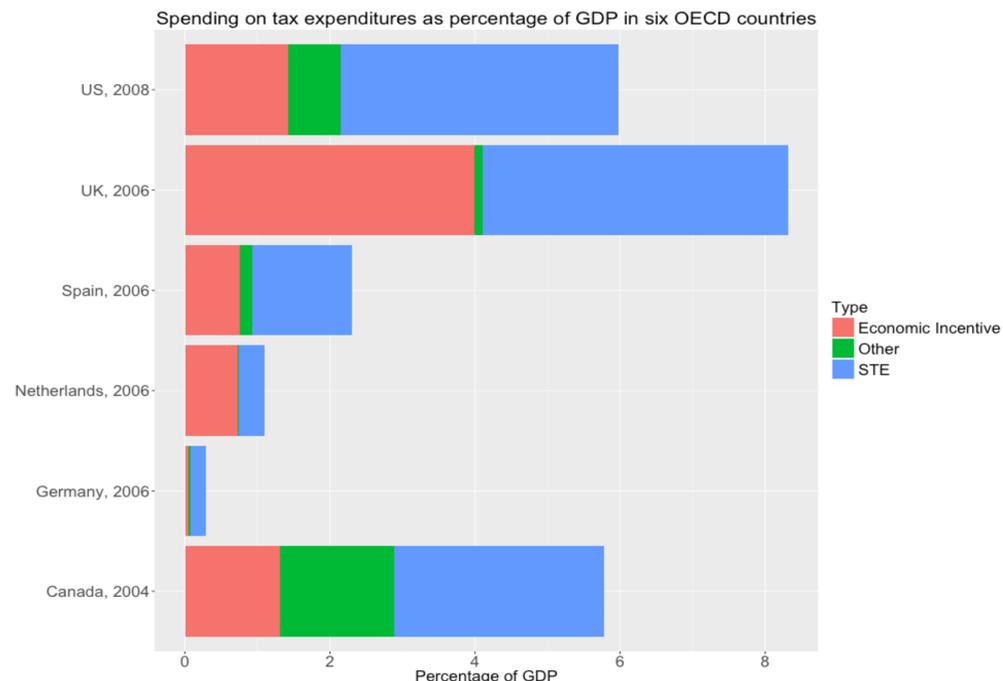
Comment ce phénomène transforme-t-il la gouvernance de la protection sociale? Quelles sont les transformations induites en termes de redistribution? Comment comprendre ce phénomène en termes de stratégies politiques? Quels sont les mécanismes de diffusion de ces instruments de politique sociale en Europe?

Plusieurs hypothèses émergent alors :

- Les politiques socio-fiscales permettent de contourner les règles comptables dans des contextes de fiscalité contrainte.
- Les politiques socio-fiscales participent de l'effort de modernisation de l'Etat-Providence.
- Les politiques socio-fiscales font partie intégrante des nouvelles politiques de la protection sociale.
- Les politiques socio-fiscales peuvent être mobilisées pour encourager la privatisation partielle de l'Etat-providence.

## Le cas français à la loupe

A l'appui d'une base de données originale, nous analysons la contribution des dépenses fiscales au système français de protection sociale, dans une perspective comparée. Nous défendons l'argument que des approches situées sont nécessaires pour saisir la structure et le fonctionnement des dépenses fiscales sont susceptibles de varier en fonction du régime d'Etat-providence.



Notre analyse montre que les dépenses fiscales sont particulièrement présentes dans le champ de l'emploi, de la famille et des assurances sociales, une structure distincte de ce que l'on observe dans les pays libéraux. De plus nous identifions des usages et des formes de dépenses fiscales spécifiques à un régime bismarckien : i) le système des quotients (familial et conjugal) a été construit en pleine cohérence (et simultanément) avec l'organisation familialiste et genrée des prestations de Sécurité sociale. ii) les dépenses fiscales ont été l'instrument privilégié de la politique de l'emploi, dans un contexte où le salaire minimum élevé et le haut niveau de cotisations sociales bénéficiaient d'un fort soutien politique. iii) un discret système de vases communicants (exemptions d'assiette sociales) a permis de subventionner le développement d'assurances supplémentaire d'entreprises (prévoyance, santé retraite) au détriment des assurances sociales.

## Perspectives

Le contexte dans lequel sont traitées ces politiques évolue très rapidement et de nouvelles hypothèses peuvent alors apparaître. Par exemple, les dépenses fiscales, sont, depuis la crise de 2012, progressivement prises en compte dans les règles comptables européennes.

Dans ce nouveau contexte, les politiques socio-fiscales pourraient être aussi inquiétées par des coupes budgétaires, tout comme le sont les dépenses sociales traditionnelles. Il faudra alors que les futures recherches prennent en compte ce paramètre et analysent en particulier les politiques socio-fiscales les plus à même de subir des coupes budgétaires.

## Développement d'un réseau thématique

- **26-27 mai 2016** : Workshop « Fiscal Welfare in Europe », Sciences Po Paris
- **1-3 septembre 2016** : organisation de sessions thématiques « Fiscal and occupational welfare » à la conférence annuelle d'Espanet, Rotterdam
- **Mise en place d'une plateforme thématique de ressources (littérature, données, etc.) sur le site:** <http://fiscalwelfare.eu>

## Axe politiques socio-fiscales

### Equipe du projet :

#### Nathalie MOREL



Assistant Professor en Science Politique à Sciences Po (LIEPP/CEE), spécialiste des politiques sociales en Europe, ses travaux portent notamment sur les politiques d'investissement social, les politiques socio-fiscales, sur les politiques de soutien aux emplois domestiques, et sur les politiques de prise en charge des jeunes enfants et des personnes dépendantes.

#### Michaël ZEMMOUR



Maître de conférences à l'Université Lille 1 (Clersé) et chercheur associé au LIEPP. Ses thèmes de recherches concernent l'économie politique, les prélèvements obligatoires et la comparaison des politiques sociales. En 2012 il a soutenu sa thèse intitulée "Economie politique des réformes de la protection sociale, une approche par le financement : le cas des pays bismarckiens 1980-2007",

#### Chloé TOUZET



Diplômée de Sciences Po Paris et de la London School of Economics, où elle s'est intéressée plus précisément aux politiques sociales européennes, elle est actuellement doctorante à l'Université d'Oxford. Son sujet de thèse porte sur la thématique suivante : "Back door public spending in mature European welfare states : why use tax expenditures for social and employment policy purposes?"

### Bibliographie associée :

ZEMMOUR Michaël « *Economie politique du financement progressif de la protection sociale* », LIEPP Working Paper n°38, septembre 2015.

MOREL Nathalie, TOUZET Chloé, ZEMMOUR Michaël, « *Fiscal Welfare and Welfare State Reform : A Research Agenda* », LIEPP Working Paper n°45, February 2016.