



SciencesPo.

LIEPP

**Présentation du rapport de Michaël Zemmour :
« Evaluer les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection
sociale : état des lieux »**

4/03/2014, LIEPP, SciencesPo Paris
14h30-17h30

Table ronde avec : G. Allègre, Y. L'Horty, S. Oltra-Oro, B. Palier, M. Zemmour

Compte-rendu rédigé par Chloé Touzet

SYNTHESE

Résumé :

La rencontre du 4 mars 2014 a été l'occasion de présenter le rapport rédigé par Michaël Zemmour dans le cadre de la recherche menée par l'axe « Politiques socio-fiscales » du LIEPP.

Le rapport vise à révéler l'existence d'un angle mort dans l'approche traditionnelle de l'Etat-providence, qui concentre l'analyse sur l'évaluation des dépenses directes et ne tient pas compte des « dépenses socio-fiscales » (rassemblant les « niches sociales » et les « dépenses-fiscales »).

Le rapport fait l'inventaire des dispositifs contribuant au développement de ce « hidden welfare state ». Certains affectent les recettes sociales (ex : exonérations de cotisations employeur), d'autres se substituent à des prestations en espèces (ex : Prime pour l'emploi), ou subventionnent le recours à des dépenses privées de protection sociale (ex : emploi de salariés à domicile, couverture complémentaire privée...). Ces mesures ont un coût (qui s'évalue en dizaine de milliards d'euros), des effets sur la protection sociale, sur l'organisation du secteur privé ou encore sur l'égalité entre ménages.

Le rapport présenté propose une classification permettant de mieux réintégrer ces dispositifs dans l'analyse de l'Etat-providence.

Les interventions lors de la table ronde ont permis de faire émerger certains éléments à intégrer à l'analyse pour poursuivre la recherche. En particulier, il sera utile de prendre en compte les dépenses fiscales locales et celle liées à l'aménagement du territoire (zones franches).

Cette synthèse se présente comme suit :

- résumé en deux pages des principaux débats et apports de la table ronde (p.3/4)
- compte-rendu détaillé des différentes interventions et des débats (p.5 à 21)
- liste des éléments évoqués par les intervenants à intégrer à l'analyse future (p.22)
- informations sur les intervenants (p.23)

Le rapport présenté par Michaël Zemmour visait trois objectifs : celui de **connaître, pour mieux les évaluer** les dispositifs existants en matière de dépenses-socio-fiscales, celui de **stabiliser les données** concernant la place des dépenses fiscales dans le paysage de la protection sociale et de mettre à jour, le cas échéant, un « Etat-providence caché » en France, et enfin celui de permettre les **comparaisons internationales de politiques publiques**.

Pour ce faire, l'auteur a **utilisé les données existantes** (DREES, OCDE ...) et développé l'analyse de certains aspects moins explorés (par exemple les complémentaires privées en entreprise). **L'auteur a établi une base de données** des dispositifs existants. Une **revue de la littérature académique** a complété ces données. Les publications administratives ont également été mobilisées.

Le concept de « dépense socio-fiscale » vient de l'expression américaine de « tax expenditures ». Le choix de cette expression part du postulat selon lequel le **renoncement à des recettes fiscales génère un coût pour la puissance publique, de la même manière qu'une dépense**. Quatre catégories de dépenses ont été identifiées comme liées au fonctionnement de la protection sociale : les dépenses correspondant à des renoncements à des recettes sociales affectées, les dépenses assimilables à des prestations en espèce, les dépenses destinées à stimuler la dépense sociale privée, et les dépenses liées à l'imposition dérogatoire et spécifique de certaines prestations sociales.

Le but, en établissant cette typologie des dépenses socio-fiscales était de **faciliter leur appréhension pour pouvoir les intégrer à une analyse plus générale de l'Etat providence**.

Les dépenses socio-fiscales sont évaluées en dizaines de milliards, à mettre en perspective avec les 638 milliards de dépenses directes pour la protection sociale. Si les dépenses fiscales ne bouleversent pas complètement l'édifice de l'Etat providence, **elles sont un phénomène d'ampleur importante dans certains secteurs : l'emploi, la politique familiale, les services à la personne, les couvertures complémentaires privées**.

La France est sous-évaluée dans les données de l'OCDE quant à son utilisation des dépenses socio-fiscales, d'environ 0.5 point de PIB et **fait partie des pays qui utilisent fortement les dépenses d'incitation à la dépense privée**. Le rapport permet de faire émerger l'hypothèse selon laquelle **les dépenses socio-fiscales constituent en France un 4^e pan de l'Etat-providence**, aux côtés de l'assurance sociale, des dépenses budgétaires directes et des couvertures complémentaires.

Le rapport ouvre la voie à de futures recherches, qui devront analyser le pilotage des dépenses socio-fiscales, leurs effets économiques précis, leurs effets distributifs, les déterminants du choix entre dépense directe et dépense socio-fiscale, et les éventuels effets d'éviction de l'un des mécanismes par l'autre.

*

Les intervenants soulignent la cohérence du constat établi dans le rapport avec un phénomène de glissement de la dépense sociale vers la dépense fiscale (moins visible, moins clivante, moins surveillée par la Commission européenne) dans un contexte où la dépense publique a dépassé les 50% du PIB depuis 20 ans. Ce développement des dépenses socio-fiscales creuse le déficit du trésor public et des organismes de sécurité sociale. En ce sens le terme de « renoncement » à des recettes sociales est pertinent. Une difficulté de l'évaluation provient du fait que le périmètre d'analyse n'est pas constant. Entre 2006 et 2010, 71

milliards d'euros de dispositifs dérogatoires ont été déclassés et sont entrés dans le droit commun.

La réflexion pourrait bénéficier de l'intégration de la dimension locale des dépenses socio-fiscales (exemptions de taxes foncières, de taxes d'habitations, fiscalité des entreprises...) Le développement de comparaisons entre différents territoires permettrait également d'analyser les effets des dépenses socio-fiscales sur différents publics, différentes tailles d'entreprise et différents types de ménages. L'ajout d'une dimension temporelle à l'analyse permettrait de mettre en évidence une éventuelle montée en puissance du phénomène. Les dépenses socio-fiscales sont sources d'expériences naturelles et permettraient également d'évaluer les effets du droit commun sur les comportements et les participations au marché du travail, sur les comportements de déclaration et les comportements stratégiques des entreprises et des ménages.

La question des effets distributifs liés aux dépenses socio-fiscales a également été soulevée. Il a été souligné que les dépenses socio-fiscales correspondaient en réalité à un transfert : il n'y a pas renoncement à une recette, mais imposition d'une autre personne. Une question importante consiste donc à évaluer le caractère équitable de ces transferts. Les études montrent qu'il y a un problème de redistribution horizontale : des ménages à capacité contributive égale ne paient pas le même impôt.

Compte-rendu détaillé

Introduction – Bruno PALIER

Le premier but de cette table-ronde est de faire un double état des lieux : celui des dépenses socio-fiscales (leur montant, leur impact sur l'emploi, leur impact redistributif) d'une part et des évaluations existantes sur le sujet d'autre part.

Un deuxième objectif consiste à présenter le travail de l'axe socio-fiscal du LIEPP, autour de ce rapport. L'axe a pour ambition d'analyser les instruments de politique fiscale (exonérations, exemptions...) et leur rôle dans la construction en France d'un « *hidden welfare state* », d'un Etat-providence caché. Peu de travaux existent sur ce sujet en France : les dépenses existent mais sont peu ou pas évaluées. Le travail de l'axe consiste donc à effectuer un « relevé des compteurs » c'est-à-dire à recenser les dispositifs en question et à évaluer les sommes correspondantes.

Le rapport a été relu par d'autres évaluateurs (administrations et chercheurs) afin de recueillir leurs commentaires avant de le présenter. A défaut de validation « officielle », le rapport a notamment été présenté à la DREES et à l'OCDE. Ces échanges ont permis d'établir une vision claire de « l'état de l'art » en matière de dispositifs, d'évaluation des sommes et de leur impact.

Présentation du rapport - Michaël ZEMMOUR

L'objectif qui a présidé à la rédaction du rapport est le suivant : il s'agissait de recenser tous les cas dans lesquels l'instrument fiscal intervient pour façonner l'Etat providence, tous les cas de dérogation au droit commun en matière de prélèvements obligatoires, qui modifient l'Etat providence.

Les motivations étaient de trois ordres :

D'abord, celle de **connaître pour évaluer** : la façon dont les exonérations contribuent de manière importante au fonctionnement de la protection sociale n'était pas systématiquement analysée ; l'état des lieux quant aux effets économiques, sociaux, redistributifs des dispositifs n'existait pas.

Ensuite, il s'agissait de **stabiliser les données** concernant la place des dépenses fiscales dans le paysage de la protection sociale, et de mettre à jour, le cas échéant, un « Etat-providence caché » en France. Ce concept émerge des travaux portant sur le cas américain : les dépenses directes en faveur de la protection sociale aux Etats-Unis sont faibles, mais il y a beaucoup d'autres dispositifs de type « vouchers », crédit d'impôt etc. L'intervention publique passe par l'outil fiscal. Le rapport interroge l'existence de dispositifs similaires en France

Enfin, cette recherche avait pour but de permettre les **comparaisons internationales de politiques publiques**. L'analyse des dispositifs fiscaux liés à la protection sociale permet de modérer le diagnostic quant à la taille de l'Etat providence américain ; l'introduction des dépenses socio-fiscales dans le panorama des dépenses de protection sociale fait-elle également évoluer la place de la France ? Les seules données qui circulent en matière de comparaisons internationales sont celles de l'OCDE, renseignées, dans le cas de la France, par la DREES ; que peut-on dire, au-delà de ces chiffres ?

La démarche de recherche a consisté à se doter d'un cadre d'analyse, à établir une typologie : « dépenses », « non recettes », il fallait une méthode pour lire les chiffres.

Le rapport ne repose sur aucun chiffre nouveau mais **utilise les données existantes** (DREES, OCDE, documents budgétaires ...). L'analyse de ces dépenses existait : les exonérations de cotisation employeur, le quotient familial, ne sont pas des découvertes du rapport. Mais certains aspects étaient moins explorés, par exemple les complémentaires privées (santé ou retraite) en entreprise. Il n'y a pas de représentation d'ensemble, pays par pays, de ces données, qui permettrait de les comparer.

Il a donc fallu constituer une **base de donnée** (incluse en annexe du rapport) qui comprend le type de dépense, l'intitulé de la mesure, la politique publique concernée, le prélèvement concerné, la nature du dispositif fiscal, le chiffrage comptable par année, la source du chiffrage, et enfin le code administratif de la mesure quand celui-ci existe. Une fois cette base constituée, l'étape suivante a été de l'analyser en identifiant les secteurs clés concernés par les dépenses socio-fiscales.

Une **revue de la littérature** a complété ces données ; le rapport s'appuie principalement sur le « rapport Guillaume », un rapport de l'IGF préparé dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances 2011, qui recense l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales. L'inventaire du rapport part de celui-ci et ajoute d'autres dispositifs qui n'avaient pas été recensés pour des raisons de choix politiques.

Le rapport s'appuie également sur les données et rapports publiés par la Cour des Comptes, le Conseil des Prélèvements Obligatoires, sur les annexes aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, sur les Comptes de la protection sociale, publiés par la DREES, etc. La DREES publie désormais les dépenses directes nettes après impôts. Mais les incitations à la dépense privée (par exemple le crédit d'impôt associé à une garde d'enfant) ne sont pas prises en compte dans le calcul de ces dépenses nettes. Enfin le rapport s'appuie largement sur les travaux de l'OCDE, sans doute les plus en avance sur le sujet.

La terminologie utilisée a été déterminée selon la logique suivante :

Le concept de « dépense socio-fiscale » vient de l'expression américaine de « *tax expenditures* ». Le choix de cette expression part du postulat selon lequel le renoncement à des recettes fiscales génère un coût pour la puissance publique, de la même manière qu'une dépense. Une dérogation correspond à une politique active de l'Etat et non à une posture passive. Les termes consacrés en France sont ceux de « dépenses fiscales » et de « niches sociales ». Mais l'idée de « niches » renvoie à une perspective microéconomique, qui n'était pas pertinente pour cette étude. C'est donc le terme de « dépenses socio-fiscales », qui a été choisi pour désigner ***l'ensemble des niches sociales et des dépenses fiscales, toutes les dérogations au taux ou à l'assiette de référence liées à un statut particulier, une dépense privée, l'accès à une prestation ou un certain niveau de revenu.***

Cette définition est extensive, dans les limites des données publiques ; ainsi, elle comprend par exemple les exonérations de cotisations sociales sur les allocations chômage comme des dépenses socio-fiscales, mais ces dernières ne sont pas recensées dans les données publiques, et sont donc exclues du rapport.

Typologie des dispositifs de dépenses fiscales :

La typologie du rapport Guillaume différenciait entre les exonérations d'impôt (retrait de la base de calcul - de l'impôt sur le revenu par exemple - d'une partie du revenu), les exemptions d'assiette et les exonérations de cotisations (calcul des cotisations puis réduction

d'impôt sur le montant dû). Michaël Zemmour a choisi une classification qui permet de ne pas différencier entre les différents types de prélèvement (fiscal ou cotisations sociales). Cette classification et son lien avec les typologies précédentes est expliquée dans le tableau ci-dessous.

OCDE 2010	Rapport Guillaume / Administration			Notre classification
	Type de dispositif	Type de dispositif	Type de prélèvement	
Exemption		Exonération	Fiscal	Exemption
		Exemption d'assiette	Cotisations sociales	
Allowance		Abattement	Fiscal	Abattement/déduction
		Déduction	Fiscal	
Rate relief		Réduction de taux	Fiscal	Réduction de taux
Credit		Réduction d'impôt/crédit d'impôt	Fiscal	Crédit d'impôt
			Fiscal	Réduction d'impôt ou de cotisation
		Exonération	Cotisations sociales	
		Modalité particulière de calcul de l'impôt	Fiscal	
Tax deferral				

Les dépenses socio-fiscales analysées dans le rapport ont « *trait à la protection sociale* ». Quatre catégories de dépenses ont été identifiées comme liées au fonctionnement de la protection sociale :

D'une part, du côté du financement :

- Cat. 1 : les dépenses correspondant à des renoncements à des recettes sociales affectées, sans motif de protection sociale. Il s'agit des cas où l'on modifie la structure du financement de la protection sociale (on réduit les recettes, ou on transfère la charge sur d'autres payeurs, ce qui modifie le fonctionnement de la protection sociale et génère un phénomène de redistribution verticale)

D'autre part, du côté des prestations (le rapport reprend la typologie de l'OCDE, dans un souci de comparaison) :

- Cat.2 : les dépenses assimilables à des prestations en espèce (ex. Prime Pour l'Emploi)
- Cat.3 : les dépenses destinées à stimuler la dépense sociale privée (ex. exonérations pour les contrats de complémentaire santé en entreprise)
- Cat.4 : les dépenses liées à l'imposition dérogatoire et spécifique de certaines prestations sociales (ex. le RSA n'est pas éligible à l'IR)

Le but de cette typologie des dépenses socio-fiscales était de **faciliter leur appréhension pour pouvoir les intégrer à une analyse plus générale de l'Etat providence**. Les comparaisons internationales agrègent d'une part les recettes et de l'autre les prestations brutes et nettes : il s'agissait de trouver un moyen d'intégrer les dépenses socio-fiscales dans ce schéma.

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

Le rapport identifie quatre manières différentes dont l'outil fiscal est utilisé pour intervenir sur l'Etat providence, avec des effets différents. Il n'est donc pas pertinent de les agréger (il y aurait peu de sens à sommer des recettes et des dépenses). Cependant l'évaluation permet de mettre en évidence des **interventions massives du côté du financement comme des prestations, via l'utilisation des dépenses socio-fiscales**.

Concepts de chiffrage :

Les rapports existants (Cour des Comptes, IGF, etc.) évaluent en milliards les dépenses socio-fiscales. Le rapport du LIEPP vise à comprendre ce à quoi correspondent les milliards chiffrés dans les comptes publics : sont-ils équivalents à des milliards de dépenses directes ?

Ce coût « comptable » apparaît à la fois dans les comptes publics et dans le rapport. Il correspond à la perte initiale de recettes liées aux dépenses socio-fiscales (par exemple : on constate les revenus d'un ménage et on calcule le niveau d'impôt qu'il paierait sans réduction d'impôt sur le revenu). Le coût comptable est une convention solide, ce qui est un avantage dans le cas de comparaisons. Mais ce coût ne correspond pas au montant qui serait récupérée dans le cas d'une suppression de la dépense fiscale ; d'abord, parce qu'une modification de la structure des impôts modifierait également la **structure des incitations** et donc des comportements. Ensuite, parce que différentes législations ont un impact croisé : les dépenses socio-fiscales ont des **effets de second ordre**. Par exemple, le montant des prestations et des impositions sont calculées en fonction du revenu fiscal de référence, donc l'effet principal d'une diminution de la base d'imposition de l'impôt sur le revenu n'est pas visible dans le coût comptable direct mais correspond à des effets dérivés, qui peuvent être importants du point de vue de l'accès à la protection sociale.

Néanmoins, le calcul du coût comptable permet d'obtenir une vue d'ensemble et des ordres de grandeur en ce qui concerne les dépenses socio-fiscales.

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
	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)	(35 milliards si on exclut les SAP « publics non fragiles »)
	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

Les dépenses socio-fiscales sont évaluées en dizaines de milliards (42, 37, 15), à mettre en perspective avec les 638 milliards de dépenses directes pour la protection sociale. Ces ordres de grandeurs permettent d'affirmer que si les dépenses fiscales ne bouleversent pas complètement l'édifice de l'Etat providence, elles sont un phénomène d'ampleur importante dans certains secteurs : l'emploi, la politique familiale, les services à la personne (secteur qui se définit en lui-même par l'accumulation de dépenses socio-fiscales), les couvertures complémentaires privées.

Exemples de dépenses socio-fiscales :

Les exonérations de cotisations employeur : effets des dépenses socio-fiscales sur la politique de l'emploi :

Les exonérations de cotisations employeur sont un dispositif important pour la politique de l'emploi et participent d'une réforme de la protection sociale. Ce dispositif est le plus évalué à ce jour : on observe des créations d'emploi effectives et un impact bien documenté au niveau local, mais l'effet global sur la réorganisation de l'économie française demeure peu clair, (risque de substitution de l'emploi qualifié par l'emploi peu qualifié par exemple). Dans un rapport de 1998, Malinvaud présente l'ensemble des mécanismes économiques qu'impliquent des exonérations ciblées. Il insiste sur la méconnaissance par les économistes de l'importance relative des différents effets. Malgré une amélioration des études d'impact, il ne semble pas que ce problème d'évaluation globale ait été résolu depuis 1998. Pour autant, les décideurs publics ayant besoin de certitudes, certains chiffres sur le nombre d'emploi créés sont pris comme références "par provision", notamment dans les rapports publics qui tendent à sur-interpréter les résultats d'évaluations locales.

Les exemptions d'assiette : dépenses socio-fiscales, couvertures complémentaires, et modification de la structure de l'Etat providence

Les exemptions d'assiette regroupent toutes les rémunérations exclues du calcul des prélèvements sociaux (hors CSG et CRDS), de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Dans cette catégorie, les intéressements, participation et aides directes sont évaluées à environ 16 Mds d'euros en 2011 ; les couvertures santé complémentaires sont évaluées à 7 Mds d'euros en 2011.

Dans ces conditions, on peut avancer l'argument selon lequel ces exemptions constituent une forme d'*opting out* à la française, puisque la conséquence de l'exclusion de ces sommes de la base de calcul des droits à la protection sociale est une non-ouverture (donc une perte) de droits à la retraite et à l'assurance chômage. Il s'agit d'un moyen légal de supprimer une partie de la rémunération de la base de calcul des droits à la protection sociale. Ces pertes sont en partie compensées par la sécurité sociale (via le « forfait social »), mais aucune compensation n'existe dans le cas de l'assurance chômage et des retraites complémentaires. Les régimes conventionnels sont les grands perdants des exemptions d'assiette.

Le cas des services à la personne, un secteur de la protection sociale entièrement financé par des dépenses socio-fiscales :

Le secteur des services à la personne correspond à différentes volontés politiques : création d'emplois d'une part et réponse à une demande sociale nouvelle pour des services tels que la garde d'enfants ou les soins aux personnes âgées, d'autre part.

Prélèvement concerné	Services à la Personne	Coût comptable 2011
IRPP	Crédit d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile y compris pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans	1.7
IRPP	Réduction d'impôt au titre de l'emploi par des particuliers d'un salarié à domicile	1.3
Cotisations	Exonération employeur SAP	0.9
Cotisations	Exonération employeur SAP aide à domicile employé par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	0.8
TVA	Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physique par les associations y compris les associations intermédiaires conventionnées	0.8
Cotisations	Exonérations SAP en faveur des particuliers employeurs « non fragiles »	0.3
TVA	Taxation au taux réduit des associations conventionnées et des associations agréées, taux de 5.5% pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées	0.1
Cotisations	Exonérations employeur SAP accueillants familiaux	0.0
	TOTAL SAP	5,9
	Dont relevant de la protection sociale	3,6

En réalité une évaluation de ce secteur montre qu'au maximum, 60% des activités de services à la personne relèvent réellement du champ de la protection sociale.

L'efficacité marginale du dispositif en termes de création d'emplois est décroissante. Le coût (le montant de la dépense socio-fiscale) par emploi créé est très élevé, évalué à 135 500 euros dans les travaux de Clément Carbonnier (*NB : coordinateur de l'axe « politiques socio-fiscales du LIEPP »*) dans le cas du déplaçonnement, entre 9000 et 28000 pour le crédit d'impôt. L'efficacité moyenne est incertaine (entre 27000 et 98 000 euros par emploi créé).

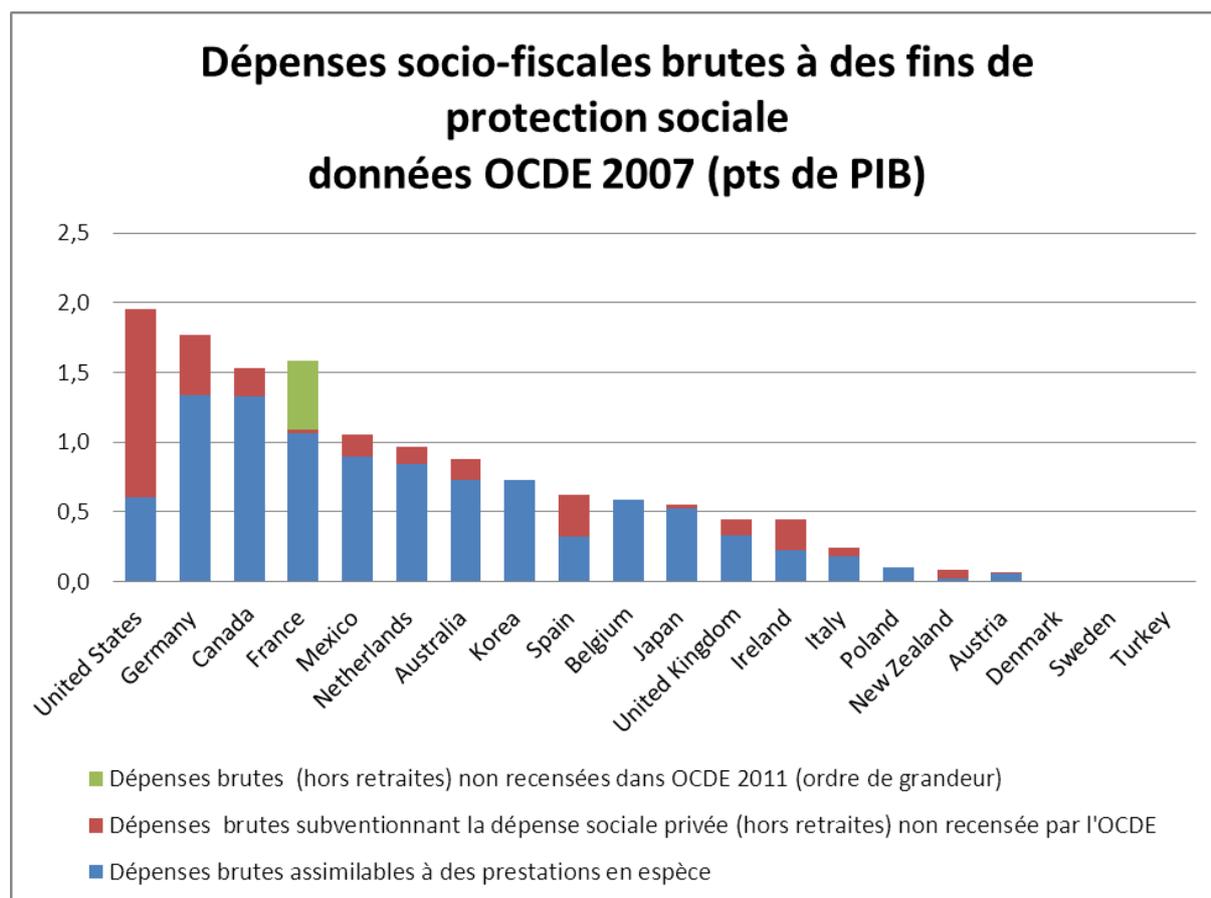
De plus ces dispositifs ont des effets anti-redistributifs et participent du mouvement de dualisation structurelle du marché du travail, comme le montre les travaux de Nathalie Morel sur l'économie politique des emplois domestiques (*NB : coordinatrice de l'axe « politiques socio-fiscales du LIEPP »*).

Eléments de comparaison internationale

Le rapport parvient à la conclusion que la France est sous-évaluée dans les données de l'OCDE quant à son utilisation des dépenses socio-fiscales, d'environ 0.5 point de PIB. De

nouvelles dépenses ont été mobilisées ; d'autres n'étaient pas comptées alors qu'elles existaient. Certaines dépenses apparaissent d'ailleurs dans les comptes publics après qu'elles aient été supprimées. De manière générale, le recensement est cependant de plus en plus exhaustif.

La France fait partie des pays qui utilisent fortement les dépenses d'incitation à la dépense privée. Les données de l'OCDE ne sont, selon leur propre avis, pas propices à des comparaisons internationales. L'un des raisons est que dans la plupart des pays le recensement est incomplet, et l'inflation du nombre de mesures recensées serait constatée partout parce que la nomenclature n'est pas stabilisée (sauf aux Etats-Unis, où le recensement a commencé dans les années 1980).



Conclusion :

Le rapport permet de faire émerger l'hypothèse selon laquelle les dépenses socio-fiscales constituent le 4^e pan de l'Etat-providence, aux côtés de l'assurance sociale, des dépenses budgétaires directes et des couvertures complémentaires.

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. Il est donc pertinent d'en faire une catégorie d'analyse à part, d'autant plus que les dépenses socio-fiscales ont également en commun d'être encore mal connues.

Certaines questions importantes demeurent :

- Quel pilotage des dépenses socio-fiscales ?
- Quels effets économiques précis ?
- Quels effets redistributifs ?
- Quels sont les déterminants du choix entre dépense directe et dépense socio-fiscale ? Y-a-t' il un phénomène d'éviction de l'un des mécanismes par l'autre ?
- Dans quelle mesure les dépenses socio-fiscales constituent-elles un outil qui permet de faire évoluer l'Etat-providence de manière incrémentale, via le soutien aux complémentaires, etc. ...

1^{ère} intervention - Stéphanie OLTRA-ORO

Stéphanie Ultra-Oro souhaite replacer les travaux de la table ronde dans une perspective historique. Il faut pour cela revenir aux prémices de l'histoire financière de l'Etat moderne. C'est l'Etat dépensier qui a historiquement entraîné l'apparition de l'Etat fiscal moderne. L'histoire de la dépense publique est en effet fondamentalement liée à celle de la constitution de l'Etat, dans le passage de la féodalité à la construction étatique. C'est parce que, sous l'Ancien régime, le produit du domaine royal, ressource féodale, ne permet plus de faire face aux dépenses à caractère public que l'impôt se généralise en France. Les historiens ont montré combien à la veille de la Révolution française, la taxation était devenue injuste et perçue comme telle par le peuple, et combien elle s'avérait par ailleurs insuffisante pour financer l'ensemble des dépenses du Royaume. C'est cette crise financière qui fut à l'origine de la montée en puissance de la revendication du consentement à l'impôt. Les modalités de la levée de l'impôt ainsi que l'impératif du consentement à l'impôt, tels qu'édictees dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, se trouvent donc au fondement du principe démocratique dans notre pays. Depuis lors, le degré d'acceptation du système politico-administratif est étroitement lié au niveau d'acceptation de la dépense publique elle-même, cette dépense nécessitant et justifiant aux yeux des citoyens la levée de l'impôt. C'est pour cette raison que la question des dépenses fiscales, qui implique nécessairement l'étude des dérogations au droit commun de la fiscalité, revêt une acuité particulière en France. Le renoncement aux privilèges et le consentement à l'impôt ayant servi de déclencheurs au fait révolutionnaire, l'actuelle question du non-paiement (légal) de tout ou partie des impôts « normalement » dûs pose la double question de l'efficacité et de la légitimité du statut de la dérogation par rapport à la règle.

L'histoire des finances publiques nous montre en outre le retour cyclique de certaines idées considérées à un moment donné comme des vérités intangibles. Dans la période dite classique du XIX^{ème} siècle, les auteurs font l'apologie de l'Etat neutre, limité à ses fonctions régaliennes. Domine alors ce que l'on a appelé le dogme de l'équilibre budgétaire. Ne revient-on pas aujourd'hui peu ou prou à ce paradigme ? Les préoccupations actuelles autour de la question du déficit public et les tentatives de limitation de ce déficit, en conformité avec les règles posées par les traités européens, se retrouvent en tout cas au cœur du discours politique et institutionnel, après avoir été longtemps considérés comme des sujets plus ou moins périphériques. Tout se passe comme si les taux de déficit public et d'endettement public étaient désormais devenus les premiers indicateurs permettant de jauger de la bonne ou de la

mauvaise gestion d'une équipe au pouvoir. Fruit de l'histoire des trente dernières années, l'endettement public atteint, il est vrai, des proportions importantes ; il est possible que la dette publique franchisse prochainement en France le seuil de 100% du PIB et frôle les 2000 milliards d'euros. Dans ce contexte, qui plus est marqué et nourri par une faible croissance économique, tous les regards se tournent vers la dépense publique, qui dans la situation actuelle semble être considérée comme le problème principal de la gouvernance moderne. Cette dépense publique a sa dynamique propre (le taux de dépense publique atteignant 57,1% du PIB en 2013). Son évolution fait partie des données chiffrées les plus commentées et les plus suivies chaque année par l'ensemble des acteurs au moment notamment de la discussion devant le Parlement du projet de loi de finances initiale. Depuis trente ans, la dépense publique dépasse le seuil des 50% de la richesse nationale et obéit à des facteurs multiples et parfois difficilement maîtrisables.

Dans la période récente, la focalisation des esprits porte en particulier sur l'aspect budgétaire de la dépense de l'Etat (concrètement les crédits inscrits pour chacune des missions de la maquette du budget de l'Etat tel que mis en place depuis la LOLF) car il s'agit là du volet de la dépense le plus visible du point de vue parlementaire, médiatique comme du point de vue de la commission de Bruxelles. Optiquement, en revanche, la dépense fiscale a eu tendance à passer davantage inaperçue ou à être en tout cas moins commentée. Cette dépense fiscale est de surcroît analysée *ex post*, de façon moins systématique et moins précise que ce qui se passe pour la dépense budgétaire. Voilà pourquoi un grand mouvement de recours à l'outil fiscal s'est développé, tous gouvernements confondus, pour aménager divers types d'avantages et de multiples dérogations en faveur de telle ou telle catégorie de contribuables, particuliers ou entreprises privées. On peut bien entendu s'interroger sur le sens profond de cette démarche consistant pour les pouvoirs publics à admettre que l'application pure et simple d'un barème d'impôt ne serait plus possible ou qu'elle ne serait en tout cas guère souhaitable.

L'Etat-providence a été créé comme un véritable projet de société au sortir de la guerre, et a porté l'espoir de protéger les populations contre les risques. A l'inverse, le fait de vider un impôt ou un système de cotisations de leur substance pourrait s'apparenter à un « non-projet » de société. Les dispositifs d'exonération permettent certes aux individus ou aux entreprises de payer moins que ce qu'ils auraient dû « donner » à la collectivité si cette dérogation ou cette exonération n'avait pas été mise en place. Il en résulte concrètement un manque à gagner pour les caisses de l'Etat ou des organismes de sécurité sociale. Cette addition de différentiels (ce qui était « normalement » dû duquel on déduit ce qui a été effectivement acquitté) aboutit au final à des sommes importantes qui ne correspondent toutefois pas à un objectif global bien identifiable. Dans ces conditions, l'évaluation des dispositifs concernés apparaît d'autant plus compliquée à réaliser que le but affiché initialement (alléger les charges par exemple) ne correspondait pas à un véritable objectif de politique publique, mais à un commandement à effet immédiat : l'allègement de charges allège... Cette réalité tautologique à la source de la logique dérogatoire ne dit pas grand-chose de l'effet différé escompté de la mesure d'un point de vue macroéconomique. De surcroît, ce type de dispositifs rend l'effort d'évaluation particulièrement délicat et sujet à interprétations car le rôle de l'évaluateur consiste à mettre en regard un résultat économique ou social chiffré avec un objectif préalablement énoncé en lien direct avec le dispositif. Que faire si l'objectif de départ a été édicté de manière trop large ou vague et que la cible est insuffisamment précise ?

La logique s'est inversée, la dérogation devenant quasiment la règle du jeu. Le code général des impôts ne contient aucune grande disposition fiscale qui ne soit assortie d'exonérations, d'exemptions, de dérogations et d'exception aux exceptions. L'enchevêtrement de

dispositions qui en résulte pose d'ailleurs la question de l'accessibilité au droit et de sa lisibilité d'ensemble. Si le mécanisme de l'exonération a tendance à s'étendre, cela signifie-t-il que le paiement de l'impôt n'irait plus de soi, et donc *in fine* que chaque dispositif pourrait voir sa légitimité engagée au gré des perceptions plus ou moins négatives des contribuables eux-mêmes ? Une autre conséquence de la multiplication des dérogations possibles est la complexification des règles, elle-même propice à une sophistication de montages juridiques oscillant, selon les cas, entre la zone de l'optimisation fiscale et celle de la fraude avérée.

Le terme de « renoncement » à des recettes sociales utilisé dans le rapport de M. Zemmour est tout à fait pertinent : l'Etat renonce de fait à prélever une partie de l'impôt, or comme on l'a vu, la levée de l'impôt consenti par les représentants du peuple est historiquement ce qui a fondé la légitimité de l'Etat démocratique. Si l'on regarde du côté de la protection sociale, les exonérations reviennent à renoncer à prélever des ressources qui sont pourtant censées procurer un bien-être dans la population. En d'autres termes, le prélèvement, qui fait normalement consensus dans une démocratie, ne doit pas être considéré pour lui-même mais bien en ce qu'il permet de financer une politique publique.

Lorsque l'on dit que les dispositifs fiscaux sont incitatifs, c'est à la fois exact et douteux. Les études des économistes pourraient bien à l'avenir démontrer que, dans certains cas, le cumul de nombreuses incitations en direction des mêmes entreprises pourrait avoir des effets inverses aux résultats escomptés ou contradictoires, s'annulant les unes les autres et en tout cas ne permettant pas l'atteinte des objectifs initiaux des pouvoirs publics. Le manque à gagner pour le trésor public, quant à lui, est une réalité. En matière de fiscalité des entreprises, ces dispositifs dérogatoires fonctionnent ainsi comme des « guichets » dont l'utilisation est parfois difficile à évaluer finement. Par un curieux renversement de perspective, un défaut pointé pour une dépense budgétaire peut être perçu comme un atout s'il s'agit d'une dépense fiscale. Lorsqu'une dépense budgétaire « dérape », c'est-à-dire qu'en exécution, les crédits consommés s'avèrent supérieurs à ceux initialement inscrits en loi de finances initiale, elle est unanimement considérée comme non maîtrisée et chacun en déduit qu'elle révèle l'existence d'un problème ou d'un dysfonctionnement. Lorsqu'une dépense fiscale s'avère plus forte que prévu initialement, elle pourra éventuellement être saluée comme un succès pour les pouvoirs publics et une réussite pour les utilisateurs puisque les contribuables se seront massivement saisis de l'avantage fiscal ainsi procuré. Pourtant, si l'on considère le montant du déficit du budget général de l'Etat, toutes choses égales par ailleurs, une dépense budgétaire (ce qui sort des caisses de l'Etat) ou une dépense fiscale (ce qui n'y rentrera point) aura le même impact comptable. Il existe par conséquent une asymétrie du raisonnement selon qu'on traite de dépense positive (budgétaire) ou de la dépense en creux (fiscale).

La Cour des comptes comme le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) ont réalisé un travail considérable pour tenter de recenser et de chiffrer les multiples dispositifs dérogatoires au droit fiscal ou de la protection sociale. Dans son rapport d'octobre 2010, le CPO a analysé les nombreuses « niches » fiscales et sociales dont bénéficient les entreprises. Le rapport constatait que les données de base existent certes sur chaque dispositif, comme en témoigne le tome 2 « dépenses fiscales » des voies et moyens, annexé chaque année au projet de loi de finances initiale, mais que l'information demeurerait parfois parcellaire. Il est vrai que 293 dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises étaient alors recensées, sur un total de 506 dépenses fiscales. Comment l'administration fiscale pourrait-elle suivre de manière satisfaisante un panorama aussi vaste de mesures et fournir, sur chacune de ces mesures, des statistiques instructives et des données à jour ? Autre sujet de préoccupation pointé par le CPO : certaines dépenses fiscales font l'objet de déclassements d'une année sur l'autre. En

effet, lorsqu'un dispositif dérogatoire est considéré comme suffisamment « ancien », il peut devenir « une modalité particulière du calcul de l'impôt » et être ainsi déclassé, ce qui empêche les comparaisons à périmètre constant sur plusieurs années et nuit ainsi à la clarté du débat lors de la présentation du projet de loi de finances initiale devant le Parlement.

Au total, le CPO était arrivé à un chiffre global de 172 milliards d'euros en 2010 pour l'ensemble des dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux applicables aux entreprises, entendus au sens large. Ce montant est certainement supérieur aujourd'hui, du fait de la mise en place de nouveaux dispositifs comme le CICE par exemple. Une des dépenses fiscales emblématiques en faveur des entreprises est le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) dont le coût pourrait atteindre en 2014, près de 6 milliards d'euros. La Cour des comptes est revenue, dans un rapport de septembre 2013 demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur l'évolution et les conditions de maîtrise de ce crédit d'impôt. Elle a rappelé le phénomène de sous-estimation récurrent du coût du dispositif dans les lois de finances entre 2008 et 2012 et pointé le risque pour les finances publiques à l'horizon 2014 et au-delà. En outre, elle a démontré que l'efficacité du dispositif restait difficile à mesurer, que sa gestion demeurait lourde et que le risque de fraude était particulièrement important. Déjà en 2010, le CPO avait émis un doute méthodologique quant à la performance globale de ce dispositif.

2^{ème} intervention : Yannick L'HORTY

Yannick L'Horty souligne la qualité du travail considérable effectué dans ce rapport, dans un domaine technique. Le sujet est peu couvert par la recherche : il existe beaucoup de rapports officiels et de documentation administrative, mais peu de travaux académiques.

L'objectif est de taille : il s'agit de restituer la cohérence de l'action publique, sur un ensemble varié d'actions dans le domaine des écarts au droit commun de la fiscalité.

Ainsi que le soulignait déjà François Bourguignon il y a vingt ans dans la Revue Française d'Economie, dès lors que l'on parle de fiscalité, il est essentiel d'adopter une posture globale, en analysant un ensemble de mesures cohérentes dont on définit le périmètre. La force du rapport consiste justement en sa posture globale, qui vise à analyser le concours des dépenses socio-fiscales à la structuration de l'architecture de l'Etat-providence français.

Le rapport utilise la comptabilité publique et réassemble, recoupe les données etc. En France, la norme est l'exception fiscale ; pour 100 euros de prélèvement obligatoire, on compte en moyenne cinq euros d'exemptions. La prise en compte des complémentaires privées et des services à la personne, en plus des données de la comptabilité publique, est intéressante et pertinente.

Cette position rencontre cependant certaines limites, et notamment une limite de point de vue : on adopte le point de vue de l'Etat (et du manque à gagner du Trésor Public) uniquement, en négligeant celui des ménages et des entreprises. Or les bénéficiaires des dépenses socio-fiscales étudiées sont très différents et non-assimilables, de même que les incidences de ces dépenses.

Une deuxième limite concerne l'absence d'analyse des « recettes sociales » : en effet, il serait pertinent d'évaluer les économies de dépense liées aux allocations dont la perception est limitée à un certain seuil de revenu, au-dessus duquel les ménages n'en bénéficient plus.

Enfin, la dimension locale n'est pas prise en compte dans le rapport : pourtant, les exemptions de taxes foncières, de taxes d'habitations, la fiscalité des entreprises, sont autant d'enjeux

locaux qui participent de l'analyse des dépenses fiscales. Le rapport soulève une grande complexité, mais avec un seul acteur (l'Etat). En réalité, les acteurs sont multiples : régions, départements, villes, etc. Cette multiplicité perturbe les intentions du législateur. Il y a également une dimension facultative dans la partie « aide sociale » qu'il faut prendre en compte.

Ainsi, plusieurs pistes existent qui permettraient d'aller plus loin. Le rapport offre une photographie comptable de l'ensemble des dépenses socio-fiscales. Il serait pertinent d'ajouter une dimension temporelle, afin de mettre à jour la logique d'activation des dépenses sociales propre à l'Etat, au-delà du constat du financement de la protection sociale par les dépenses fiscales. En effet, les dépenses « activées » correspondent à un profil particulier de prélèvements et à une certaine idée des conséquences économiques de ces prélèvements et des réactions des agents concernés, dans les différents domaines de l'emploi, de la famille, etc. Un recul historique permettrait de voir s'il y a eu une montée en puissance de l'activation ou pas.

Le développement de comparaisons entre différents territoires permettrait d'analyser les effets des dépenses socio-fiscales sur différents publics, différentes tailles d'entreprise et différents types de ménages, en fonction de leur localisation etc.

L'étape suivante consisterait à analyser les effets de cet arsenal de dépenses socio-fiscales sur les comportements et les participations au marché du travail, sur les comportements de déclaration et les comportements stratégiques des entreprises et des ménages. Toutes ces dépenses socio-fiscales sont sources d'expériences naturelles et permettent d'évaluer les effets du droit commun.

Une étape supplémentaire permettrait de simuler réformes, orientations et changements d'orientation et d'analyser les effets redistributifs et l'efficacité de dispositifs potentiels et donc de produire des recommandations de politiques publiques.

Un champ de la recherche demeure non couvert, c'est celui de la micro-simulation sur les données d'entreprise. Or, une grande partie des dépenses socio-fiscales sont concernées par ce type d'exercices. Les enjeux publics sont considérables, mais il y a un manque de moyens.

Enfin, il serait utile d'ajouter au débat la question de la progressivité des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire de questionner les choix collectifs pour restituer la cohérence de l'action publique effective.

Le rapport fait donc œuvre utile en diffusant ce travail qui peut être le point de départ de beaucoup d'autres recherches.

3^{ème} intervention - Guillaume ALLEGRE

Guillaume Allègre souhaite développer une approche plus critique quant à la notion de dépense socio-fiscale. Le rapport ne pose pas la première pierre en la matière, puisqu'il utilise une multiplicité d'indicateurs déjà existants. Il s'agit plutôt d'ajouter une pierre à un édifice existant, construit notamment par l'OCDE. Mais cet édifice, qui vise à analyser les « dépenses socio-fiscales » est en réalité construit sur du sable.

Le chiffre de 57.1% pour évaluer la dépense publique n'a pas de sens : on adopte le point de vue de l'Etat, on oublie de faire le calcul du net, entre ce qui entre et ce qui sort. Calculer un taux de dépense publique en additionnant les dépenses au sens strict avec les dépenses de

transferts sociaux revient à additionner des oranges et des pommes : une telle addition peut donner un résultat supérieur à 100%.

Le point de vue pertinent est celui qui prend en compte la contrainte budgétaire du ménage, qui analyse les effets de distorsion et la redistribution horizontale. Il faut chercher à comprendre les effets économiques en net (effets d'incitation, de redistribution en fonction des différents risques sociaux...), après avoir compté les impôts et les dépenses.

L'approche comptable ne tient pas non plus compte des besoins. Les besoins en assurance chômage dépendent du taux de chômage, ils diffèrent d'un pays à l'autre : le système peut paraître peu généreux dans un pays qui crée de l'emploi, mais en réalité, ce sont les besoins qui sont moins élevés. La vision comptable est trop limitée, il faut adopter une vision plus économique, en prenant les 4 pans de la protection sociale et en regardant comment ils s'articulent, quels sont leurs effets respectifs et croisés en termes incitatifs, redistributifs, etc.

Guillaume Allègre affirme qu'il n'est pas pertinent de calculer le nombre d'emplois créés par les exonérations de cotisation employeurs et d'en déduire le coût de création d'un emploi en divisant le montant de dépenses socio-fiscales correspondant par le nombre d'emplois créés. Il explique que ce chiffre n'a pas de sens car il est nécessaire de raisonner en termes « bouclés » : les exonérations sont nécessairement compensées par l'augmentation d'un autre impôt.

Le raisonnement pertinent doit être contrefactuel : il faut simuler une augmentation des cotisations sur les moyens et bas salaires, et observer les effets, positifs ou négatifs, sur le taux d'emploi. Il faut mettre en évidence les transferts : si la réduction des cotisations sur les bas salaires est compensée par une augmentation des cotisations sur les hauts salaires, cela correspond en réalité à un transfert des hauts salaires vers les bas salaires. Le véritable enjeu consiste à faire le bouclage macroéconomique et à analyser les transferts comptables, l'effet sur le revenu disponible des ménages, selon la hiérarchie de revenu. Une telle analyse permet de montrer que les exonérations de cotisations ciblées sur les bas salaires ont eu un effet positif sur l'emploi, évalué par l'OFCE entre 10000 et 20000 emplois.

Les dépenses socio-fiscales ne correspondent pas au renoncement à une recette, mais à un transfert : on ne renonce pas à une recette, on impose d'autres personnes. Les variables importantes sont donc les transferts et le nombre d'emplois créés. Les dépenses socio-fiscales sont des transferts entre ménages, la question importante est de savoir si ces transferts sont équitables. Les études montrent qu'il y a un problème de redistribution horizontale : des ménages à capacité contributive égale ne paient pas le même impôt.

Par exemple : la demi-part fiscale n'est pas un renoncement de l'Etat, qui peut prélever cet argent au titre de l'impôt sur le revenu et le redistribuer. La vraie question est de savoir si ce dispositif est juste.

De même, dans le cas de la PPE, la question est celle de la justice : à l'origine, la PPE devait être un abattement de CSG (donc correspondre à la catégorie 1 selon la typologie du rapport, « renoncement à une recette sociale affectée »), finalement il s'agit d'un crédit d'impôt (catégorie 2, « dépense assimilable à une prestation en espèce »), mais les effets économiques sont les mêmes. La vision comptable est vaine, ce qui compte c'est de savoir qui paie quoi et selon quels critères.

Réactions des intervenants et questions de la salle

Michaël Zemmour :

La question qui surplombe plusieurs des interventions est la suivante : pourquoi ne pas faire comme la DREES, en s'intéressant aux données microéconomiques nettes (donc en adoptant le point de vue des ménages) ?

La réponse est la suivante : il y a une unité politico-institutionnelle entre ces dépenses socio-fiscales qui justifie qu'elles soient étudiées comme un tout cohérent, à un niveau agrégé. Le choix entre une dépense fiscale ou une dépense sociale directe est un choix entre différentes « arènes de discussion », entre différents décisionnaires et processus de décisions, etc. La question de la justice est sans aucun doute importante, mais ce n'est pas la seule question à poser. La question de recherche du rapport concerne l'existence même de ces dépenses en tant qu'outil de l'Etat pour agir dans la sphère de la protection sociale, leurs caractéristiques communes, etc. Un autre niveau d'analyse concerne la question du résultat de la redistribution directe, mais cette question ne s'abstrait pas des catégories d'analyse de la décision publique.

Si l'on prend l'exemple de la compensation par l'Etat des exonérations de cotisations employeur, on a affaire à une usine à gaz institutionnelle. Les sommes n'ont pas été tracées, on ne sait par exemple pas si elles ont été financées par une baisse de dépenses publiques ou par un transfert de charge. Le budget des dépenses directes est très commenté, très évalué, alors que les dépenses socio-fiscales passent inaperçues.

Pourtant le législateur est très en avance sur la connaissance de ces dépenses, par rapport aux milieux académiques. Les premiers recensements systématiques datent de 2006 pour la sécurité sociale. Mais ces dépenses sont alors identifiées comme source de revenu potentiels et pas comme instruments politiques.

M. Basquiat

La difficulté en la matière réside dans la complexité pour identifier le droit commun : comme l'a montré Stéphanie Oltra-Oro, 71 milliards d'exceptions deviennent du droit commun en quelques années...

Selon le champ étudié, les exonérations sont encore plus importantes. Parmi les 20 milliards d'exonération « Fillion », certaines sont contributives et d'autres (26%) sont non contributives. Les exonérations non contributives concernent 32 à 35 points du salaire brut, qui correspondent donc à de l'impôt. Les exonérations de cotisation sur les retraites s'élèvent à 15 milliards.

M. Coquet, Ministère de l'Emploi

Le rapport est limité au sens où il ne regarde que ce que chiffre l'Etat, qui ne chiffre pas tout. Par ailleurs, on chiffre des choses qui n'existent pas. Guillaume Allègre a raison d'insister sur le fait que ces dépenses sont en réalité des transferts ; or ce qui est important, c'est d'expliquer le transfert.

La progressivité du barème des exonérations de cotisation sociales est proche de la progressivité de l'impôt sur le revenu (pour les cotisations progressives). Pourquoi ne pas dire que la progressivité de l'impôt sur le revenu constitue une dépense socio-fiscale ? Quelle est la norme ? Il faut l'imposer et avoir une lecture cohérente à l'intérieur, sinon on chiffre ce qui

n'existe pas ou on ne chiffre pas ce qui existe. Du point de vue d'un concepteur de politiques publiques, il est essentiel de normer, de compléter l'évaluation là où l'Etat ne le fait pas, et d'exclure l'intérêt pour le chiffrage d'un certain nombre de dépenses qui n'existent pas, en cohérence avec la comptabilité publique.

Bruno Palier

Les travaux de Willem Adema de comparaison des systèmes de protection sociale permettent de conclure que le modèle libéral ne dépense pas moins que les autres. In fine, Adema montre que tous les pays occidentaux dépensent environ 25% de leur PIB. Il est donc nécessaire de faire l'analyse des dépenses brutes et des dépenses nettes pour entrer dans la subtilité d'une comparaison complète. L'un des objectifs du rapport était non pas de chiffrer des choses qui n'existent pas, mais de mieux percevoir la nature complète de notre système de protection sociale, de mettre à jour l'existence d'une forme de *hidden welfare*, de comprendre tous les transferts, etc. Les Etats-Unis ne dépensent pas moins, ils dépensent différemment, ce qui explique qu'il est fondamental de chiffrer ces dépenses pour refléter la nature des choix redistributifs d'un Etat-Providence.

Clément Carbonnier (Dr. En Economie - LIEPP – Université de Cergy)

Si l'évaluation des dépenses socio-fiscales présente un enjeu de normes, il y a également un enjeu de visibilité. Par exemple, lorsque les entreprises déclarent qu'elles sont trop taxées, on observe le taux d'impôt sur les sociétés, qui est l'un des plus élevés de l'OCDE. Pourtant, le ratio des revenus de l'IS sur PIB est l'un des plus bas : plusieurs dispositifs comme le Crédit Impôt Recherche, le Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi, réduisent en réalité le montant affiché des recettes de l'IS. Le chiffre de 6 milliards pour le CIR ne peut pas être comparé à n'importe quoi, mais il est intéressant en termes d'ordre de grandeur et pour montrer que si le prélèvement d'IS est conforme au taux, il existe des subventions qui viennent compenser ce taux, et que pour des raisons de camouflage, on impute aux recettes.

Si on consolide l'analyse et que l'on observe directement le revenu disponible, on passe à côté de ce jeu de prélèvement/subvention, qui a un impact sur le système. Ce n'est pas du tout la même chose en termes d'intervention publique. La neutralité budgétaire ne signifie pas qu'il n'y a pas d'impact en termes d'intervention publique ; ainsi, la taxe carbone devait être neutre mais néanmoins inciter les agents à générer moins de pollution. Dans ces conditions, les chiffres (45 % de prélèvements obligatoires, 57% de dépense publique) ont un sens, non pas en termes de taux d'effort mais en termes d'intervention publique dans l'économie. Il est important de chiffrer les dépenses fiscales, selon le même principe.

La consolidation a un intérêt, pour regarder l'impact redistributif final. Mais il y a un autre intérêt à regarder comment cette redistribution est faite. Pour cela, on revient au problème global/ local. Il est primordial d'avoir du recul pour comparer. Les critiques exprimées consistent à dire que l'évaluation de l'impact chaque dispositif n'a pas été faite dans le rapport. Pour répondre à cette question (quels impacts des dispositifs ?), il faut se mettre au niveau global, mais aussi acquérir la connaissance de l'effet, donc faire des évaluations locales et précises et les comparer au niveau global. C'est en ce sens qu'il est pertinent de diviser le coût par le nombre d'emplois créés, cela sert à comparer les effets des évaluations au niveau local, en prenant du recul au niveau global. Il ne faut pas prendre pour argent comptant ces montants divisés, mais le principe du bouclage doit se faire en prenant ces indicateurs d'évaluation et en les comparant au niveau global.

Intervenant de l'INED

Il est important de réintroduire les objectifs des dépenses. Certains découpages ne sont pas pertinents du point de vue de la fonctionnalité de ces aides. Ainsi l'Allocation Parentale d'Education, comptabilisée comme une dépense assimilable à une prestation, et les dispositifs d'aides à la personne pour les gardes d'enfants, comptabilisés comme une dépense destinée à stimuler la dépense privée, sont deux dispositifs qualifiés de « dépenses socio-fiscales » mais ils répondent à des objectifs politiques différents.

Le rapport analyse les dépenses socio-fiscales du point de vue d'une base de la protection sociale, considérée comme sacro-sainte. Mais en réalité les exonérations sont intégrées à cette base, elles font partie de l'équation, on ne peut pas imaginer ce que serait l'Etat providence français sans ces exonérations. Donc on ne peut pas réellement parler de « manque à gagner ».

La question de l'efficacité n'est pas abordée : est-il plus intéressant de donner une allocation assimilable à une prestation de garde d'enfant, si c'est pour la reprendre en impôt ? La réduction d'impôt peut-être à ce sens plus intéressante que la prestation.

Autre question :

Il ne faut pas négliger le fait qu'une partie substantielle des dépenses socio-fiscales liées aux services à la personne visent à lutter contre le travail au noir. Les prestations sociales sont souvent des outils de lutte contre la fraude.

D'autre part, la recherche pourrait bénéficier de l'élargissement de la problématique aux effets territoriaux : il existe beaucoup de dispositifs fiscaux liés à l'aménagement du territoire (ZRR, ZUS, Zones Franches, etc.). Les dispositifs socio-fiscaux sont concentrés dans ces zones, peut-être faut-il « territorialiser » la réflexion.

Clément Carbonnier :

(Réponse à la question de la personne de l'INED sur le découpage non fonctionnel)

L'intérêt de ce travail, et de celui mené plus largement dans le cadre du LIEPP sur les services à la personne, est justement de montrer qu'une partie substantielle des dépenses socio-fiscales n'est pas visible si on conserve une approche fonctionnaliste. Le rapport vise à montrer que le principe de catégorisation comptable ne permet pas de saisir l'étendue de la protection sociale. Pour évaluer la taille de la protection sociale en matière de petite enfance, il faut observer à la fois la prestation et le crédit d'impôt.

Un crédit d'impôt n'est pas ciblé, il n'a pas le même coût qu'une allocation ciblée. Chaque relèvement de plafond a des effets, il faut des évaluations locales. Il est compliqué d'avoir un discours politique sur ces têtes d'épingle, mais toutes sont nécessaires pour avoir une vision claire de l'ensemble du système.

M-P. H - CGSP :

Existe-t-il des évaluations du coût de gestion associé à la complexité de ces dispositifs?

Quant au glissement, évoqué par Stéphanie Oltra-Oro, des dépenses directes vers les dépenses fiscales, qui pourraient être liées à la moindre attention portée par la Commission Européenne aux dépenses fiscales, existe-t-il d'autres études concernant d'autres pays européens qui montrent un tel glissement ?

Bruno Palier :

(Réponse à la remarque sur le travail au noir)

La différence, en théorie, entre le travail légal et le travail au noir, c'est que le travail légal donne accès à la protection sociale. Il paraît donc ironique que l'on veuille lutter contre le travail au noir en diminuant la protection sociale.

En Allemagne, la recherche de la compétitivité vers le bas par un allègement du coût du travail n'est rien d'autre, en ce sens, qu'une officialisation du travail au noir puisque les « mini jobs » ne donnent pas accès à la protection sociale. Peut-être est-ce la prochaine étape dans la stratégie française de recherche de la compétitivité par le bas via la baisse des coûts sociaux...

Guillaume Allègre :

(Réponse à C. Carbonnier)

La consolidation ne doit pas concerner uniquement le cadre redistributif, mais également le cadre incitatif. Il faut de la micro-simulation pour voir quels sont les transferts entre agents, quels sont les taux marginaux de prélèvement effectifs. Le coût économique, le coût administratif et le coût des changements de comportement privés doivent être analysés. Il faut calculer l'élasticité à ces taux de prélèvement élevés.

Yannick L'Horty :

La plupart des remarques tournent autour de la bonne manière d'évaluer les dispositifs fiscaux. Or, ils sont souvent l'une des pièces d'une politique plus vaste. Dans une politique publique, il y a un levier fiscal, et d'autres actions portées par le décideur. Il est compliqué d'isoler l'effet propre du dispositif fiscal.

Pour réaliser une évaluation d'impact, on ne raisonne pas de façon globale et on ne prend pas en compte le financement de la mesure : on ne sait pas ex ante comment elle va être financée, il s'agira d'un mélange d'économie de dépense et de surcroît de prélèvements obligatoires. Il faut donc analyser les effets du dispositif non financé d'une part, et les effets du financement d'autre part.

La doxa en matière de pratiques d'évaluation des politiques publiques investit beaucoup d'efforts pour mesurer l'effet causal d'un dispositif, mais ne raisonne pas sur le coût complet, sur l'effet d'une mesure financée.

Stéphanie Oltra-Oro :

Il est important de bien différencier le taux affiché d'un impôt de la réalité de la pression fiscale effectivement applicable. En matière d'IS, le taux est de 33% du bénéfice de la société, ce qui fait du taux français le plus élevé ou l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. En réalité si le taux facial de l'IS paraît élevé, l'assiette de cet impôt est « mité » par l'existence croisée de nombreux dispositifs dérogatoires, ce qui ramène le taux réel d'imposition à des niveaux beaucoup plus bas. Pour les plus grandes entreprises, il avait été calculé il y a quelques années que le taux réel d'imposition ne dépassait pas 8% de leur bénéfice en moyenne.

Les comparaisons hâtives que certains commentateurs font parfois entre les systèmes français et allemand peuvent par conséquent être biaisées, tant il est vrai que les assiettes de l'impôt diffèrent entre les deux pays. Il serait d'ailleurs opportun de rapprocher ces assiettes. Il existe

une idée reçue selon laquelle la charge fiscale serait forcément toujours plus élevée dans le système français que dans d'autres pays comparables, ce qui ne correspond pas à la réalité. Ces débats empêchent probablement de réfléchir sereinement à la question du « bon » barème et de la « bonne » assiette des impôts.

En ce qui concerne les aides pour la garde d'enfants à domicile, il convient d'évaluer l'ensemble des dispositifs à la disposition des familles et de réfléchir à ces sujets dans le contexte général de leur impact sur la situation en matière d'égalité homme/femme. Si l'évaluateur n'a pas tous ces éléments de contexte en tête, il risque fort de passer à côté du sujet. L'outil fiscal est en effet souvent utilisé par les familles faute de mieux, dans un contexte marqué par un manque d'offre de places en crèches par rapport à la demande globale. L'ampleur, ou au contraire, la faiblesse de la dépense - fiscale ou budgétaire - que la collectivité consent à mettre en place en faveur de cet accueil des enfants dès le plus jeune âge se situe au cœur de choix de société. Ces choix comportent des implications fortes en termes de place des femmes dans le marché du travail, comme le démontre le cas allemand caractérisé par un phénomène plus ou moins long de retrait des femmes de ce marché lorsqu'elles deviennent mères.

Michaël Zemmour :

Les institutions comptent. Il ne suffit pas de s'intéresser aux effets réels et visibles. Le fait que le marché des complémentaires privées soit contrôlé en partie par les complémentaires santé en entreprise, qui font l'objet de dépenses socio-fiscales, n'est pas anodin. Les institutions organisent la vie sociale. Les dépenses socio-fiscales mobilisées dans le cadre des services à la personne correspondent à une stratégie particulière de conduite des politiques publiques et conduisent à une dualisation du marché du travail. Dans l'alternative crèche/garde à domicile, les questions de redistribution ne sont pas les uniques enjeux. La question que soulève le rapport est de savoir s'il existe des caractéristiques propres à « l'outil » socio-fiscal.

Les études d'impact qui s'intéressent aux exonérations de cotisations n'intègrent pas la dimension financement ; pourtant, c'est une dimension significative. La TVA sociale et les exonérations sont des mesures très similaires d'un point de vue global, mais l'affichage des deux mesures a été très différent : dans le cas de la TVA sociale, il semble que les efforts liés au financement soient appréhendés plus systématiquement.

Eléments et pistes de réflexion évoqués par les intervenants, à intégrer à l'analyse pour poursuivre la recherche engagée par le LIEPP

- Ajouter une dimension temporelle à l'analyse, un recul historique qui permettrait de voir s'il y a eu une montée en puissance de l'activation des dépenses socio-fiscales ou pas.
- Développer les comparaisons entre différents territoires pour analyser les effets des dépenses socio-fiscales sur différents publics, différentes tailles d'entreprise et différents types de ménages, en fonction de leur localisation etc.
- Analyser les effets des dépenses socio-fiscales sur les comportements et les participations au marché du travail, sur les comportements de déclaration et les comportements stratégiques des entreprises et des ménages.
Prendre en compte la contrainte budgétaire des ménages, analyser les effets de distorsion et la redistribution horizontale.
Réaliser des micro-simulations sur les données d'entreprise pour analyser l'effet des dépenses socio-fiscales.
- Réaliser des simulations d'augmentation des cotisations sur les moyens et bas salaires, pour observer les effets, positifs ou négatifs, sur le taux d'emploi.
- Mettre en évidence les transferts impliqués dans les dépenses socio-fiscales. Utiliser la micro-simulation pour mettre à jour les transferts entre agents, les taux marginaux de prélèvement effectifs.
- Prendre en compte la dimension locale des dépenses socio-fiscales. Prendre en compte la dimension facultative de la partie aide sociale en lien avec sa territorialisation. Analyser les effets territoriaux des dispositifs fiscaux liés à l'aménagement du territoire (ZRR, ZUS, Zones Franches, etc.)

Informations sur les intervenants

Guillaume Allègre est économiste au Département des études de l'OFCE depuis 2007. Ses thèmes de recherche actuels portent sur la fiscalité, les politiques sociales, les incitations au travail, les inégalités et la pauvreté. Il a soutenu en 2010 sa thèse de doctorat, sous la direction de Jacques Le Cacheux, intitulée « Les compléments de revenu en faveur des travailleurs pauvres. Revenu de solidarité active : évaluation ex ante d'une réforme ».

Yannick L'Horty est Professeur d'économie à l'Université Paris-Est Marne-La-Vallée, Directeur de la fédération de recherche du CNRS « Travail, emploi et politiques publiques » et dirige le Centre d'Etudes Localisées, Economiques et Statistiques sur les Trajectoires d'Emploi (CELESTE), un des groupes de recherche du Centre d'Etudes de l'Emploi.

Stéphanie Oltra-Oro est conseillère référendaire à la Cour des comptes depuis 2009. En 2010, elle a été rapporteur particulier pour le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et a remis dans ce cadre un rapport sur les dépenses fiscales en faveur des entreprises. Elle est depuis 2010 professeur associé de finances publiques à l'Université de Paris XI. Elle est également chargée de mission à Fondafip pour les questions d'évaluation des politiques publiques.

Bruno Palier est directeur de recherche du CNRS à Sciences Po (CEE), co-animateur de l'axe « Politiques socio-fiscales » du LIEPP (Sciences Po). Il est docteur en sciences politiques, agrégé de sciences sociales et ancien élève de l'école normale supérieure de Fontenay Saint Cloud. Il travaille sur les réformes des systèmes de protection sociale en France et en Europe, et conduit plusieurs projets de recherche sur: les politiques d'investissement social, l'eupéanisation des réformes de la protection sociale, les dualisations sociales en Europe.

Michaël Zemmour est Maître de conférences en économie à l'Université Lille 1 (Clersé), chercheur associé au LIEPP (axe « Politiques socio-fiscales ») et auteur du rapport « Evaluer des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : état des lieux » (LIEPP Policy Paper, n°2, décembre 2013). Il a soutenu en 2012 sa thèse, sous la direction du Bruno Amable, intitulée « Economie politique des réformes de la protection sociale, une approche par le financement: Le cas de l'Europe bismarckienne (1980-2007) ».