

LES DÉPENSES SOCIO-FISCALES POUR LA PROTECTION SOCIALE ET L'EMPLOI: ÉTAT DES LIEUX

Axe Politiques socio-fiscales

Co-animateurs:

- Clément Carbonnier
- Nathalie Morel
- Bruno Palier

Membres associés :

- Daniel Benamouzig
- Nicolas Duvoux
- Claire Marbot
- Héléne Périvier
- Etienne Wasmer
- Michael Zemmour

Contexte de référence :

Quels sont les dispositifs qui ont été mis en place en matière d'exonération fiscale et de cotisations sociales (baisse des charges sur les bas salaires, exonérations fiscales et sociales sur les emplois à domicile, autre) ? Quels sont les dispositifs d'impôt négatif existant en France ? Quelles sont les différentes mesures fiscales spécifiques (parfois appelées « niches sociales ») destinées à soutenir certains secteurs de la protection sociale (qu'il s'agisse du secteur sanitaire et social ou du secteur de la protection sociale complémentaire) ?

Trois choses sont ici importantes : dresser une liste si possible cohérente et exhaustive des dispositifs existants, rappeler les objectifs explicites qui ont été assignés aux différentes mesures mises en place afin de pouvoir procéder à leur évaluation, évaluer leur coût.

Michaël Zemmour



Docteur en Economie, M. Zemmour est ATER au CES-Paris 1 et associé au LIEPP. Ses thèmes de recherches concernent l'économie politique, la redistribution et la comparaison des politiques publiques.

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 ».

Les dépenses sociales et fiscales constituent une forme spécifique d'intervention publique dans le champ de la protection sociale, complémentaire aux transferts en nature et en espèces. Très développées dans les pays anglo-saxons, ces dépenses jouent également un rôle significatif en France dans certains secteurs: politiques de l'emploi, protection sociale complémentaire, services à la personne... Nous recensons ces dépenses dans leur intégralité pour les intégrer au panorama de la protection sociale publique et nous proposons une typologie en fonction de leurs objectifs assignés. A l'appui de la littérature grise et académique nous proposons également un chiffrage de ces dépenses. Ce travail définit le périmètre d'évaluations ultérieures et fournit des données originales, quantitatives et qualitatives, permettant de mieux intégrer la France dans les comparaisons internationales sur l'usage de ces dispositifs.

Typologie des dispositifs

Notre typologie s'appuie sur la nomenclature OCDE de prise en compte des dépenses fiscales à des fins de protection sociale:

- **Les dépenses assimilables à des prestations en espèces** dans le cas où la dépense fiscale est conditionnée à la situation particulière du contribuable.
 - **Incitations à la dépense privée** dans le cas où la dépense est conditionnée à la réalisation d'une dépense volontaire (choisie individuellement ou par un accord collectif).
- Nous y adjoignons une troisième catégorie :
- **Réduction de prélèvements sociaux pour des motifs de politique économique** (emploi, salaires...). Il s'agit d'exonérations ou d'exemptions de cotisations, dont une partie est compensée par l'Etat auprès de la sécurité sociale.

Sur la base de rapports administratifs et de documents législatifs nous recensons 45 dispositifs ou groupes de dispositifs. Pour chaque dispositif nous renseignons la nature précise du prélèvement concerné, le type de dispositif (réduction d'impôt, exemption d'assiette etc.). Nous proposons également une analyse de la littérature évaluative existante.

45 mesures ou groupes de mesures recensés		
Ordre de grandeur du champ : 80 milliards d'euros (NB: non équivalent à des dépenses budgétaire)		
		Estimation comptable du coût
Réduction de prélèvements sociaux pour des motifs de politique économique	Total	43 milliards
	Exonération de cotisation employeur (hors SAP)	25.6 milliards (PLFSS 2013)
	Exemption intéressement, participation, aides directes...	14 milliards (CPO 2009)
Dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèce	Total	23 milliards
	½ part fiscale pour enfant mineur ou majeur rattaché	10.6 milliards (HCF 2009)
	Prestations sociales non imposées	6 milliards (Rapport Guillaume 2011)
Incitations à la dépense privée	Total	12 à 14 milliards
	Couverture complémentaire en entreprise	7 à 9 milliards (CPO 2010, CC 2011, et nos estimations)
	Service à la personnes "publics fragiles" (y compris exo)	4.5 (CPO 2009 et IGF 2008)

Un rôle clé dans certains secteurs de la protection sociale

Selon les estimations recensées (très sensibles aux hypothèses et conventions comptables), Les dépenses fiscales représentent de l'ordre de 5,5% des dépenses de protection sociale, tandis que le renoncement aux recettes avoisine les 7%. Toutefois elles constituent un outil privilégié d'intervention publique dans certains secteurs en expansion.

Ainsi les complémentaires santé d'entreprise sont subventionnées pour 17,5% à 25% de la valeur des contrats par des exonérations sociales auxquelles viennent s'ajouter des pertes de recettes fiscales de l'ordre de 8%.

Les dépenses socio-fiscales représentent également la quasi intégralité de l'intervention publique dans le secteur des services à la personnes (dont le périmètre se définit lui-même essentiellement par son régime socio-fiscal dérogatoire).

Enfin, les exonérations de cotisations sociales employeur sur les bas salaires constituent par leur volume la première politique de l'emploi.

La France est un des pays ayant le plus recours à ces dispositifs

L'OCDE produit des données de comparaison sur l'utilisation des dépenses fiscales à fin de protection sociale pour l'année 2007 (hors retraites). De manière générale la France apparaît parmi les pays ayant le plus recours aux dépenses socio-fiscales de protection sociale.

Notre recensement sur données plus récentes (mais reposant sur les mêmes hypothèses) conduit à réévaluer à la hausse (0,5 points de PIB) l'usage par la France des dispositifs d'incitation à la dépense privée, d'une part parce que certains dispositifs n'étaient pas pris en compte dans les données antérieures, mais aussi parce que ceux-ci ont connu une montée en charge depuis 2007.

Dépenses socio-fiscales à des fins de protection sociale dans les pays de l'OCDE (pts de PIB)

