Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques

Policy Paper

décembre 2013

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

Michaël Zemmour

(CLERSÉ, Université Lille 1 et LIEPP, Sciences Po)

michael.zemmour@sciencespo.fr

Sciences Po | LIEPP
27 rue Saint-Guillaume
75337 Paris Cedex 07
Tel : 01 45 49 83 61
www.sciencespo.fr/liepp

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

Michaël Zemmour[1]

Décembre 2013

Résumé

La France a recours aux dépenses socio-fiscales (i.e. des dispositifs de dérogations aux prélèvements obligatoires) pour intervenir dans le champ de la protection sociale : i) soit du côté des prestations comme complément ou substitut aux prestations directes ii) soit du côté du financement en modifiant la structure des prélèvements sociaux. Sur la base de rapports publics récents, nous proposons une base de données chiffrée de l'ensemble des dépenses socio-fiscales qui interviennent dans le champ de la protection sociale en 2011. Nous proposons une classification en quatre catégories : i) renoncement à des recettes sociales pour des motifs de politiques économiques (emploi) ii) dépenses fiscales assimilables à des prestations en espèces ii) incitations à la réalisation de dépenses privées iii) non-imposition ou imposition à taux réduit des prestations sociales. Chacune de ces catégories contribue à façonner l'Etat-providence à la française. Les dépenses socio-fiscales jouent un rôle particulièrement structurant dans les domaines des politiques de l'emploi, des services à la personne, de la protection sociale privée en entreprise et dans la politique familiale. Nous passons en revue les principales évaluations académiques et nous confrontons nos données aux éléments de comparaison internationale disponibles.

---

[1] Université Lille 1 (Clersé) et Sciences Po (LIEPP). michael.zemmour@univ-lille1.fr .

L'auteur remercie pour leurs remarques conseils ou lectures de tout ou partie des versions antérieures de cette étude : W. Adema, G. Allègre, C. Carbonnier, L. Caussat, L. Cytermann, M. Elbaum, F. Jany-Catrice, P. Fron, M. Ladaique, N. Morel, B. Palier, A. Renoux, S. Rötig, F. Von Lennepp, C. Zaidman. Bien-sûr, les vues exprimées ainsi que les erreurs éventuelles sont uniquement imputables à l'auteur.

Ce travail a bénéficié du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir (ANR-11-LABX-0091 & ANR-11-IDEX-0005-02).

© 2013 LIEPP. All rights reserved.

Table des matières

Synthèse 7

1. Introduction : objet et périmètre de l'étude 13

2. Présentation des sources 17

3. Méthodologie 22

3.1. Terminologie retenue 22

3.2. Définition adoptée et périmètre de l'étude 26

3.3. Typologie proposée 31

3.4. Différentes formes de dépenses fiscales 35

3.5. Chiffrage : concepts de chiffrages et difficultés d'estimation ..37

3.5.1. Coût comptable et coût réel des dépenses socio-fiscales 37

3.5.2. Difficulté du chiffrage et écarts d'estimation 42

3.5.3. Coût comptable des dépenses socio-fiscales et coût budgétaire des dépenses directes : une différence de nature 43

3.5.4. Choix des chiffrages et interprétation 45

3.5.5. Sommation et interprétation du coût comptable au niveau agrégé 46

4. Inventaire, chiffrage et présentation des principales dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale 48

4.1. Les réductions de prélèvements sociaux pour des motifs de politique économique 52

4.1.1. Les exonérations de cotisations employeur 52

4.1.2. Les exemptions d'assiette de cotisations sociales 54

4.1.3. Un effet moindre sur la Sécurité sociale que sur les autres comptes sociaux 55

4.1.4. Un effet ignoré sur les droits contributifs des salariés 56

4.1.5. Schéma de calcul d'un « coût réel » : l'exemple des exemptions. 57

4.2. Les dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces 60

4.3. Les dépenses socio-fiscales destinées à stimuler la dépense privée de protection sociale (incitations) 61
4.3.1. Les services à la personne (SAP) 62
4.3.2. Les exemptions pour la souscription à des contrats de couverture privée 64
4.3.3. Le fonctionnement économique des incitations à la dépense privée 68
4.4. La non-imposition ou l'imposition à taux réduit de certaines prestations sociales 69
4.5. Eléments d'évolution dans le temps 71
4.5.1. Evolution des renoncements à des recettes sociales pour des motifs de politique économique 72
4.5.2. Evolution des dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces 73
4.5.3. Evolution des dépenses socio-fiscales destinées à stimuler la dépense privée de protection 74
4.5.3.1. Les services à la personne 74
4.5.3.2. La protection sociale privée en entreprise 75
5. Eléments d'évaluation académiques concernant les dispositifs français 76
5.1. Les travaux d'évaluation des exonérations générales de cotisations employeur 76
5.1.1. Les effets des exonérations générales sur l'emploi et le coût par emploi créé 77
5.1.2. Le poids des hypothèses dans l'évaluation des effets sur l'emploi 79
5.1.3. Les autres effets des exonérations de cotisations employeur 82
5.1.4. Synthèse provisoire de la littérature disponible sur l'effet des exonérations 84
5.2. Les travaux académiques d'évaluation des politiques de services à la personne 85
5.2.1. Création d'emploi et coût par emploi créé 85
5.2.2. Autres effets 87

5.3. Les évaluations des prestations assimilables à des prestations en espèces 89

5.4. Les autres études 90

6. Les dépenses socio-fiscales de la France dans les données de comparaison internationale 91

6.1. Des difficultés d'une approche comparative.....93

6.2. Les dépenses socio-fiscales de la France, analyse critique des données OCDE.....95

6.3. Eléments de comparaison de la structure des dépenses fiscales de la France avec l'Allemagne et les Etats-Unis 97

7. Conclusion.....99

7.1. Résumé des principaux résultats de l'étude 99

7.2. Portée et limites d'une approche globale des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale.....103

8. Bibliographie.....109

9. Annexes.....115

9.1. Table exhaustive des dépenses et groupes de dépenses recensés, par type de dispositif et fonction, avec chiffrage 2011 et source de référence. Table triée par coût comptable décroissant. 115

9.2. Annexe – Présentation des mesures recensées par grandes fonctions de protection sociale et politiques de l'emploi.....127

9.3. Annexe sur le chiffrage des services à la personne relevant du champ de la protection sociale.....133

9.3.1. Les services à la personne : un traitement socio-fiscal homogène pour des activités hétérogènes..... 133

9.3.2. Publics fragiles : une définition floue dans les textes et dans les faits 134

9.3.3. Eléments de ventilation des dépenses de SAP entre publics fragiles et non fragiles..... 136

Synthèse

La France utilise les « dépenses socio-fiscales », c'est-à-dire des dérogations aux prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux, comme un instrument au service des politiques sociales, en complément des prestations de protection sociale en espèces et en nature. Parallèlement, les dérogations aux prélèvements sociaux (exonérations de cotisations employeur, exemptions d'assiette de cotisations, etc.) sont un outil utilisé régulièrement à des fins de politiques économiques, en particulier pour soutenir la création d'emploi. Ainsi les dépenses socio-fiscales contribuent-elles de façon significative à façonner le paysage de la protection sociale à la française, en affectant aussi bien la structure de ses prestations au sens large que la structure de son financement. Pourtant, cette dimension, bien identifiée dans certaines analyses sectorielles (politiques de l'emploi, politique familiale…), échappe généralement aux analyses d'ensemble de la protection sociale. La succession récente de rapports publics généraux sur les dépenses socio-fiscales permet désormais d'appréhender de manière globale cette contribution.

Le présent travail propose, sur la base des données et rapports publics et de la littérature académique existante, une revue détaillée des dépenses socio-fiscales liées à la protection sociale en France pour l'année 2011. Nous recensons ainsi quatre-vingt dispositifs ou regroupements de dispositifs ayant trait du côté des recettes ou des dépenses à la protection sociale. Ce recensement constitue une base de données originale sur le cas français, actualisable pour de futurs travaux dans une perspective comparative ou longitudinale.

En nous inspirant de la littérature existante et notamment des travaux de Adema et al. (2011) pour l'OCDE, nous proposons une typologie regroupant ces dépenses en quatre catégories : 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 (prestations brutes dont est déduite l'imposition des prestations sociales) [2] (Tableau 1).

Tableau 1: Les dépenses socio-fiscales de protection sociale en regard du cadre analytique des comptes de la protection sociale[3]

<table>
<tr><td colspan="2">Cadre analytique des comptes de la protection sociale</td><td colspan="2">Les dépenses socio-fiscales correspondantes (coût comptable 2011)[4]</td></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">Catégories 2 et 3: 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>

[2] Ce cadre correspond par exemple à la présentation des comptes de la protection sociale proposé par la DREES (Zaidman [2013]). La définition opérationnelle des prestations nettes varie selon les travaux. La présentation du Tableau 1 (prestations brutes dont sont déduits les prélèvements obligatoires) correspond à la définition utilisée par la DREES ; ces travaux ne prennent en compte que les prélèvements obligatoires directs. En revanche, Adema et al. (2011) ont une définition différente des prestations nettes : ils tiennent compte des prélèvements obligatoires directs et indirects et intègrent nos catégories 2 et 3 dans le passage des dépenses brutes aux dépenses nettes (cf. section 6).

[3] Une version plus précise de ce tableau se trouve à la section 3.3 ; des éléments plus détaillés de chiffrage sont présentés au début de la section 4.

[4] Les montants des différentes catégories ne peuvent être additionnés entre eux.

Pour chaque mesure ou groupe de mesures et pour chaque catégorie de dépenses socio-fiscales, nous indiquons le coût correspondant tel qu'estimé dans les données publiques (tableau en annexe 9.1). Les montants indiqués sont des « coûts comptables » pour 2011 : 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 indiqués dans les comptes publics sont calculés généralement 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. Cette dernière hypothèse est intenable dans le cas général, nombre de dispositifs fiscaux « incitatifs » ayant précisément pour but d'influer sur les comportements. Ainsi, s'il est possible en l'état actuel d'identifier les dépenses fiscales ayant trait à la protection sociale et de leur attribuer une valeur comptable, l'estimation de leur « coût réel » pour les finances publiques (ou le gain à attendre de leur suppression) est conditionnée à des évaluations au cas par cas. Certaines de ces évaluations sont disponibles dans la littérature académique que nous passons en revue (c'est le cas pour les exonérations de cotisations employeur ou les services à la personne), d'autres restent encore relativement inexplorées (exemptions d'assiettes de cotisation sur l'intéressement et la participation, mesures favorisant les contrats de protection sociale privée en entreprise ou hors entreprise, etc.).

Si, dans leur ensemble, les dépenses socio-fiscales restent relativement modestes au regard du niveau des dépenses de protection sociale (par exemple, les dépenses socio-fiscales ayant un but explicite de protection sociale [catégories 2 et 3] représentent de l'ordre de 5% des dépenses directes de protection sociale), 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.).

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, leurs effets pervers. Il est notamment souligné que les dépenses socio-fiscales ne sont pas un strict équivalent fonctionnel des dépenses directes[5] de protection sociale : par exemple, leurs effets distributifs ne sont comparables à ceux d'aucun type de prestation directe ; leurs effets sur la création d'emploi peuvent être, pour un même dispositif, très efficaces ou particulièrement inefficaces selon le plafonnement du dispositif ; 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 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

[5] Ce terme est défini dans la section 3. Il renvoie aux dépenses de protection sociale directement réalisées par la puissance publique ou par les organismes sociaux, par opposition aux dépenses socio-fiscales.

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

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.

1. Introduction : objet et périmètre de l'étude

L'approche la plus courante pour analyser les dépenses publiques de protection sociale repose sur une décomposition en deux items : les prestations « en espèces » d'une part, qui constituent des transferts monétaires ; les prestations « en nature » d'autre part, qui passent par la fourniture d'un service gratuit ou dont le prix est en partie supporté par une administration publique. Ensemble, ces deux types de dépenses de protection sociale définissent généralement le périmètre d'analyse de la protection sociale publique, aussi bien dans les analyses nationales[7] que dans les études de comparaisons internationales[8].

Pourtant la littérature en économie politique traitant de l'Etat-providence (Howard [1997], Hacker [2002]), ainsi que l'expérience des politiques publiques menées en France au cours des deux dernières décennies soulignent qu'un troisième mode d'intervention participe pleinement aux politiques publiques de protection sociale : les dépenses socio-fiscales, qu'on peut définir provisoirement comme l'ensemble des dérogations ciblées ou sous condition au régime commun de prélèvements obligatoires. Celles-ci peuvent avoir pour but de stimuler l'emploi en diminuant les prélèvements sociaux, de subventionner indirectement des secteurs spécifiques de la protection sociale, de constituer des substituts de prestations en espèces à destination de certains ménages, ou encore d'inciter à des dépenses de protection sociale privée volontaires. Le travail fondateur initié par Adema (1999) pour l'estimation des dépenses de protection sociale nettes de prélèvements obligatoires à des fins de comparaison internationale, a conduit l'OCDE à produire des données de plus en plus précises concernant ces « dépenses fiscales à des fins de protection sociale ».

[7] On peut citer comme exemples les données de la comptabilité nationale ou les comptes de la protection sociale publiés par la DREES.
[8] C'est par exemple le cas de la base de données EUROSTAT ESSPROS.

En France, ces « dépenses socio-fiscales » ont attiré l'attention des pouvoirs publics au moins depuis le début des années 2000, dans la mesure où elles représentent un coût budgétaire substantiel. Individuellement, certaines de ces dépenses ont fait l'objet d'études administratives et universitaires : ainsi les exonérations de cotisations employeur ont-elles fait l'objet de nombreuses évaluations quant à leurs effets sur l'emploi ; de même, les dispositifs de crédit d'impôt dans le secteur des services à la personne font l'objet d'une attention régulière de la part de l'administration mais également des chercheurs. D'autres dispositifs ont été beaucoup moins étudiés, comme les exemptions de cotisations sociales sur la protection sociale privée en entreprise[9].

Les dépenses fiscales ou socio-fiscales (pour intégrer les prélèvements sociaux) prises dans leur ensemble sont recensées dans le cadre de revues des dépenses publiques dans la perspective d'identifier des sources potentielles d'économies, par exemple dans la préparation et le suivi des lois de finances, mais ne sont pas inclues dans le périmètre d'analyse des politiques sociales[10]. De ce fait, elles ne sont pas distinguées systématiquement d'autres types de dépenses fiscales n'ayant pas trait à la protection sociale, et, ce qui motive le présent travail, leur contribution à l'architecture spécifique de l'Etat-providence n'est pas clairement identifiée.

Les travaux universitaires concernant la France qui intègrent les dépenses socio-fiscales liées à la politique sociale publique le font dans le cas d'études de politiques particulières : il est par exemple d'usage dans l'étude des politiques familiales d'intégrer certains dispositifs fiscaux comme faisant partie du cadre de la politique publique. En revanche, la seule tentative de réintégrer l'ensemble des dépenses socio-fiscales au

[9] La protection sociale privée en entreprise est un objet connu (ex : Kerleau 2009), mais les effets économiques des dépenses socio-fiscales qui lui sont associées restent encore un champ à explorer.
[10] Elles ne font par exemple pas partie du champ des « comptes de la protection sociale » publiés annuellement par la DREES.

paysage de la protection sociale publique dont nous ayons connaissance se trouve dans les travaux de l'OCDE[11], qui intègrent certaines données françaises disponibles mais ne concernent pas spécifiquement la France.

La présente étude vise donc à proposer un panorama général du « hidden welfare state [12]» français, c'est-à-dire de la contribution des dépenses socio-fiscales aux politiques publiques françaises ayant trait à la protection sociale. Nous choisissons d'intégrer à notre étude l'ensemble des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale tant du côté des prestations que du côté du financement. Ce périmètre volontairement large intègre donc non seulement les dispositifs qui d'une manière ou d'une autre ont une fonction de protection sociale auprès des ménages, mais également les dispositifs liés à la protection sociale car ils concernent des prélèvements obligatoires affectés à la protection sociale[13]. Le point n'est pas de considérer que ces deux éléments peuvent être assimilés ou confondus, mais simplement d'identifier l'ensemble des dispositifs dérogatoires aux prélèvements obligatoires qui contribuent à façonner le paysage français de la protection sociale. En effet, en France, le caractère affecté des recettes sociales lie étroitement le niveau et l'architecture de celles-ci aux équilibres économiques, distributifs[14] et politiques[15] de la protection sociale.

Sur la base des rapports administratifs (en particulier le « rapport Guillaume[16] ») et des données publiques, nous constituons donc une base

[11] La première édition est Adema (1999) et la dernière en date Adema, Fron et Ladaique (2011).
[12] On doit cette expression au titre du livre de Howard (1997).
[13] C'est-à-dire les exonérations de cotisations sociales et les exemptions d'assiette sociale.
[14] En particulier, alors que les dépenses socio-fiscales sont généralement considérées par la littérature académique comme anti-redistributives (ex. Prasad [2011]), il a été montré que les exonérations de cotisation employeur avaient joué en France un rôle sensiblement inverse (Eidelman et al. [2012] et Cazenave et al. [2011]). Il nous a donc paru pertinent d'inclure ce type de dispositifs dans notre analyse.
[15] A ce sujet, voir par exemple Palier et Martin (2007) sur l'évolution du financement de la protection sociale, ou Zemmour (2012) sur le cas spécifique des exonérations de cotisation employeur en France
[16] La référence détaillée se trouve dans la section suivante.

de données des dispositifs ou groupes de dispositifs socio-fiscaux relevant du champ de la protection sociale et des éléments d'estimation de leur coût. Cette base comprend le recensement d'un ensemble de plus de quatre-vingts mesures ou groupes de mesures, le type de prélèvement concerné, le type de mécanisme mis en œuvre, et la fonction de protection sociale concernée. A chaque mesure est associé un chiffrage « comptable » pour l'année 2011 ou une année proche.

Nous distinguons trois ensembles : le renoncement à des recettes sociales pour des motifs de politique économique (ordre de grandeur de 42 milliards d'euros en 2011), les dépenses socio-fiscales ayant un objectif explicite de protection sociale (35 milliard) et l'imposition spécifique de certaines prestations sociales (15 milliards). **Ces montants purement comptables, reflétant les données administratives existantes, ne peuvent pas être directement additionnés ni en aucun cas être considérés comme le coût économique réel pour les finances publiques de chaque mesure**, mais ils peuvent servir de base à leur évaluation ultérieure (cf. section 3.5). En revanche, ils témoignent de l'importance certaine de l'outil socio-fiscal dans le champ de la protection sociale, soit par des renoncements aux recettes, soit comme alternative à des prestations directes. Ainsi, d'après les données de l'OCDE (Adema et al. [2011]), la France figure parmi les pays de l'OCDE les plus utilisateurs des dépenses socio-fiscales à des fins de protection sociale.

La suite de cette étude est organisée de la manière suivante : la section 2 propose une revue brièvement commentée des sources administratives et publiques qui ont servi à ce travail. La section 3 présente la méthodologie employée, la définition précise du champ de l'étude, une typologie des dépenses socio-fiscales et discute les différents concepts de chiffrage. La section 4 présente le recensement des dépenses socio-fiscales proprement dites et donne une lecture des principales mesures recensées dans chaque catégorie. La section 5 présente une rapide revue de la littérature académique concernant les mesures recensées. La section 6

réintègre les mesures recensées dans les données de comparaison internationale produites par l'OCDE. La section 7 conclut.

2. Présentation des sources

Depuis le milieu des années 2000, la littérature « grise », constituée de rapports publics et de documents officiels, offre de nombreux renseignements concernant les dépenses socio-fiscales. Toutefois, aucun de ces rapports n'a pour perspective propre la protection sociale : chacun d'entre eux répond soit à une perspective spécifique (préparation du budget, évaluation de la dépense publique), concerne un sous-champ particulier (ex : services à la personne), une catégorie de bénéficiaires (les ménages, les entreprises), un dispositif précis, ou encore englobe l'ensemble des dépenses socio-fiscales sans distinguer celles ayant trait à la protection sociale de celles ayant d'autres motivations. Enfin, les méthodologies ou les perspectives d'évaluation de ces différents rapports les conduisent à produire des résultats parfois discordants. L'établissement d'un recensement tendant à l'exhaustivité des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale suppose donc le recoupement de ces différentes sources. Nous présentons dans cette section un inventaire relativement complet des différents documents publics produits sur le sujet au cours des dernières années qui nous ont servi au cours de cette étude.

- « Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », présidé par H. Guillaume, juin 2011 (« rapport Guillaume » dans la suite du texte). Rapport publié suite à une saisine d'avril 2010, ce rapport propose un recensement de 538 mesures dérogatoires à la fiscalité française en vigueur en 2009, dont la plupart ont été chiffrées et évaluées par les services de l'Etat. Ce rapport propose certainement le recensement le plus exhaustif des dépenses socio-fiscales et sert de base au recensement de la présente étude.

Ce rapport d'évaluation ne retient pas comme perspective la protection sociale, même si certaines de ses annexes y font référence. Sa perspective est d'abord une perspective de revue générale des dépenses socio-fiscales dans le cadre du suivi et de la préparation des lois de finance et des lois de financement de la Sécurité sociale. Le chiffrage proposé est généralement un chiffrage « comptable[17]» et l'évaluation des mesures par l'administration est synthétisée sous la forme d'une note allant de 1 à 3. Nous reprenons pour l'essentiel ce chiffrage pour les estimations de l'année 2011, mais pas les notes d'évaluation qui reflètent un avis de l'administration et que le lecteur intéressé pourra retrouver directement dans ce rapport.

De plus, trois annexes du rapport sont directement en lien avec notre objet. L'annexe A est le rapport de la « mission d'évaluation approfondie » sur « les dépenses fiscales et sociales relatives à l'inactivité » établi par l'Inspection générale des finances. L'annexe C est une évaluation des dépenses socio-fiscales relatives aux services à la personne conduite par la Direction générale du Trésor ; elle s'appuie notamment sur des travaux académiques que nous passons en revue section 5. L'annexe B, qui concerne les niches fiscales et sociales relatives à l'épargne financière, touche également à certains enjeux de notre champ (les exemptions concernant l'épargne en entreprise et les plans d'épargne retraite).

- Les rapports de la Cour des Comptes :
  - « Les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés », Cour des Comptes pour le Parlement, 2006.
  - « La politique en faveur des services à la personne », Cour des Comptes, février 2010.
  - Depuis 2007 : « La Sécurité sociale », rapport annuel de la Cour des comptes, fait le point sur les comptes de la

[17]Ou encore un chiffrage « en perte initiale de recette ». Notre définition des chiffrages « comptables » et « réels » est présentée à la section 3.6.

Sécurité sociale, et les exemptions et exonérations de cotisations. Chacun de ces rapports comporte des parties thématiques particulières, nous avons utilisé en particulier:

- « La Sécurité sociale », rapport de la Cour des comptes, septembre 2007, chapitre VI « L'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général » et XI « Les aides publiques aux familles ».
- « La Sécurité sociale », rapport de la Cour des comptes, septembre 2011, chapitre XI « Les aides publiques à la couverture maladie complémentaire » et chapitre XII « Les aides publiques à l'épargne retraite ». Ce rapport fournit des éléments concernant les exemptions de cotisations employeur liées aux contrats de prévoyance et santé en entreprise. Bien que réalisé par la même administration que CPO (2010), les estimations d'assiettes exonérées diffèrent assez largement. De plus c'est un des rares rapports à ne pas proposer seulement un chiffrage « comptable » mais également un chiffrage qui s'approche d'un chiffrage « réel[18]» de l'effet des exemptions. Les estimations concernant les plans retraites sont bien moins précises et détaillées.
- « La Sécurité sociale, rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale », rapport de la Cour des comptes, septembre 2012, chapitre XV « Les dispositifs fiscaux et sociaux propres aux retraités ».

- Les rapports du Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) :
  - « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », CPO, mai 2011

[18] Cf. définition à la sous-section 3.5.1.

  - Le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, octobre 2010 : « Entreprises et « niches » fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux ». Ce rapport, centré sur les dépenses socio-fiscales concernant les entreprises, présente sans doute l'analyse la plus détaillée des mesures d'exemption d'assiette. A notre connaissance, c'est le premier rapport qui intègre les prélèvements sociaux hors Sécurité sociale (assurance chômage, retraite complémentaire, etc.) dans le coût des mesures d'exemption[19]. Il en propose un chiffrage comptable et discute les interactions de ces exemptions d'assiette avec d'autres dispositifs, notamment les exonérations générales de cotisations employeur.
- « Les services à la personne : bilan et perspectives » Rapport de l'Inspection Générale des Finances, 2008, par Michèle Debonneuil. Ce rapport d'évaluation et de suivi du « plan Borloo » de 2006 sur les services à la personne nous fournit notamment une estimation de la part respective des services à la personne utilisés par les « publics fragiles », et donc proches du champ de la protection sociale, et des services à la personne utilisés pour des motifs « de confort ».
- « Etat des lieux du financement de la protection sociale en France », Tome 1, Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, octobre 2012 Partie 1. La section 1.3 passe brièvement en revue les principales dépenses fiscales ayant une fonction de protection sociale. Le rapport propose également une analyse synthétique des « niches sociales », de leur évolution, et de l'évolution de leur prise en compte par les pouvoirs publics et l'administration (section 4.2). Ce rapport fait de plus état des différents chiffrages de la politique familiale dans les rapports publics, et notamment, du quotient familial.
- « Les Comptes de la protection sociale » produits par la DREES, le dernier paru concernant l'année 2011 (Zaidman [2013]) : document

[19] Voir notamment chapitre VI : « L'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général ».

de référence concernant les politiques publiques de protection sociale. Toutefois pour l'essentiel, les dépenses socio-fiscales sont exclues de son champ d'étude[20].

- Les données publiées sous différentes formes par l'ACOSS servent de base à l'essentiel des estimations concernant les prélèvements sociaux.
- L'annexe « Voies et moyens, tome 2 du PLF, présente les dépenses fiscales. Chaque dispositif est associé à un code d'identification administratif permettant de suivre les évolutions d'une année sur l'autre. Ce code est reproduit dans le rapport Guillaume et, lorsqu'il était disponible, nous l'avons reporté dans la version électronique de notre recensement[21] pour permettre une mise à jour de nos données dans le futur.
- Depuis 2006, les annexes, et en particulier l'annexe V du PLFSS, permettent un suivi des mesures d'exonération de cotisations employeur, et, de manière moins précise, des mesures d'exemptions d'assiette de cotisations sociales. Ces données sont également reprises dans la plupart des rapports précités.
- Le rapport du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE) sur les aides aux entreprises en faveur de l'emploi (parties 1 et 2). Ce rapport dresse un inventaire des politiques de l'emploi dans leur ensemble (partie 1) puis présente des éléments concernant les différentes mesures (partie 2). On y trouve notamment un historique détaillé des politiques d'exonération sur les bas salaires et des données détaillées concernant chacun des dispositifs. Les éléments d'évaluation de ce rapport concernant les exonérations de cotisations employeur,

[20] Voir précisions dans Zaidman (2013, p.40). Un exercice de calcul des prestations sociales « nettes » est réalisé (contrairement à ce que nous faisons dans le présent rapport) mais les dépenses socio-fiscales de protection sociale ne sont pas prises en compte (contrairement aux documents de l'OCDE).

[21] Disponible sur demande au format .xls .

essentiellement basés sur les travaux de Cahuc et Carcillo (2012), sont discutés en section 5.

3. Méthodologie

3.1. Terminologie retenue

Le choix du terme de « dépenses fiscales » (puis, par extension, « dépenses socio-fiscales ») ne va pas de soi. Ce terme est une traduction directe de l'anglais (américain) « *tax expenditure* ». Selon Prasad (2011) il est popularisé par Stanley Surrey[22], secrétaire adjoint au Trésor dans les années 60, qui dresse une liste de dispositifs dérogatoires qu'il recommande de considérer sur les mêmes bases que les dépenses directes. Le même terme de « *tax expenditure* » est utilisé par Howard (1997) dans son ouvrage fondateur sur les liens entre Etat-providence et dépenses fiscales, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, et par Hacker (2002) qui étudient le rôle de la puissance publique dans l'organisation de la protection sociale privée aux Etats-Unis.

Howard (2002) en donne la définition suivante: « baisse ou remboursement d'impôts spécifiques qui permet aux individus et aux entreprises de payer moins d'impôts qu'ils n'en paieraient autrement ».

Face aux critiques qui considèrent qu'on ne peut assimiler des non-recettes à des dépenses, sauf à considérer que tout revenu peut être intégralement taxé, Hacker (2002) défend la pertinence du concept :

> *« Les dérogations fiscales sont des équivalents à la dépense, non pas parce que le taux d'imposition pourrait être de 100%, mais parce que ces dispositifs représentent un écart à l'imposition normale des revenus, conçus spécifiquement pour favoriser certains individus, groupes ou activités. (…) Comme pour toute nouvelle dépense, les nouvelles dépenses fiscales*

[22] On trouve dans Burman et Phaup (2011) la définition qu'en donne Surrey.

> *doivent être financées, soit par des réductions d'autres dépenses, soit par un accroissement de l'endettement, soit par un relèvement de la pression fiscale, et cela est vrai indépendamment du niveau général des prélèvements obligatoires. De fait, le Congrès l'a explicitement reconnu en 1990 lorsqu'il a soumis les dépenses fiscales aux mêmes règles d'équilibrage du budget que les autres dépenses*[23]*. »*

Prasad (2011), en revanche, critique l'utilisation de ce terme et lui préfère celui, plus neutre, d' « avantages fiscaux » (*tax preferences*). L'auteure donne une liste de circonstances dans lesquelles les avantages fiscaux peuvent être considérés comme des dépenses d'Etat-providence : si l'avantage fiscal est fléché sur une dépense qui aurait lieu même en l'absence d'incitations, s'il ne compromet pas les ressources de l'Etat, si l'avantage fiscal peut prendre la forme de crédit d'impôt (donc remboursable pour les foyers non imposables), ou encore si l'incitation à la dépense privée est conditionnée à la mutualisation du risque à l'échelle de toute la société. Dans les autres circonstances, les *« avantages fiscaux ne doivent pas être posés comme équivalents des dépenses de l'Etat-providence. Elles en sont l'exact opposé : la reprivatisation de risques qui étaient traités collectivement auparavant, et la réduction des capacités de l'Etat »*[24] (Prasad [2011]). Cette analyse nous semble tout à fait juste dans les mécanismes qu'elle expose, mais il nous semble que la notion d'avantage fiscal (comme celui de « niche ») tend à gommer le caractère actif de l'intervention publique que comporte la dépense fiscale. Nous retenons toutefois de cette critique qu'au vu des développements actuels de la littérature en économie politique de l'Etat social, l'intérêt de poser les dépenses fiscales comme dépenses n'est pas de les assimiler aux dépenses directes de protection sociale mais bien de permettre une analyse

[23] Notre traduction.
[24] Notre traduction.

systématique de ce qui les rapproche et de ce qui les distingue[25], et ainsi de mieux comprendre les choix politiques qui conduisent à recourir à l'un ou l'autre instrument.

La notion de dépense fiscale est une des catégories de l'OCDE pour analyser les comptes publics en général (par exemple OCDE [2010]), mais les travaux spécifiquement consacrés à la protection sociale (Adema et al. [2011] et éditions précédentes) utilisent le terme plus précis d'« allègements d'impôts à des fins de protection sociale » (« *Tax breaks for social purpose* »). Nous n'avons pas retenu ce terme car il excluait a priori les exonérations et exemptions de cotisations sociales, qui interviennent sur la protection sociale en en modifiant les recettes mais ne sont pas nécessairement « à des fins de protection sociale».

Enfin, la littérature administrative française sur laquelle nous nous appuyons largement utilise la terminologie suivante : les « dépenses fiscales » définies dans les annexes du PLF et les « niches sociales » définies dans l'annexe 5 du PLFSS. Du point de vue sémantique, les deux expressions « dépense » et « niche », désignant pourtant des objets relativement similaires, ne renvoient pas immédiatement à la même représentation : si le terme « dépense fiscale » insiste sur la dimension de l'intervention publique à la fois dans son objet propre et par le coût qu'il représente, le terme de « niche » renvoie, nous semble-t-il, à une perspective plus micro-économique des stratégies individuelles des individus ou des firmes en vue de diminuer leur taux de prélèvement effectif.

Nous avons choisi de retenir le terme de « dépenses socio-fiscales » (ou, de manière équivalente, de « dépenses sociales et fiscales ») qui conserve la perspective des travaux précités qui ont popularisé le terme de « dépenses » tout en tenant compte de la spécificité des prélèvements

[25] Voire la section 5 de cette étude ou l'analyse présentée par Morel (2012) sur le cas des services à la personne ainsi que la conclusion du présent travail.

sociaux affectés. On utilisera l'expression « dépenses fiscales » lorsque les dispositifs sont exclusivement de nature fiscale, et « renoncement à des recettes sociales »[26] lorsque les dispositifs concernent exclusivement des prélèvements sociaux. Par opposition, nous appellerons « dépenses directes » l'ensemble des dépenses effectivement réalisées sur un budget public ou sur un budget social.

Ce choix de terminologie souligne d'abord que le renoncement à des prélèvements obligatoires constitue un coût pour les finances publiques, même s'il peut avoir des effets bénéfiques qui excèdent ce coût. De plus, la terminologie « dépenses socio-fiscales » appuie l'idée que la puissance publique dispose, en complément des prélèvements obligatoires généraux du côté des recettes, et des prestations en nature et en espèces du côté des dépenses, d'un instrument supplémentaire d'intervention sur le champ de la protection sociale via l'instauration de mesures dérogatoires aux prélèvements obligatoires. Ainsi, une démarche d'évaluation de ces mesures ne doit pas simplement les considérer en vertu de leur effet propre, mais les mettre en regard des autres formes de l'intervention publique dans le champ de la protection sociale (prestations, transferts, etc.). Enfin, l'utilisation de ce terme inscrit ce travail dans la lignée des travaux précités sur les Etats-Unis, dans le but de poser les bases d'analyses comparées.

En revanche, immédiatement après avoir adopté ce terme de « dépenses socio-fiscales », il nous faut lever toute ambiguïté sur le fait qu'elles ne sont pas directement équivalentes aux « dépenses directes » (c'est-à-dire aux dépenses publiques directes de l'Etat ou des comptes sociaux). Leur point commun est qu'elles représentent toutes deux un coût pour les comptes publics, et qu'on peut envisager une forme (limitée)

[26] Comme celle de « niche », cette expression n'est pas idéale, mais l'expression « dépenses sociales », qui serait plus juste, est trop ambigüe car elle pourrait faire penser à des dépenses directes à vocation sociale.

d'équivalence fonctionnelle entre les deux types de dépenses. Mais elles diffèrent par leur pilotage, leur effet économique, leur effet distributif, leur fonctionnement, et **surtout elles ne sont pas directement comparables d'un point de vue budgétaire** (section 3.5).

3.2. Définition adoptée et périmètre de l'étude

Nous retenons une définition de la « dépense socio-fiscale », à la fois très proche de celles présentées précédemment et volontairement la plus extensive possible : nous considérons comme dépenses socio-fiscales tous les dispositifs qui tendent à appliquer un taux de prélèvements obligatoires dérogatoire lié à l'objet d'une dépense, à la situation spécifique d'une personne ou d'un foyer, ou à la nature d'un revenu. Cette définition conduit par exemple à identifier comme dépense fiscale le caractère non-imposable de certaines prestations sociales (allocations familiales, RSA, etc.), ou les 10% d'abattement du montant des pensions de retraite dans le calcul de l'impôt sur le revenu. La raison de cette définition très large n'est pas de légitimer ou de dénoncer *a priori* tel ou tel dispositif, mais de contribuer à identifier l'ensemble des situations où l'outil des prélèvements obligatoires est mobilisé à des fins de protection sociale[27].

L'identification et la définition des dépenses socio-fiscales reposent nécessairement sur une convention : la fiction d'un niveau « normal » de prélèvements obligatoires par rapport auquel le taux effectivement appliqué dérogerait. Dans certaines situations, le cas « normal » pris comme référence peut apparaître évident : c'est par exemple le cas lorsqu'une réduction d'impôt est conditionnée à une situation particulière

[27] Toutefois, il apparaît évident (et bien que ce ne soit pas ici notre volonté) que la désignation d'une disposition fiscale comme étant dérogatoire au droit commun contribue à délégitimer ou, pour le moins, à mettre en débat cette disposition, pour deux raisons : d'une part parce que cette désignation conduit à interroger la justification de cette dérogation, d'autre part parce que le recensement des dépenses socio-fiscales est explicitement mis en oeuvre par l'administration dans le but d'offrir au décideur public le moyen d'augmenter les recettes sans modifier les principaux taux de prélèvements obligatoires.

ou à une dépense particulière (on peut facilement identifier la réduction d'IRPP accordée aux « particuliers employeurs » en référence à l'IRPP dû pour un même niveau de revenu en l'absence d'embauche d'un salarié). Mais dans certains cas l'interprétation d'un niveau réduit de prélèvements obligatoires peut être contestée sur le fond ou sur la forme en remettant en cause la situation de référence considérée comme « normale » : par exemple, les exonérations générales de cotisations employeur, aujourd'hui considérées comme un renoncement à des recettes sociales, pourraient bien un jour (il en est régulièrement question dans les rapports et débats parlementaires) être « normalisées » par l'instauration officielle d'un barème de cotisations sociales, progressif en fonction du salaire. Dans ce cas, par un simple changement de la convention de référence, ce qui est considéré comme un renoncement à une recette sociale serait du jour au lendemain considéré comme un prélèvement progressif[28]. De même, l'interprétation du « quotient familial » comme une dépense fiscale suppose la prise comme convention de référence du taux d'imposition en l'absence de quotient familial[29]. Enfin, cet enjeu de référence à la norme fait l'objet de débats spécifiques au sein de l'administration française dans la mesure où l'ancienneté d'un dispositif est parfois considérée comme lui conférant un caractère de norme[30]. Tout en gardant à l'esprit ces réserves méthodologiques, nous avons donc toujours pris le parti d'inclure dans notre analyse les dispositifs à la limite entre norme et dérogation: notre propos est d'abord de comprendre dans quelle mesure les dispositifs

[28] De la même manière, la hausse prévue pour 2014 de la TVA sur les médicaments non remboursés va mécaniquement augmenter le différentiel de taux de TVA entre médicaments remboursés (2,1%) et non remboursés (dont le taux devrait passer de 7 à 10%) et donc multiplier l'estimation comptable de la dépense fiscale « taux réduit de TVA sur les médicaments » par 1,6 par simple changement de la norme de référence.

[29] Cette position est contestée par exemple par Sterdyniak (2011) qui considère le quotient familial comme un mode de calcul intrinsèque à l'impôt, basé sur la « capacité contributive » du ménage (définie sur la base du revenu monétaire et du nombre d'enfants) et non pas comme une dépense fiscale (cf. section 5).

[30] Sur ce point, que nous n'explorons pas ici, voir notamment : CPO (2010 p.11-12), OCDE (2010 p. 84).

concernant les prélèvements obligatoires interagissent avec l'architecture de la protection sociale que dessinent les seules dépenses directes.

Au sein de l'ensemble des dépenses socio-fiscales, nous avons cherché à définir un périmètre spécifique qui concerne la protection sociale : les dispositifs présentant des similarités de fonction avec les prestations en nature ou en espèces, les dispositifs soutenant le recours à des dépenses privées de protection sociale, ou les dispositifs affectant le financement dédié à la protection sociale. Du côté des prestations, il s'agit des dispositifs ayant trait à la famille, à la garde d'enfants, à la dépendance, à la vieillesse, à la maladie, au handicap, au logement dans une dimension sociale (habitat social ou solvabilisation des locataires), au soutien au revenu, aux dons. Du côté des recettes, il s'agit des dispositifs qui dérogent aux taux normaux de prélèvements sociaux affectés (ensemble des cotisations sociales, CSG, CRDS).

En pratique, et à quelques mesures près[31], notre recensement consiste à extraire du recensement du rapport Guillaume les mesures se rattachant au champ de la protection sociale[32]. Ce rapport, de loin le plus exhaustif et le plus récent concernant les dépenses socio-fiscales, est recoupé avec d'autres sources présentées plus haut.

En premier lieu, nous retenons donc toutes les dépenses dont la fonction apparente peut être comprise comme une fonction de protection sociale. Généralement, il s'agit de dispositifs dont l'intitulé fait référence à

---

[31] En particulier le quotient familial, considéré par les PLF et donc par le rapport Guillaume comme une modalité de calcul de l'impôt. Il peut y avoir un débat sur le caractère « normal » ou dérogatoire de ce dispositif, mais dans la mesure où personne ne conteste son rôle dans la politique familiale, et compte tenu de notre perspective sur la contribution des dispositifs fiscaux à l'architecture de la protection sociale, nous avons choisi de retenir cet élément. En revanche, nous n'avons pas intégré à cette étude le « quotient conjugal » dans la mesure où ce dispositif nous semble relativement éloigné du champ de la protection sociale tel que nous l'avons défini.

[32] Le rapport Guillaume évoque l'évaluation de « l'effet social » des dépenses fiscales, en référence à la poursuite d'un objectif d'équité. Nous ne reprenons pas cette perspective à notre compte et préférons nous référer aux fonctions de *protection sociale* dont les différents éléments sont déjà balisés par la littérature académique.

un statut particulier (« publics fragiles », retraités, enfants de moins de 6 ans, etc.), à un type de revenu particulier (pension, RSA…) ou à un type de dépenses particulières (garde d'enfants, assurance santé…). De manière assez évidente ce type de dépenses socio-fiscales peut être perçu comme un complément ou un substitut à des politiques sociales. Ces dépenses sont notées dans la nomenclature d'Adema et al. (2011) « réduction d'impôts à des fins de protection sociale » (« *Tax breaks with social purpose* », TBSP ci-après). Suivant les conventions de l'OCDE notre périmètre inclut le logement social mais ne retient pas les dispositifs financiers non-explicitement liés à la protection sociale (en particulier l'assurance-vie et l'épargne salariale qui peuvent parfois être interprétées comme une forme d'épargne retraite individuelle).

Ce périmètre inclut la fiscalité spécifique applicable aux prestations sociales (par exemple le taux de TVA réduit sur les médicaments ou les taux de CSG réduits). En revanche, nous devons faire état d'un point aveugle : les cotisations sociales (hors CSG et CRDS) prélevées sur des revenus de remplacement (chômage, pensions, etc.) ne sont jamais retenues comme des dépenses socio-fiscales, même quand le taux applicable est inférieur au taux généralement appliqué au salaire brut des personnes en emploi (par exemple le taux de cotisation des pensions de retraite à l'assurance maladie inférieur à celui des salaires). Sur le fond, la justification de cette exclusion peut s'expliquer par une logique « bismarckienne » : les revenus de remplacement étant eux-mêmes financés par cotisations, ils ne sont pas ensuite ponctionnés du montant d'une cotisation finançant elle-même une prestation, etc. Si cet argument général est cohérent, certains cas pourraient être clairement interprétés comme des dépenses socio-fiscales par leur parallélisme avec d'autres recensés dans ce rapport : par exemple, les exonérations de cotisations sociales sur les indemnités chômage en dessous d'un certain montant sont proches dans leur fonctionnement des exonérations de cotisations

employeur. Dans l'ensemble nous n'avons recensé aucune de ces dépenses, faute de source systématique sur ce point.

Parmi l'ensemble des dépenses socio-fiscales qui ne sont pas explicitement motivées par une fonction de protection sociale, nous retenons dans le champ de notre analyse celles qui ont un rapport à la protection sociale non dans son volet « prestations » mais dans son volet « financement » : en pratique, il s'agit de toutes les exonérations, réductions ou exemptions de prélèvements affectés aux comptes sociaux. Ces mesures sont d'une nature différente des précédentes, mais nous les intégrons à notre champ d'analyse pour au moins trois raisons. En premier lieu, elles représentent un « coût d'opportunité » pour la protection sociale : certaines de ces mesures conduisent à réduire les recettes de la protection sociale, certaines autres (les exonérations compensées) conduisent l'Etat à affecter des recettes fiscales importantes pour financer la protection sociale en lieu et place de ces prélèvements sociaux. Dans les deux, cas l'efficacité de la mesure peut être mise en regard de l'utilisation que pourrait faire la puissance publique si des dépenses directes se substituaient à ces dépenses socio-fiscales. En second lieu, elles peuvent affecter les droits sociaux dans la mesure où certains de ces dispositifs sont associés à une modification du calcul des prestations des salariés : en général, les sommes exclues du calcul des cotisations (par exemple celles finançant la participation ou les chèques vacances) sont aussi exclues du calcul de certaines prestations liées au salaire (chômage, retraites de base et complémentaires, indemnités journalières, etc.). Enfin, même si ce n'est pas leur motivation première, ces mesures modifient la répartition du financement de la protection sociale dans la population et, à ce titre, peuvent avoir des conséquences significatives quant aux préférences politiques vis-à-vis de la protection sociale (Zemmour [2012]).

3.3. Typologie proposée

Nous proposons une typologie qui distingue quatre catégories de dépenses socio-fiscales, en fonction de la manière dont celles-ci s'articulent à la protection sociale : 1- le renoncement à des recettes sociales pour motif de politique économique, 2- les dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces, 3- les dépenses socio-fiscales destinées à stimuler la dépense privée (appelées également « incitations »), 4- la non-imposition ou l'imposition à taux réduit de prestations sociales. Le premier item concerne le seul financement de la protection sociale, les items 2 et 3 concernent les dépenses socio-fiscales ayant un but de protection sociale explicite, le dernier item renvoie à des dépenses socio-fiscales ayant une fonction de protection sociale indirecte (via l'imposition spécifique des prestations). Cette typologie est construite comme une extension de la typologie utilisée par Adema et al. (2011) qui, sur un champ d'analyse plus restreint, utilisent uniquement les catégories 2 et 3.

La première catégorie concerne donc les dispositifs qui répondent à un objectif de politique économique non explicitement lié à la protection sociale (généralement il s'agit de stimuler l'emploi dans son ensemble, certains emplois en particulier, ou de soutenir le pouvoir d'achat). Ces dispositifs sont recensés ici sous l'intitulé suivant :

- **Catégorie 1 : renoncement à des recettes sociales pour des motifs de politique économique :** cette catégorie inclut à la fois des exonérations de cotisations sociales (compensées ou non) et les exemptions d'assiette de cotisations sociales. Nous incluons dans notre analyse ces dépenses socio-fiscales dans la mesure où ces dispositifs influent de manière significative sur la structure du financement de la protection sociale (voir Zemmour [2012]). Toutefois, nous ne recensons pas ici le détail des dispositifs d'exonération et d'exemption de prélèvements sociaux, ceux-ci étant très nombreux et portant sur des montants relativement faibles. Par

exemple, nombre d'exonérations de cotisations employeur ciblées sont regroupées dans une catégorie commune. Le lecteur intéressé en trouvera le détail dans l'annexe 2 du rapport Guillaume et dans le rapport du COE (2013).

Parmi les dépenses sociales et fiscales ayant une fonction explicite de protection sociale (les TBSP, dans la terminologie de l'OCDE), nous distinguons deux catégories, reprenant ici la typologie utilisée par Adema et al. (2012) et servant de base aux données OCDE sur le sujet : d'une part les dépenses fiscales assimilables à des prestations en espèces, d'autre part les dépenses fiscales visant à stimuler la dépense privée à des fins de protection sociale.

- **Catégorie 2 : les dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces** sont celles qui « remplissent la même fonction politique que des prestations de transfert qui, si elles existaient, seraient classifiées comme des dépenses sociales[33] » (Adema et al. [2011] p. 29).

- **Catégorie 3 : dépenses socio-fiscales d'incitation/ destinées à stimuler la dépense privée de protection sociale :** il s'agit des dépenses socio-fiscales conditionnées à la consommation, la production ou la vente d'un bien ou d'un service de protection sociale privée. Ces dépenses peuvent aussi bien concerner les montants versés par les particuliers ou les employeurs à des contrats de protection sociale privée, que les dépenses destinées à stimuler l'offre dans les secteurs relevant de la protection sociale (par exemple, taux réduit de TVA ou de cotisations pour les services à des personnes « fragiles »).

[33] Notre traduction.

La distinction entre ces deux catégories nous paraît utile et pratique pour distinguer deux formes de recours aux TBSP. Toutefois, la distinction entre les deux catégories n'est pas totalement hermétique. Ainsi, nous plaçons les réductions d'impôt pour garde d'enfants dans la catégorie « incitations à la dépense privée[34] » là où l'OCDE considère des dispositifs voisins comme des dépenses fiscales assimilables à des prestations familiales en espèces.

Enfin, une dernière catégorie complète cette typologie:

- **Catégorie 4 : la non-imposition ou l'imposition à taux réduit des prestations sociales.** Cette catégorie n'est pas enregistrée par l'OCDE sous forme de dépenses socio-fiscales pour éviter un « double comptage[35] ». Sur le fond, cette catégorie pourrait être incluse dans l'ensemble des dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces car leur effet est largement comparable (il ne s'agit clairement pas de mesures d'incitation), mais nous comptons ces dépenses à part pour deux raisons : d'une part parce que la taxation ou la non taxation des prestations sociales ne relève pas toujours d'une politique explicite de protection sociale (mais peut être le fruit de l'histoire, ou de la distinction fiscale entre types de revenus) ; d'autre part pour une question de niveau d'analyse : on peut rapprocher les catégories 2 et 3 des dépenses sociales brutes (c'est-à-dire des prestations en nature ou en espèces), tandis que les dépenses de la catégorie 4 relèvent de la discussion du montant net

[34] Parce qu'elles sont conditionnées à cette dépense.

[35] En effet, comme l'OCDE calcule par ailleurs la valeur des prestations nettes d'imposition, les taux d'imposition applicables aux prestations sociales à taux plein ne sont pas comptés dans les dépenses socio-fiscales ; toutefois, il n'est pas certain que les taux d'imposition dérogatoires sur certaines prestations soient parfaitement pris en compte dans les données OCDE qui s'appuient davantage sur les taux généraux d'imposition. Zaidman (2013) expose également une présentation des dépenses nettes de protection sociale qui prend en compte cet aspect de la fiscalité. Comme notre propos n'est pas d'abord de viser une évaluation « nette » mais bien de mettre en évidence l'utilisation des dérogations aux prélèvements obligatoires, nous intégrons cette catégorie dans notre recensement.

des prestations sociales , c'est-à-dire après que ces prestations ont été soumises à des prélèvements obligatoires.

Ces 4 catégories permettent de confronter les dépenses socio-fiscales aux différents niveaux d'analyse de la protection sociale du point de vue des finances publiques :

Tableau 2: Les dépenses socio-fiscales en regard du cadre d'analyse des comptes de la protection sociale

<table>
<tr><td colspan="3">Cadre analytique des comptes de la protection sociale</td><td colspan="2">Ajout des dépenses socio-fiscales</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Recettes</td><td>Budget de l'Etat</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Recettes sociales (prélèvements affectés)</td><td colspan="2">Catégorie 1: Renoncement à des recettes sociales affectées</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Prestations nettes
= (A) - (B)</td><td rowspan="2">(A) Prestations brutes</td><td>dont Prestations en espèces</td><td rowspan="2">Catégories 2 et 3: Dépenses socio-fiscales à des fins explicites de protection sociale</td><td>dont Cat. 2: Assimilables à des prestations en espèces</td></tr>
<tr><td>dont Prestations en nature</td><td>dont Cat. 3: Destinées à stimuler la dépense privée de protection sociale</td></tr>
<tr><td>(B) Prélèvements obligatoires sur les prestations sociales</td><td>dont Prélèvements obligatoires directs
dont Prélèvements obligatoires indirects[37]</td><td colspan="2">Catégorie 4: Non-imposition ou imposition à taux réduit des prestations sociales[36]</td></tr>
</table>

[36] Dans le présent travail, il ne s'agit que de dépenses fiscales. En pratique, on pourrait y intégrer certains dispositifs concernant les prélèvements sociaux (cf. section 3.2).
[37] Non pris en compte dans les travaux DREES, mais intégrés dans les travaux OCDE.

3.4. Différentes formes de dépenses fiscales

Les dépenses socio-fiscales peuvent prendre des formes très différentes. Ces catégories sont renseignées dans notre recensement car elles importent pour le fonctionnement des mesures : par exemple, les exonérations de cotisations employeurs (que nous classifions comme réductions de prélèvements) et les exemptions d'assiette de cotisations n'ont pas le même effet sur les comptes sociaux et sur les droits des salariés concernés. De même, le crédit d'impôt peut bénéficier à des ménages ne payant pas l'impôt sur le revenu, contrairement à la réduction d'impôt, etc.

Le rapport Guillaume (pp. 48-54) présente une typologie juridico-administrative de huit catégories de dispositifs fiscaux[38] et deux principaux dispositifs sociaux[39], définis respectivement par la direction du budget et par l'annexe V du PLFSS. Bien que plus précise, nous n'avons pas retenu cette catégorisation pour des raisons de simplicité : par exemple, dans la terminologie du rapport Guillaume, la définition du terme « exonération » pour la partie fiscale correspond peu ou prou à la définition des « exemptions d'assiette de cotisations sociales », alors que les « exonérations de cotisations sociales » sont assez comparables aux « réductions d'impôt ». A l'inverse, la typologie Guillaume associe réduction d'impôt et crédit d'impôt alors même que la distinction entre les deux est un élément structurant de l'usage des dépenses socio-fiscales à des fins de protection sociale. Une autre typologie plus simple est proposée par des travaux de l'OCDE (2010 p. 12), sans distinction des types de prélèvements (sociaux ou fiscaux).

Pour notre part, il nous est apparu utile d'adopter une présentation simplifiée des dispositifs dérogatoires qui se réfère davantage à leur

[38] Abattement, Déduction, Exonération, Réduction de taux, Modalité particulière de calcul de l'impôt et Réduction/crédit d'impôt.
[39] Exonération de cotisations sociales et Exemption d'assiette de cotisations.

fonctionnement économique qu'à leurs caractéristiques juridiques et institutionnelles (au prix d'une légère perte de précision[40]), et qui permette de rapprocher les dispositifs concernant les impôts et les cotisations lorsque leur fonctionnement est proche. On peut toutefois retrouver le terme juridique le plus précis dans l'intitulé des mesures indiqué dans le tableau.

Nous avons donc retenu la classification suivante :

- Réduction d'impôt : réduction du montant dû après calcul de l'impôt. La réduction peut être forfaitaire ou calculée en fonction de la base taxée.
- Crédit d'impôt : calcul d'un impôt à un taux négatif : peut donner lieu à une réduction du montant dû à l'organisme percepteur ou (dans le cas où le crédit d'impôt excède les sommes dues par ailleurs à l'organisme) à un versement en espèces de la part de l'organisme percepteur. C'est une réduction d'impôt qui a la spécificité d'être remboursable si le solde de l'impôt dû est négatif.
- Taux réduit : un taux de prélèvement spécifique s'applique à la base taxable en fonction de sa nature ou de la situation du contribuable. Contrairement à la réduction d'impôt, il n'y a pas de calcul préalable de l'impôt au taux « normal ».
- Exemption d'assiette[41] : une partie de la base taxable est exclue du calcul du prélèvement obligatoire.

---

[40] En particulier, dans un souci de comparabilité des données, nous ne retenons pas la catégorie « modalité particulière de calcul de l'impôt » qui concerne essentiellement dans nos données l'attribution de « demi-parts » dans le calcul de l'IRPP. Cette catégorie renvoie au fait que le mécanisme de quotient familial a pour but de calculer l'impôt sur la base des facultés contributives réelles des ménages (une estimation de leur niveau de vie).
Il nous semble que, d'un point de vue analytique, le plafonnement des effets du quotient familial fait jouer à ce dispositif un rôle très proche de la réduction d'impôt. Ainsi sans contester absolument la pertinence de cette catégorie dans le contexte français, il nous paraît cohérent dans une approche simplifiée de l'intégrer à l'ensemble (hétérogène) des dispositifs déterminant une réduction d'impôt après un premier calcul de l'impôt à son niveau « normal ».

[41] Ce mécanisme est appelé dans l'administration « exonération » dans le cas des dépenses.

- Abattement/Déduction : une somme (souvent proportionnelle à l'assiette) est déduite de la base taxable préalablement au calcul de l'impôt. L'abattement est déterminé en fonction d'un type de revenu ou du statut du contribuable, la déduction est consécutive à un type de dépense.

Par souci de clarté, nous présentons dans le tableau 2 la correspondance des différentes classifications :

Tableau 3: Différentes classifications des dispositifs socio-fiscaux dérogatoires

OCDE 2010	Rapport Guillaume / Administration		Notre classification
Type de dispositif	Type de dispositif	Type de prélèvement	Type de dispositif
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
	Exonération	Cotisations sociales	
	Modalité particulière de calcul de l'impôt	Fiscal	
Tax deferral			

3.5. Chiffrage : concepts de chiffrages et difficultés d'estimation

3.5.1. Coût comptable et coût réel des dépenses socio-fiscales

Dans cette étude, nous ne proposons pas un chiffrage original mais nous reprenons les données de la littérature grise. Dans de rares cas, nous

calculons nous-mêmes un chiffrage selon les mêmes méthodes de calcul et pour des valeurs plus récentes.

Plus encore que d'en faire l'inventaire, il n'est pas aisé de chiffrer le montant d'une dépense socio-fiscale. En effet, un tel chiffrage implique d'envisager une situation économique exactement comparable où cette dépense n'existerait pas. Or la dépense socio-fiscale est susceptible (c'est même généralement son objet) de modifier les comportements économiques. Simuler le niveau de recette fiscale réalisé en l'absence de la dépense socio-fiscale est un exercice économique complexe auquel les données administratives ne donnent pas directement accès. De ce fait, nous distinguons pour une dépense socio-fiscale un « coût comptable » et un « coût réel » :

- **Coût comptable :** différences entre les recettes effectives et les recettes théoriquement réalisées si la dépense n'avait pas lieu et que les comportements et les autres recettes fiscales demeuraient strictement identiques. Ce coût, bien que totalement fictif, a l'avantage d'être (relativement) simple à calculer avec certitude : il suffit d'estimer la base taxable dans son ensemble et de simuler l'écart de prélèvements obligatoires avec et sans dépense socio-fiscale. C'est ce coût comptable (estimé en « perte initiale de recette »[42]) qui figure dans la plupart des documents budgétaires ou produits par la Cour des comptes. C'est par exemple sur la base de ce coût comptable qu'était calculé jusqu'en 2011 le montant dû par l'Etat à la Sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations employeur[43]. **En revanche, le coût comptable ne peut en aucun cas être identifié au gain potentiel induit par la suppression de la dépense socio-fiscale (cf. sous-section 3.5.3).**

[42] Voire suite de la section.
[43] Le mode de compensation a changé, ce point est expliqué à la section 4.2.1 « Les exonérations de cotisations employeur ».

- **Coût réel :** coût effectif de la mesure comparée à une situation économique contrefactuelle en l'absence de la mesure (c'est-à-dire en tenant compte de l'écart de comportement des agents économiques dans les deux situations, et des variations des autres recettes). L'estimation de ce coût réel nécessite un raisonnement en deux étapes :

  – Première étape : l'identification « de deuxième ordre » liée à la législation fiscale et sociale :

    Certains coûts engendrés par les dépenses socio-fiscales relèvent directement des interactions entre législations sociales et fiscales. En effet, des concepts issus de la législation sociale ou fiscale sont utilisés pour l'attribution de prestations sociales ou l'accès à d'autres dispositifs socio-fiscaux, etc.

    Pour prendre un premier exemple, l'abattement de revenu à l'IRPP comporte non seulement des effets directs sur l'IRPP mais il contribue également à diminuer le revenu fiscal de référence de plusieurs ménages et les rend éligibles à des dépenses fiscales (CSG à taux réduit) et à des prestations sociales (par exemple les aides au logement), qui sont calculées en fonction du revenu fiscal de référence. Selon les estimations de la DREES, dans ce cas les effets de deuxième ordre excèdent largement le coût comptable de l'abattement. Un second exemple concerne l'interaction entre les exemptions d'assiette de cotisations sociales et les exonérations de cotisations employeur : les exemptions d'assiette de cotisations sociales (épargne salariale, complémentaire santé en entreprise etc.) diminuent le salaire brut ; or les exonérations de cotisations employeur (ainsi que le CICE) sont calculées sur la masse salariale brute. De ce fait, un coût indirect des exemptions d'assiette consiste à augmenter le

montant des exonérations de cotisations employeur ou du CICE, etc[44].

La prise en compte précise de ces effets budgétaires de second ordre nécessite l'utilisation d'une modélisation prenant en compte les réglementations fiscales et sociales en vigueur ; c'est par exemple le cas du modèle de micro-simulation INES de la DREES qui, sur une population représentant la structure des revenus des ménages, prend en compte les effets cumulés des différentes législations fiscales et sociales.

Les chiffrages en termes de « coût comptable » ne tiennent pas compte de ces effets budgétaires de second ordre. Cela peut les conduire, d'une part à attribuer à une dépense socio-fiscale un coût en fait imputable à un autre dispositif, d'autre part à négliger une partie du coût de la dépense socio-fiscale qui prend la forme de prestations directes.

– Deuxième étape : représentation contrefactuelle des comportements des agents en l'absence d'une ou plusieurs dépenses socio-fiscales :

Cette représentation est l'objet propre des techniques d'évaluation économique des dispositifs sociaux et fiscaux (des exemples de ces travaux sont mentionnés section 5). La modélisation des comportements associée à l'observation des comportements en cas de changement de législation ou au voisinage des effets de seuil permet d'évaluer l'élasticité des comportements aux incitations sociales ou fiscales et d'envisager quel serait leur comportement en l'absence d'incitation.

[44] Ce point est présenté dans les annexes de CPO (2010).

Le coût réel d'une dépense socio-fiscale peut donc s'interpréter comme l'écart entre les recettes effectivement constatées et celles qui seraient constatées en l'absence de dépenses socio-fiscales, compte tenu des effets budgétaires de second ordre et de la modification des comportements.

L'estimation du coût réel dépend nécessairement d'un jeu d'hypothèses sur les comportements des agents mais aussi du champ de l'évaluation de ce coût réel (ne prend-on en compte que les changements de comportement des agents concernés par la dépense socio-fiscale ou envisage-t-on aussi une réaction de l'ensemble des autres agents économiques etc.).

La différence entre coût réel et coût comptable dépend considérablement du type de dispositif, du ciblage, etc. Par exemple, il est relativement simple de donner une fourchette d'estimation du coût réel des exemptions d'assiette (hors interaction avec d'autres dispositifs) sur la seule base du coût comptable et de la législation en vigueur[45]. En revanche, l'estimation du coût réel des exonérations de cotisations employeur (c'est-à-dire la différence entre ce qu'elles coûtent à compenser et ce qu'elles rapportent aux comptes publics par leurs effets, notamment de création d'emploi) est un travail économique d'une grande complexité, qui nécessite une représentation complète du marché du travail et qui n'a été entrepris que par parties[46] (cf. section 5).

La méthodologie de l'OCDE (cf. par exemple OCDE [2010]) mentionnée par CPO (2010) distingue deux concepts de chiffrage : le

[45] Le passage de l'un à l'autre nécessite principalement des hypothèses ou des mesures sur les politiques de rémunération des entreprises.

[46] On trouve dans certains rapports une distinction entre coût brut et coût net (notamment COE [2013] ou Debonneuil [2008]) qui déduit du coût de la dépense fiscale le surcroît de recette généré par l'activité économique résultant de cette dépense. Nous ne reprenons pas ici cette distinction car elle conduit à se focaliser sur un des effets économiques de la dépense fiscale (d'éventuelles recettes supplémentaires) en négligeant d'autres effets qui peuvent être de même ampleur.

chiffrage « en perte initiale de recettes » et le chiffrage « en perte finale de recettes »[47]. La définition de ces deux concepts est proche des définitions que nous avons données pour le coût comptable (perte initiale de recette) et coût réel (perte finale de recette). Simplement la terminologie OCDE renvoie à des conventions strictement budgétaires de prise en compte des dépenses socio-fiscales. Notre démarche n'a pas pour but de s'inscrire strictement dans ces conventions mais de prendre, dans un premier temps un chiffrage budgétaire de référence fiable (le coût comptable, de fait calculé en « perte initiale de recette »), et d'envisager ensuite un raisonnement économique sur ses effets (conduisant à estimer un coût réel) (cf. 3.6.3). De plus, pour le lecteur non spécialiste des finances publiques, le terme de « coût comptable » nous semble être une meilleure mise en garde contre l'équivalence fallacieuse de ce coût avec celui d'une dépense directe de même montant nominal.

3.5.2. Difficulté du chiffrage et écarts d'estimation

Toutefois, même le coût comptable peut être sujet à interprétation, notamment parce que certains dispositifs interagissent entre eux : par exemple, les sommes versées par les employeurs pour un contrat de complémentaire santé et qui sont exemptées d'assiette de cotisations sont également de facto exemptées de l'assiette de l'impôt sur le revenu (car c'est une forme de rémunération non incluse dans le salaire net) sans qu'il y ait de dispositif explicite d'exemption fiscale.

Parmi les grands champs des dépenses socio-fiscales que nous avons repérés, il y a un relatif consensus entre les rapports sur le chiffrage des exonérations de cotisations employeur, des dépenses socio-fiscales concernant les services à la personne, des taux d'imposition réduit sur les prestations sociales ou certains publics. Ce consensus reflète à la fois une

[47] Un troisième concept est évoqué, « l'équivalent en dépenses », qui mesure ce que coûterait le même dispositif s'il était assuré par des dépenses directes.

bonne connaissance des assiettes concernées, une convention commune de chiffrage, et souvent une source administrative unique.

En revanche, de fortes variations de l'estimation du coût comptable concernent les exemptions d'assiette de cotisations qui résultent à la fois d'un problème d'estimation de l'assiette exemptée, et du champ pris en compte pour estimer la perte de recette (Sécurité sociale ou organismes sociaux dans leur ensemble)[48].

3.5.3. Coût comptable des dépenses socio-fiscales et coût budgétaire des dépenses directes : une différence de nature

On pourrait penser que la distinction que nous faisons entre coût comptable et coût réel n'est pas propre aux dépenses fiscales : toute mesure budgétaire est susceptible d'engendrer des modifications de comportement des agents économiques et de modifier en retour les effets budgétaires propres d'une mesure. Il relève alors de l'étude d'impact applicable à l'évaluation de toute politique publique d'estimer ces effets. Pour autant, les dépenses socio-fiscales présentent des spécificités qui, selon nous, doivent conduire à ne pas les considérer comme l'équivalent strict de dépenses directes « négatives ».

Un premier point d'importance mineure provient du fait que leur estimation comptable n'est pas homogène statistiquement à l'estimation des dépenses directes. Là où les dépenses directes peuvent être constatées avec certitude au moins *ex post*, sur la base de flux financiers effectifs, le coût comptable des dépenses fiscales résulte au mieux d'une observation (plus souvent d'une estimation) de la base taxable[49], sur laquelle auraient été prélevées des recettes sociales ou fiscales supplémentaires *si la*

[48] Les écarts d'estimation sont présentés en partie 4.

[49] En effet, certaines dépenses fiscales (par exemple la plupart des exemptions d'assiette) ne nécessitent pas une déclaration positive de la part du contribuable : le revenu exempté n'est simplement pas compté dans la base imposable et peut donc demeurer inconnu à l'administration.

dépense fiscale n'avait pas existé[50]. La nature des données n'est donc pas exactement la même. De plus, comme le relatent les estimations des rapports publics, la qualité de l'estimation peut donc connaître d'importantes variations selon la connaissance de la base taxable correspondante[51].

Un second point nous semble avoir une plus grande importance pratique : là où une ligne budgétaire des comptes publics reflète au premier euro une dépense *effective*, l'estimation à son coût comptable d'une dépense fiscale est le plus souvent une perte de recette *potentielle* calculée sur la base d'observations *ex post*, c'est-à-dire après que les agents ont réagi aux incitations. La suppression d'une dépense directe génère mécaniquement une économie d'un montant certain (même si des effets indirects peuvent générer d'autres dépenses par ailleurs). En revanche, si une dépense socio-fiscale est supprimée, les incitations disparaissent du même coup et les modifications de comportement (par exemple, optimisation via d'autres dispositifs dérogatoires, ou effet « de second ordre » résultant d'une interaction avec d'autres législations fiscales ou sociales, etc.) peuvent évincer tout ou partie de la recette supplémentaire attendue : le gain budgétaire immédiat généré par la suppression d'une dépense socio-fiscale n'est pas nécessairement celui de son coût comptable estimé.

Il nous semble donc utile de souligner en premier lieu que le « coût comptable » est une bonne indication de l'intensité du recours à la dépense socio-fiscale dans une politique publique mais ne doit pas être interprété sans précaution, comme un équivalent strict du coût d'une dépense budgétaire. Selon nous, l'utilisation sans distance (y

[50] Ce n'est pas toujours le cas, par exemple lorsque la dépense fiscale prend la forme d'un crédit d'impôt.

[51] On verra par exemple dans la partie 4.5 que le gain estimé d'une dépense fiscale en 2014 (la suppression de l'exonération d'IRPP sur les contributions patronales aux complémentaires santés) connaît une variation de 1 à 3 selon la source.

compris dans les débats parlementaires) d'estimations de coûts comptables des dépenses socio-fiscales constitue un contresens. En particulier, il conduit sans doute à surévaluer les recettes générées par la réduction ou la suppression de certaines dépenses socio-fiscales, ou du moins à en exagérer les effets au-delà d'un seul exercice budgétaire, le temps que les comportements s'ajustent à la nouvelle législation.

En second lieu, il ne peut exister de formule générique ou de rapport de proportionnalité systématique pour passer du coût comptable au coût réel[52]. Le passage par une évaluation systématique et désagrégée au niveau de chaque dispositif (voire en plusieurs niveaux pour chaque dispositif) est indispensable pour une estimation sérieuse du coût réel.

3.5.4. Choix des chiffrages et interprétation

Un avantage certain du coût comptable est d'offrir une base solide pour des évaluations ultérieures du coût réel. Dans la présente étude, nous mentionnons donc les chiffrages disponibles, généralement comptables, en précisant si l'estimation s'écarte d'une estimation comptable et en précisant la source. Les chiffrages que nous mentionnons visent à indiquer des ordres de grandeur ou des évolutions dans le temps sur moyenne période. En l'absence d'estimation du coût réel, la sommation de chiffrages du coût comptable des différentes mesures de dépenses socio-fiscales n'a pas de signification économique directe. De notre point de vue, elle fournit un ordre de grandeur du recours par la puissance publique à l'outil que constituent les dépenses sociales et fiscales dans le cadre de sa politique sociale, mais en aucun cas une estimation précise du « manque à gagner ». La première intuition économique serait de considérer que le coût comptable est une borne supérieure du coût réel des dispositifs, mais des contre-exemples (notamment ceux avancés par CPO [2010] sur les

[52] Cela constitue un obstacle important aux comparaisons internationales et inter-temporelles.

effets des interactions entre exonérations et exemptions) conduisent à être prudent y compris sur ce point. Certaines estimations du coût réel sont discutées en section 5.

Enfin, à la fois parce que les dépenses sociales et fiscales sont devenues un sujet politiquement sensible, mais également parce que les incitations fiscales sont un des outils privilégié de l'intervention publique, les législations et réglementations changent relativement rapidement, de même que les comportements des agents économiques. Même lorsque les chiffrages comptables sont stables à législation constante, ceux-ci peuvent connaître d'importantes variations (de l'ordre de plusieurs milliards sur un dispositif donné) à chaque fois que la législation est modifiée : par exemple, le relèvement du « forfait social » a réduit sensiblement les exemptions de cotisations employeur entre 2008 et 2013 ; de même, la suppression de l'exonération « heures supplémentaires », l'annualisation du calcul des exonérations de cotisations employeur, et la modification concernant les particuliers employeurs ont fait varier de plus de 3 milliards le montant des exonérations de 2012 à 2013 (PLFSS 2013 annexe 5 p.244). Pour certaines mesures, les changements réguliers de réglementation conduisent à de fortes incertitudes[53].

3.5.5. Sommation et interprétation du coût comptable au niveau agrégé

Comme précisé en introduction, l'objet du présent travail est de recenser les différentes formes du recours à la législation des prélèvements obligatoires pour intervenir sur le champ de la protection sociale. A ce titre, l'intensité de l'usage des dépenses socio-fiscales peut se faire en première approche, eu égard à toutes les réserves présentées précédemment, par la présentation du coût comptable des dépenses socio-

[53] Ainsi on connaît mal les effets du changement de réglementation entré en vigueur en 2009 concernant les complémentaires santé en entreprise.

fiscales : s'il ne traduit pas précisément le coût pour les dépenses publiques, il ne fait pas de doute qu'il est un marqueur relativement fidèle du recours à l'outil socio-fiscal par les pouvoirs publics, à la fois en valeur absolue et dans le temps (et, dans une certaine mesure, dans une perspective comparatiste).

Il existe une méthode pour intégrer l'ensemble de ces trois catégories dans l'évaluation de la protection sociale, c'est de raisonner en terme de « prestations sociales nettes », c'est-à-dire de considérer le montant des transferts après impôt, comme le font par exemple les travaux de Adema et al. (2010) ou comme le font en partie les comptes de la protection sociale Zaidman (2013). Mais cette approche n'est pas la nôtre : nous ne cherchons pas ici (dans le cadre du présent travail) à calculer le résultat global du système socio-fiscal, mais à rendre apparent l'ensemble des dispositifs institutionnels qui le constituent (voir Tableau 1). Nous proposons donc dans la section suivante, au-delà du recensement systématique des mesures, une sommation séparée des types de dépenses de notre typologie : d'une part le renoncement à des recettes sociales (catégorie 1 de la typologie), d'autre part les dépenses socio-fiscales motivées explicitement par des motifs de protection sociale (catégories 2 et 3), enfin l'imposition spécifique de certaines prestations sociales (catégorie 4). Cette sommation séparée répond à la fois à la recherche de cohérence dans l'interprétation des chiffres présentés (chaque catégorie répondant à la fois à des objectifs et à une logique économique spécifique), et à limiter les risques « de double comptage » qui pourraient survenir notamment si on mêlait la catégorie 4 aux autres catégories.

4. Inventaire, chiffrage et présentation des principales dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale

Notre inventaire recense environ quatre-vingts dispositifs[54], mais qui ne recoupent pas autant de mesures identifiables individuellement dans la mesure où certaines mesures agissent sur deux prélèvements[55] et, à ce titre, sont enregistrées deux fois et comptées deux fois, tandis que d'autres sont regroupées (le quotient familial pour enfant mineur et majeur rattaché, par exemple). Le tableau complet des mesures recensées est présenté en annexe 9.1, par ordre décroissant de coût comptable[56]. Nous avons retenu une présentation des mesures suivant la typologie présentée précédemment, mais les informations contenues dans les données permettent également un tri par fonction de protection sociale (des tableaux regroupant les dépenses par fonction sont présentés en annexe 9.2), ou par type de dispositif (abattement/déduction, réduction d'impôt, crédit d'impôt, exemption d'assiette, taux réduit).

Le Tableau 4 présente la structure de ces dépenses selon notre typologie, et, au sein de chaque catégorie de dépenses socio-fiscales, les principales mesures ou groupes de mesures.

---

[54] Le rapport Guillaume (p.46) mentionne 137 « dépenses fiscales », et 31 « niches sociales » ayant un « effet social ». Comme indiqué plus haut, ce concept d' « effet social » n'est pas identique au champ de la protection sociale. Sauf erreur, de notre part la liste de ces mesures ayant un effet social n'est pas explicitée dans le rapport.

[55] C'est par exemple le cas des exemptions d'assiette de cotisations employeur, qui sont recensées pour leur effet sur les cotisations sociales et pour leur effet sur l'IRPP.

[56] Une version plus détaillée concernant certaines estimations antérieures est disponible au format .xls sur demande à michael.zemmour@univ-lille1.fr .

Tableau 4: Les dépenses socio-fiscales selon leur fonction

Type de dépense fiscale		Estimation du coût comptable en 2011 en milliards (ordre de grandeur)	Coût comptable réparti en 3 ensembles
Renoncement à des recettes sociales pour des motifs de politique économique	Total[57]	42	42 milliards d'euros de renoncement à des recettes sociales affectées sans motif de protection sociale
dont	Exonérations de cotisations employeur (hors SAP)	26	
dont	Exemptions[58] (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 »)
dont	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)	
dont	Couverture complémentaire en entreprise et indépendants (santé, prévoyance lourde et retraite)	7	
dont	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

Lecture : dépenses socio-fiscales déclinées en quatre grands types et présentant de manière détaillée les dispositifs les plus importants. Il s'agit là d'un coût comptable qu'on ne peut interpréter comme l'équivalent d'une dépense directe. La dernière colonne présente la somme par grands ensembles de ces dispositifs. Il n'y aurait pas de sens à sommer sans précaution ces trois ensembles entre eux.

[57] Les dispositions concernant les heures supplémentaires ne sont pas incluses ici. Elles représentaient en 2011 3,5 milliards d'euros.
[58] Y compris pertes de recettes sociales hors Sécurité sociale.

Comme l'indique la lecture du Tableau 1, parmi les dépenses socio-fiscales recensées, la plus grande partie (en volume) sont des modulations de recettes sociales pour d'autres motifs de politique économique (politique de l'emploi en particulier). Les dépenses ayant pour but explicite des objectifs de protection sociale représentent un champ de l'ordre de 35 milliards (et 37 milliards si on inclut les SAP ne relevant clairement pas des fonctions de protection sociale). Ce montant (purement comptable, rappelons-le) est d'une valeur significative, mais modeste rapporté à l'ensemble des dépenses de protection sociale, estimées en 2011 à 672,9 milliards par la DREES (Zaidman [2013]).

Pour autant, ce montant modeste masque l'importance substantielle des dépenses socio-fiscales pour des champs particuliers de la protection sociale :

- La politique familiale : via notamment le quotient familial qui représente en 2011 de l'ordre de 12 milliards d'euros, mais également via certaines dépenses de garde (par exemple plus d'un milliard d'euros en 2011 de crédit/réduction d'IRPP pour la garde d'enfants de moins de 6 ans[59]).

- Le développement de certains secteurs de la protection sociale privée :
    - La couverture complémentaire en entreprise, essentiellement santé et prévoyance, mais également retraite : les dépenses socio-fiscales étaient estimées à 9 milliards en 2009 (CPO [2010]) et sont estimés à 7 milliards en 2011[60]. C'est probablement l'aspect le moins bien connu de la contribution

[59] Il s'agit précisément de 900 millions d'euros pour frais de garde d'enfants en dehors du domicile et de 190 millions d'euros pour la garde d'enfants à domicile (ce dernier item relevant de ce fait de l'ensemble SAP).

[60] Notre estimation, par actualisation de l'estimation de (CC [2010]). De plus ce montant va probablement augmenter dans les années à venir du fait de l'adaptation des contrats existant aux nouvelles règles en vigueur depuis 2009 ouvrant droit aux exemptions.

des dépenses socio-fiscale au paysage français de la protection sociale. Ces montants peuvent apparaître limités au regard des dépenses publiques directes dans le champ de la santé et des retraites, pour autant ils sont conséquents au regard du développement de la couverture privée : en 2011, le coût comptable des incitations à souscrire des contrats privés de prévoyance et santé (hors retraite) représentait plus de 4 milliards d'euros alors que le marché de l'ensemble de la complémentaire santé (dont la majorité des contrats ne sont pas subventionnés par des dépenses fiscales) avoisinait les 30 milliards.

- Les services à la personne pour lesquels les dépenses socio-fiscales représentent en 2011 de l'ordre de 6 milliards d'euros. Ce champ ne constitue pas en lui-même un secteur de la protection sociale : il concerne certains segments des secteurs des politiques de vieillissement, de petite enfance et de dépendance notamment, mais également un panel de services aux particuliers sans lien direct avec la protection sociale (nettoyage, jardinage, etc.). Toutefois, l'existence de politiques publiques labellisées « services à la personne » semble donner à ce champ très divers une identité propre directement liée aux dispositifs fiscaux qui l'accompagnent. Selon différentes estimations, de 60 à 72%[61] des dépenses socio-fiscales labellisées « services à la personne » concernent des « publics fragiles » (personnes âgées et dépendantes pour l'essentiel) et peuvent donc être intégrées à notre définition du champ de la protection sociale.

[61] Détail dans les parties 4.3.1 et annexe 9.3.

Dans les sections suivantes, nous présentons les principaux dispositifs recensés et leur fonctionnement.

4.1. Les réductions de prélèvements sociaux pour des motifs de politique économique

Ces réductions de prélèvements se composent des dispositifs d'exonération de cotisations employeur et d'exemption d'assiette de prélèvements sociaux. Le point commun de ces deux types de dispositifs est que la modulation des prélèvements sociaux est utilisée par la puissance publique comme un outil de politique économique. L'objet premier de ces mesures est de modifier les comportements économiques des acteurs, par une réduction des prélèvements. Toutefois, pour limiter les pertes que ces mesures génèrent pour les comptes sociaux, certains mécanismes de compensation ont été mis en place.

4.1.1. Les exonérations de cotisations employeur

Les exonérations ont pour but de diminuer le coût du travail de certains types d'emplois (bas salaires, secteurs ciblés, zones géographiques ciblées) pour favoriser l'embauche.

La plus grande partie est constituée des exonérations dites « générales » qui concernent les bas salaires[62] en entreprise. Ces dispositifs se sont cumulés depuis 1993 sur une cible de plus en plus large, dans le but d'empêcher une augmentation du coût du travail (prévisible du fait du relèvement du SMIC ou de la mise en place des 35 heures) et de favoriser le développement d'emplois peu qualifiés (L'Horty [2006]). Les exonérations générales représentent de l'ordre de 20 milliards d'euros par an. Elles ne concernent que les cotisations à la Sécurité sociale (maladie,

[62] Jusqu'à 1,6 SMIC brut, soit environ la moitié des salariés à temps plein, auxquels on peut ajouter l'immense majorité des salariés à temps partiel (soit 17,9% des personnes en emploi en 2011 [INSEE, enquête emploi]).

vieillesse, famille, etc.) et excluent donc notamment les cotisations chômage et retraite complémentaire.

En plus des exonérations « générales », 6,4 milliards d'exonérations de cotisations employeurs sont ciblés, pour favoriser certains types d'emploi. Le ciblage concerne notamment des publics spécifiques (par exemple les apprentis) ou des zones géographiques particulières. Environ 1,8 milliard de ces exonérations ciblées concernent en fait le secteur des services à la personne et sont réintégrés dans notre analyse dans la catégorie des incitations à réaliser des dépenses de protection sociale.

Enfin les exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires ont représenté en 2011 3,4 milliards d'euros. Leur limitation aux entreprises de moins de 20 salariés devrait réduire cette somme à 0,5 milliard d'euros pour 2012[63].

En 2010, du fait d'une obligation légale datant de 1994, la plupart de ces exonérations (environ 90% du montant total) étaient compensées intégralement par l'Etat à la Sécurité sociale. Depuis 2011, ces compensations prennent la forme d'affectation des recettes d'un panier de prélèvements fiscaux pré-affectés. Par ailleurs, les salariés concernés (ou dont les employeurs sont concernés) ne sont en rien affectés dans leur couverture sociale (leur couverture et le calcul de leurs prestations sont systématiquement définis *comme si* les cotisations avaient été versées par l'employeur à taux plein[64]). A ce titre, elles sont neutres au niveau individuel pour les salariés concernés.

La compensation par l'Etat de la majorité des exonérations de cotisations employeur fait de ce type de mesures davantage une

[63] PLFSS 2012 annexe 5.Suite au changement de réglementation depuis 2011, nous n'avons pas souhaité inclure cette mesure dans le décompte total. Son inclusion rajouterait 3,4 milliards d'euros aux dispositifs de renoncement à des recettes sociales pour des motifs de politique économique.
[64] Cela est vrai en particulier pour les droits à pension de retraite, généralement considérés comme « contributifs », mais qui ne sont pas affectés par les exonérations.

modulation des prélèvements sociaux qu'un renoncement pur et simple à des recettes sociales. Toutefois, la compensation de ces exonérations n'est pas sans effets économiques : d'une part, le coût budgétaire de la compensation excède 1 point de PIB, ce qui se traduit soit par un surcroît de prélèvements obligatoires, soit par le renoncement à d'autres dépenses de la part de l'Etat ; d'autre part, en 2010, près de 10% des exonérations de cotisations employeur ne faisaient pas l'objet de compensations[65], ce qui représentait une perte annuelle pour la Sécurité sociale de l'ordre de 3 milliards d'euros.

On peut enfin remarquer que la compensation des exonérations de cotisations employeur se fait sur des bases « comptables » (c'est-à-dire en comptant que chaque salaire individuellement concerné par les exonérations doit donner lieu à une compensation) et non sur un chiffrage du coût « réel » des exonérations (qui déduirait par exemple de la compensation le surcroît des cotisations perçues du fait des créations d'emploi) ; ce mécanisme peut s'expliquer par le fait que les salariés supplémentaires qui seraient embauchés grâce aux exonérations (et dont l'emploi est l'occasion de cotisations supplémentaires) reçoivent aussi, du fait de leur embauche, des droits à prestation qu'il s'agit de financer. Ainsi, si nous avons souligné que le « coût comptable » ne reflétait pas en règle générale ce que coûte une dépense socio-fiscale aux comptes publics, on peut relever ici qu'il joue un rôle juridique tout à fait précis avec des effets budgétaires importants.

4.1.2. Les exemptions d'assiette de cotisations sociales

Les exemptions d'assiette fonctionnent comme des incitations à verser une partie de la rémunération des salariés sous des formes

[65] PLFSS 2013 annexe 5, d'après l'ACOSS.

alternatives à la rémunération « normale » (salaire nets + prélèvements sociaux) : participation et intéressement, aides directes aux salariés[66], etc.

Ces exemptions concernent d'abord les dispositifs d'épargne salariale (intéressement et participation) pour un montant d'environ 9 milliards d'euros en 2011[67], puis les aides directes aux salariés (titres restaurant, chèques vacances, etc.) pour environ 4,6 milliards et enfin les indemnités de rupture pour un montant d'environ 2,3 milliards[68]. Assez peu étudiées par la littérature académique, elles font l'objet d'un suivi régulier dans les rapports publics depuis la fin de la décennie 2000. Les récentes modifications législatives témoignent d'une attention grandissante du législateur qui y a trouvé au cours des dernières années un gisement de recettes sociales potentielles (cf. section infra).

4.1.3. Un effet moindre sur la Sécurité sociale que sur les autres comptes sociaux

La perte de recettes sociales liée aux exemptions d'assiette est, pour ce qui concerne la Sécurité sociale, partiellement compensée par des prélèvements affectés, mais ne l'est pas du tout pour ce qui concerne les autres régimes sociaux.

Les éléments de rémunération exemptés de cotisations employeurs ne donnent pas lieu à des compensations financières de l'Etat, comme c'est le cas pour les exonérations. En revanche, ils ne sont pas intégralement exemptés de tous les prélèvements sociaux : ils sont généralement soumis à la CSG et à la CRDS[69] ; et certains de ces éléments de

[66] Les exemptions peuvent aussi concerner la couverture privée en entreprise, mais dans ce cas nous les classons dans la catégorie « incitation ».
[67] Notre estimation, sur la base de l'évolution de l'assiette. Le rapport CPO (2010) estimait la perte à 9,5 milliards.
[68] Les exemptions liées à la protection sociale en entreprise représentent 6,7 milliards d'euros selon notre estimation, mais sont étudiées dans le cadre des incitations à la protection sociale privée.
[69] Hormis les titres restaurant, les avantages offerts par les CE, les CESU préfinancés et les indemnités de mise à la retraite

rémunération[70]sont également soumis au « forfait social ». Le forfait social, prélèvement affecté à la Sécurité sociale, a pour fonction de réduire les pertes liées aux exemptions. Pour un taux plein de cotisations à la Sécurité sociale (hors CSG et CRDS) compris entre 37,88% et 22,93%[71] de la masse salariale, le forfait social restituait à la Sécurité sociale des prélèvements à hauteur de 4% en 2010, 6% en 2011, 8% en 2012 et 20% en 2013[72]. Enfin, les produits de la participation et de l'intéressement sont soumis à 6,8% de prélèvements supplémentaires. Ainsi, au cours des dernières années, les pertes occasionnées par les exemptions d'assiette à la seule Sécurité sociale ont été considérablement diminuées.

Au contraire, les prélèvements sociaux affectés aux régimes « conventionnels » (et en particulier les retraites complémentaires et l'assurance chômage) ne bénéficient pas de recettes de compensation. Ainsi, la perte de recette sur les assiettes exemptées est totale pour les organismes concernés (alors que les taux normalement acquittés sont de l'ordre de 30% du salaire brut sous plafond et de 34% au-dessus du plafond). La Cour des comptes relevait ainsi que plus de la moitié des pertes liées aux exemptions pesait sur les comptes sociaux hors Sécurité sociale (CPO [2010]). Du fait du relèvement du forfait social, cette proportion est probablement supérieure aujourd'hui.

4.1.4. Un effet ignoré sur les droits contributifs des salariés

Les sommes exemptées d'assiette de cotisations sont également exclues du calcul des droits dits « contributifs » à prestations sociales, c'est-à-dire de l'ensemble des droits qui dépendent soit de l'historique des cotisations (comme la retraite complémentaire), soit du calcul d'un salaire de référence (indemnités journalières, assurance chômage, retraite). En

[70] Ceux consacrés à l'intéressement, la participation, ou à des versements à des complémentaires santé et retraite.
[71] Selon que celle-ci se situe en-dessous ou au-dessus du plafond de la Sécurité sociale ; scénario repris de CPO (2010).
[72] Sauf pour les complémentaires santé et la prévoyance pour lesquels le forfait social reste à 8%.

clair, la part de la rémunération donnant lieu à des exemptions d'assiette de cotisation n'est pas prise en compte dans le calcul des droits à chômage retraite, etc. A ce titre, les exemptions, si elles fonctionnent comme une « incitation » à verser une partie de la rémunération sous une forme autre que le salaire, ont également une contrepartie négative en termes de calcul des droits sociaux ; ce mécanisme n'est pas tout à fait identique à une incitation fiscale habituelle, qui n'a généralement pas de contrepartie de cet ordre[73].

4.1.5. Schéma de calcul d'un « coût réel » : l'exemple des exemptions

Sous un jeu d'hypothèses simples, on peut tenter d'estimer le coût réel des exemptions sur la base du coût comptable. A titre d'illustration, nous prenons le cas de l'intéressement. L'enjeu ici n'est pas de donner l'estimation la plus précise possible, mais d'illustrer le cheminement nécessaire pour estimer le coût réel des dépenses socio-fiscales sous forme d'exemption d'assiette[74].

Le coût comptable est défini très simplement : il est la différence entre les prélèvements sociaux effectivement perçus et les prélèvements théoriquement dus si l'intéressement conservait le même niveau et était soumis à des prélèvements à taux plein.

Le coût comptable serait calculé de la façon suivante :

$$\frac{(Prélèvements\ normaux\ sur\ la\ masse\ salariale - prélèvements\ sur\ l'intéressement) \times intéressement\ constaté}{}$$

[73] Certaines approches considèrent que, dans la mesure où les régimes concernés sont « contributifs » et que du fait des exemptions il n'y a ni prélèvement, ni droits sociaux ouverts en regard, cela ne doit pas être considéré comme une dépense socio-fiscale. Nous ne partageons pas ce point de vue : même si ces systèmes ont une dimension contributive certaine, ils comportent également une part de redistribution et ont un caractère obligatoire. A ce titre, il nous parat pertinent de recenser le montant de la dérogation à ces prélèvements obligatoires (tout en reconnaissant que cette dérogation s'accompagne de moindres dépenses sociales dans le futur).

[74] On trouvera un exercice à peu près identique concernant les effets des exemptions liées à la couverture santé dans CC (2011) p. 332. Ce que nous appelons « coût comptable » est alors appelé « estimation haute » et ce que nous appelons « coût réel » est appelé « estimation basse ».

Pour le cas type (fictif mais proche des valeurs réelles) d'un intéressement à 8 milliards d'euros en 2013 et de prélèvements sociaux sur l'assiette exemptée de 28% (au lieu de 64% sur les salaires non exemptés au-dessus du plafond), on aurait alors :

$$co\hat{u}t\ comptable = (64\% - 28\%) * 8 \sim 2{,}9\ Mds$$

Mais le but explicite des dispositifs d'exemption est bien de modifier les comportements, et, dans les faits, au-delà d'un possible effet de surprise de très court terme, les négociations salariales ont lieu, compte tenu de la réglementation fiscale et sociale en vigueur. Le coût « réel » au-delà du court terme prend en compte la modification des comportements de rémunération en réponse aux changements de calcul des prélèvements obligatoires. On suppose ici que les exemptions n'ont d'effet que sur la rémunération, et ne changent pas les autres comportements (par exemple le niveau d'emploi ou la productivité des salariés).

Si les agents, en particulier les employeurs, ont pleinement connaissance des règles en matière d'exemption, on peut supposer que le surcroît de rémunération que les employeurs accordent sous forme d'intéressement (y compris prélèvements) est simultanément déduit de la rémunération « de base » (le salaire super-brut[75]). Autrement dit, on peut faire l'hypothèse que le recours à l'intéressement n'augmente pas la masse salariale globale mais diminue la part du salaire super-brut dans la masse salariale et crée un deuxième volet de la rémunération sous forme d'intéressement, moins soumis aux prélèvements sociaux.

Il faut noter qu'en principe la loi interdit de substituer les assiettes exemptées (intéressement, participation, protection sociale en entreprise, etc.) au salaire de base : il est interdit de baisser le salaire brut pour augmenter l'intéressement. L'ajustement, s'il y a lieu, se fait donc au rythme des revalorisations prévisibles du salaire (par exemple en réponse à

[75] Salaire brut plus cotisations employeur.

l'inflation ou aux gains de productivité) : le salaire de base est gelé ou augmente plus faiblement que prévu et l'augmentation de la rémunération globale se fait par l'augmentation de l'assiette exemptée (l'intéressement). Ainsi, le montant d'intéressement décidé par l'employeur n'est pas décidé en lui-même, mais il est déduit d'un calcul sur la base d'un coût salarial cible et de la législation fiscalo-sociale en vigueur : dans une négociation salariale, le versement d'intéressement ne serait pas d'abord un surcoût salarial, mais la forme choisie pour procéder aux augmentations, étant entendu qu'à coût constant pour l'entreprise, cette forme génère une rémunération nette supérieure pour les salariés[76].

Pour le cas-type mentionné précédemment, on obtient la décomposition suivante (Tableau 5) :

Tableau 5: Décomposition de la masse salariale, avec ou sans incitation socio-fiscale

Milliards d'euros	Taux	Rémunération via l'intéressement avec incitations socio-fiscales	Rémunération directe, à masse salariale inchangée, sans incitation socio-fiscale
Rémunération nette			6,2
Rémunération brute			9,0
Intéressement brut		8,0	
Prélèvements sociaux sur salaire brut	(B)		4,0
dont cotisations salariés	*44%*		*2,7*
dont cotisations employeur	*20%*		*1,2*
Prélèvement sociaux sur intéressement	(A)	2,2	
dont prélèvements salarié (CSG+CRDS)	*8%*	*0,6*	
dont prélèvements employeur (Forfait social)	*20%*	*1,6*	
Masse salariale (coût total employeur)		10,2	10,2
Perte pour les comptes sociaux (coût réel de l'intéressement)	(A)-(B)	- 1,8	
Gain pour les comptes sociaux		Aucun droit contributif ouvert sur l'intéressement	Droits contributifs ouverts sur toute la rémunération brute

Sous nos hypothèses de comportement, le coût réel de l'intéressement serait alors d'environ 1,8 milliard d'euros pour un intéressement constaté de 8 milliards.

[76] En contrepartie de quoi leurs droits sociaux ouverts sont moindres.

La comparaison des deux estimations fait apparaître l'écart conséquent entre coût comptable et coût réel (le second représentant ici deux tiers du premier). Bien sûr, le « coût réel » estimé ici est entièrement subordonné à notre jeu d'hypothèses : par exemple, si l'on considère que l'intéressement n'est pas simplement utilisé comme outil d'optimisation socio-fiscale pour une masse salariale donnée, mais peut jouer un rôle d'incitation à augmenter la productivité, on pourrait considérer que l'intéressement augmente en fait au moins en partie la masse salariale, et il faudrait alors recalculer le coût réel, etc.

Enfin, d'autres prélèvements sont concernés par les exemptions d'assiette : les assiettes exemptées ne sont soumises ni à l'IRPP ni à l'impôt sur les sociétés. Ainsi, selon que l'on considère (comme nous l'avons fait ici) que l'intéressement se substitue au salaire de base, ou à l'inverse qu'il se substitue au profit (et donc augmente la masse salariale), la perte pour les comptes publics devrait intégrer le manque à gagner lié aux taux d'imposition respectifs de l'IRPP et de l'IS. Pour être complet, il faudrait également tenir compte des effets « de second ordre », notamment de l'interaction entre l'effet des exemptions (qui modifient la définition du salaire brut) et celui des exonérations de cotisations employeur dont le montant est directement fonction du salaire brut.

Cet exercice illustre, si besoin était, qu'il n'existe pas de formule générale pour passer du coût comptable au coût réel, mais qu'une telle démarche doit systématiquement être adaptée à la mesure considérée.

4.2. Les dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces

Pour l'essentiel, ces dépenses sont des modulations de l'impôt sur le revenu. Elles prennent la forme de réductions ou de crédits d'impôt liés au statut particulier du contribuable ou de son foyer (y compris les « modalités particulières de calcul de l'impôt », telles que le quotient

familial), ou de réductions ou de crédits d'impôt liés à l'éligibilité d'une prestation. Tous ces dispositifs ont pour objectif d'améliorer, ou de ne pas dégrader excessivement, le revenu disponible des ménages concernés pour des motifs explicites de protection sociale.

Ces dépenses se distinguent des incitations dans la mesure où elles ne sont pas conditionnelles à des dépenses, mais à un état (ou à l'éligibilité à une prestation). Ceci étant posé, ces dispositifs peuvent exercer des effets incitatifs ou désincitatifs sur les comportements économiques et sociaux des agents : la prime pour l'emploi, mesure de soutien du revenu, est conçue comme une incitation à l'offre de travail ; de même, le quotient familial peut être envisagé comme une incitation à la fécondité (par le maintien du niveau de vie des ménages à l'arrivée d'enfants).

Les quatre principales dépenses fiscales en volume recensées dans cette catégorie sont le quotient familial pour enfant à charge, y compris majeur rattaché (11 milliards d'euros en 2009), la prime pour l'emploi (3 milliards d'euros en 2011), le maintien de la demi-part fiscale pour « personne seule ayant eu un ou plusieurs enfants à charge » (1,4 milliard en 2009) et l'exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes handicapées ou de condition modeste.

Les autres dépenses fiscales recensées à ce titre représentent chacune moins de 0,4 milliard d'euros.

4.3. Les dépenses socio-fiscales destinées à stimuler la dépense privée de protection sociale (incitations)

Nous qualifions d'incitations les dépenses fiscales conditionnées (et généralement proportionnelles) à la dépense privée de protection sociale. Ces dépenses fiscales peuvent prendre la forme d'exemptions d'assiette, de crédits ou de réductions d'impôt, d'exonérations, ou d'une fiscalité particulière sur la production (taux réduit de TVA, etc.).

La France se caractérise par un système de dépenses publiques ou parapubliques de protection sociale de haut niveau et l'adhésion aux systèmes de protection sociale y est obligatoire. Ainsi, de manière cohérente, les dépenses fiscales ne sont pas un outil privilégié du pilotage public de la protection sociale. Toutefois, pour deux secteurs d'expansion récente, la dépense fiscale est un élément structurant de la politique publique : les services à la personne (dépense estimée à 6 milliards en 2011) et la souscription de contrats de protection sociale privée (7 milliards). A eux deux, ils représentent la très grande majorité des dépenses d'incitation recensées. Nous détaillons ces deux axes dans les sous-sections suivantes. D'autres dépenses d'incitation atteignent un niveau significatif, telles que le taux de TVA réduit sur certains équipements pour les personnes en situation de handicap (1,1 milliard), le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de six ans en dehors du domicile[77] (0,9 milliard) ou l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes de logements sociaux (0,7 milliard).

4.3.1. Les services à la personne (SAP)

Cet ensemble regroupe de nombreuses activités, dont le trait commun principal est d'avoir lieu au domicile des particuliers. Les employeurs des SAP sont en majorité des particuliers employeurs et des structures associatives, même si des entreprises privées à but lucratif sont également présentes. Le rapport Guillaume chiffre à 5,8 milliards d'euros le montant (comptable) des dépenses fiscales et sociales dédiées aux services à la personne en 2011[78]. Ces dépenses juxtaposent un ensemble de dispositifs

[77] Parfois recensé dans le cadre du secteur des services à la personne (CC [2010b]), parfois distingué de ce secteur (rapport Guillaume). Nous ne l'intégrons pas aux services à la personne au sens strict dans la mesure où la prestation n'est pas réalisée au domicile et peut inclure des modes de garde collectifs. Nous classifions cette dépense dans les incitations pour la rapprocher des services à la personne, toutefois d'autres classifications (OCDE) rapprochent ces dispositifs de dépenses assimilables à des prestations en espèces (supposant ainsi que la dépense est contrainte).

[78] L'annexe C du rapport Guillaume est entièrement consacrée à l'évaluation des SAP. Le lecteur intéressé par une analyse détaillée des dispositifs pourra s'y reporter.

différents[79], principalement fiscaux (crédits d'impôt, réductions d'impôt, taux de TVA réduits…), mais également des dépenses sociales (exonérations de cotisations employeur[80]). Les deux dispositifs les plus importants sont la réduction d'impôt (1,8 milliard d'euros) et le crédit d'impôt (1,3 milliard) pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Une dépense supplémentaire dans le champ des services à la personne n'est pas recensée comme dépense fiscale car elle n'en a pas précisément le statut, mais s'y apparente très fortement : la prise en charge de 50% des cotisations employeur par la Caisse des Allocations familiales pour la garde d'enfants à domicile. Ce dispositif de « libre choix du mode de garde », complément de la « prestation d'accueil du jeune enfant », est versé comme une prestation directe et n'a donc pas le statut de dépense fiscale. Ce dispositif représente de l'ordre de la moitié du « complément de garde » versé par la CAF et dont le coût en 2010 était de 5,3 milliards[81].

La politique publique de stimulation des SAP via des dépenses socio-fiscales n'est pas définie d'abord comme une politique de protection sociale mais comme une politique d'emploi. Ses objectifs sont multiples et incluent le développement de l'emploi, la réduction de la part de l'emploi non déclaré (en diminuant le coût de l'emploi déclaré), l'aide aux personnes âgées et dépendantes, la garde d'enfants.

Ainsi, s'il est certain qu'une partie des activités incluses dans le périmètre des SAP concernent directement des fonctions de protection sociale (garde d'enfants en bas âge, aide aux personnes âgées dépendantes, etc.), l'architecture réglementaire ne distingue pas spécifiquement ces

[79] On trouve le recensement de l'intégralité des dispositifs dans le tableau en annexe.
[80] Les exonérations « générales » de cotisations employeur ne sont pas ouvertes aux particuliers employeurs ; de ce fait, les exonérations labellisées « services à la personne » peuvent en partie s'interpréter comme le pendant pour les particuliers employeurs des dispositifs généraux d'exonérations (avec une conditionnalité supplémentaire concernant la nature du travail effectué).
[81] CNAF rapport d'activité 2010.

fonctions d'autres dépenses dites « de confort » (l'emploi de personnel de ménage par des particuliers actifs et valides, par exemple). En pratique, certains dispositifs sont conditionnés au fait que les SAP concernent des publics dits « fragiles » (en particulier certaines exonérations de cotisations employeur), mais ce n'est pas le cas de tous les dispositifs (en particulier les crédits et réductions d'impôt). En 2008, le rapport Debonneuil estimait à 72% les dépenses fiscales visant des publics « fragiles ». Sur les mêmes données de l'année 2008, Devetter et Jany-Catrice (2010) proposent une ré-estimation plus réaliste qui conduit à ne retenir que 60% des dépenses de services à la personne comme concernant des publics fragiles. La reprise très légèrement modifiée de ce travail sur la base des données 2011 conduit à estimer que les dépenses socio-fiscales concernant les seuls publics fragiles représentent 3,6 milliards d'euros (61% du total). L'annexe 9.3 présente le détail des mesures « services à la personne » et leur ventilation entre publics fragiles et non fragiles pour l'année 2011.

4.3.2. Les exemptions pour la souscription à des contrats de couverture privée

La souscription à des contrats de protection sociale privée complémentaire ou supplémentaire est l'autre champ ayant largement recours aux incitations socio-fiscales. Deux grands types d'incitations sont utilisés :

- En entreprise, les exemptions d'assiette excluent certaines sommes versées du calcul des cotisations sociales (et indirectement de l'IRPP et de l'IS).
- En dehors de l'entreprise, certains versements sont exclus du champ de l'IRPP mais taxés au moment où les prestations sont délivrées (c'est le cas pour certains plans d'épargne retraite comme les PERP).

D'après notre recensement, le principal mécanisme d'incitation à l'œuvre concerne la protection complémentaire obligatoire en entreprise : les sommes versées par les employeurs suite à des accords collectifs les

rendant obligatoires ou suite à un dispositif mis en place unilatéralement par l'employeur sont exclues du calcul des cotisations sociales (mais soumises à certains prélèvements sociaux, tels la CSG, la CRDS ou le forfait social au taux réduit de 8%). Ces exemptions d'assiette fonctionnent de la même manière que celles mentionnées en 4.1.2, mais nous les distinguons dans la mesure où elles poursuivent un motif explicite de protection sociale.

Les rapports successifs (CPO [2010], Cour des comptes [2011] et rapport Guillaume [2011]) s'accordent pour souligner la difficulté de chiffrer l'assiette concernée par ces versements. De plus, les estimations des pertes de recettes sociales présentée en annexe V du PLFSS sont considérés comme extrêmement fragiles (rapport Guillaume annexe B). En tout état de cause, les pertes sociales occasionnées sont largement sous-estimées par les annexes du PLFSS, dans la mesure où les pertes de prélèvements sociaux hors Sécurité sociale ne sont pas comptabilisés (CPO [2010] et CC [2011])[82].

[82] A titre d'illustration la Cour des comptes (2011) estime que l'assiette effectivement exemptée au titre des contrats de prévoyance et de santé est de 6 milliards d'euros (estimation des seuls contrats éligibles aux exemptions), là où le PLFSS donne le chiffre de 12.1 milliards (qui inclut probablement des contrats en entreprise non éligibles. Il semble vraisemblable que la Cour des comptes ait raison pour l'année 2011 (tous les contrats d'entreprise ne sont pas obligatoires et « responsables »), mais comme l'exclusion des autres contrats du bénéfice des exonérations est très récente, il est également probable que la plupart des branches et entreprises renégocieront à terme leurs accords collectifs pour que l'ensemble des complémentaires d'entreprise soient de nouveau éligibles aux exonérations. De plus, du fait de l'ANI du 11 janvier 2013, cette assiette exonérée devrait augmenter selon le MEDEF de 2 milliards d'euros de versement supplémentaire des entreprises. A l'horizon de quelques années, une assiette exonérée au titre des complémentaires prévoyances et santé comprise entre 10 et 15 milliards nous apparaît tout à fait vraisemblable. Pour le chiffrage présenté nous retenons l'hypothèse conservatrice de la Cour des comptes (2011).

Tableau 6: différentes estimations du coût comptable des exemptions liées à la protection sociale privée en entreprise

Milliards d'euros		CPO 2010	PLFSS 2011	CC 2011 (année 2010)		PLFSS 2013 (année 2011) données DREES
				Estimation haute (coût comptable)	Estimation basse[83]	
Exemptions prévoyance et santé	perte d'assiette	13,5		6	6	12,7
	perte Sécurité sociale	2,4		1,75	1,6	
	perte organismes sociaux	7,2 à 6,9		3,37	2,3	
Retraites supplémentaires et PERCO	perte d'assiette	3,9				2,9
	perte Sécurité sociale	0,7		1,1		
	perte organismes sociaux	2,0 à 2,1		1,8		
Ensemble	perte d'assiette	17,4				15,6
	perte Sécurité sociale	3,1	2,8			
	perte organismes sociaux	9,3 à 8,9				

[83] Proche du « chiffrage réel » présenté dans le cas de l'intéressement dans la section 4.1.

Eu égard à ces réserves, nous nous basons sur le chiffrage comptable le plus conservateur mais incluant les pertes de l'ensemble des recettes sociales (celui de CC [2011]). Sur cette base, les pertes de recettes sociales sont estimées à environ 5.2 milliards[84] d'euros, dont 2.9 milliards concernant directement la Sécurité sociale.

Parmi les contrats individuels hors entreprise, essentiellement soutenus par des exemptions d'IRPP, les PERP (souscrits individuellement et en dehors des entreprises) représentent en 2011 un coût comptable estimé à 400 millions d'euros[85], et celui des dispositifs « Madelin » (maladie et vieillesse) est de l'ordre de 800 millions d'euros.

L'ensemble des dépenses socio-fiscales concernant la souscription à des contrats de couverture privée représente donc un coût comptable de l'ordre de 7 milliards d'euros par an[86].

Ce panorama posé, l'analyse du fonctionnement de ces incitations appelle plusieurs remarques. En premier lieu, les contrats de prévoyance lourde et complémentaire santé en entreprise sont largement répandus (60% des salariés déclaraient être couverts par un contrat de complémentaire santé en entreprise en 2009[87]). Selon les chiffrages retenus, les deux tiers ou les trois quarts des exemptions d'assiette au titre de la protection sociale en entreprise sont liés aux contrats de prévoyance et de santé, le reste étant consacré aux dispositifs retraite. Parmi ces derniers, les PERCO représentaient en 2009 à peine 5% de la perte d'assiette liée à des contrats de retraite complémentaire en entreprise (CPO

[84] Il s'agit là du coût comptable, c'est-à-dire supposant que les contrats de couverture sociale sont ajoutés à une masse salariale prédéfinie. Si l'on retient l'hypothèse inverse (c'est-à-dire que la masse salariale est définie en amont et que les contrats de protection sociale s'inscrivent dans cette enveloppe), ce chiffrage peut être réduit d'un tiers (cf. l'estimation basse des exemptions d'assiette liée à la prévoyance dans le tableau supra).

[85] Il s'agit là de la perte d'imposition liée au versement sur un PERP. Elle ne tient pas compte des recettes fiscales générées à l'occasion de leur liquidation.

[86] Nous reprenons le calcul comptable de CC (2011), auquel nous ajoutons les pertes fiscales recensées par le rapport Guillaume, notamment pour les indépendants.

[87] IRDES enquête PSCE 2009.

[2010] p.372). En second lieu, il est remarquable que les principales dépenses d'incitation à la couverture sociale privée soient des incitations « collectives » : elles ne concernent pas des décisions individuelles d'adhésion à un programme privé de protection sociale (hormis dans le cas des indépendants, avec le dispositif « Madelin »), mais des dispositifs rendus obligatoires pour les employeurs (et quasi-obligatoires pour les salariés) dans le cadre d'accords collectifs. Ainsi, les incitations sont davantage des incitations adressées aux négociateurs d'accords collectifs qu'aux salariés pris individuellement. Enfin, les incitations ne sont pas de simples incitations à souscrire un contrat en général, mais dirigent de manière impérative vers certains types de contrats (PERCO, contrats « responsables » dans le cadre de la loi Fillon de 2003, etc.). Ce modèle sera très probablement renforcé par les suites de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 qui prévoit la généralisation des accords de couverture santé en entreprise. Ainsi, si la dépense socio-fiscale est substantielle, et peut être amenée à croître dans les années à venir, les dispositifs sont concentrés sur un type très spécifique de protection sociale privée. L'utilisation de la dépense fiscale répond ici à la volonté des pouvoirs publics d'organiser un troisième étage de la protection sociale collective privée en complément des régimes obligatoires (Sécurité sociale et retraite complémentaire).

4.3.3. Le fonctionnement économique des incitations à la dépense privée

En pratique, les mécanismes économiques qui sous-tendent ces dépenses fiscales ou qui les motivent s'inscrivent dans un continuum entre incitation et subvention. En effet, la notion d'incitation suggère une modification du comportement économique des agents induite par la dépense socio-fiscale. Ce changement de comportement peut prendre plusieurs formes (un dispositif peut jouer sur plusieurs aspects du changement de comportement) :

- Modifier les termes de l'arbitrage des agents dans leur choix :

  - Pour les inciter à réaliser des dépenses privées de protection sociale plutôt que d'autres dépenses ou d'autres placements (c'est par exemple le cas des réductions d'impôt pour les PERP) ;
  - Pour les aiguiller vers un type de protection privée plutôt qu'un autre : c'est clairement le cas pour la prévoyance en entreprise, en faveur des contrats « responsables ».
- Relâcher la contrainte budgétaire qui pèse sur une demande spécifique en la solvabilisant, par exemple via un système de crédit d'impôt ciblé sur les ménages modestes pour la garde d'enfants.
- Stimuler l'offre de services sociaux privés en modifiant les coûts de production ou le prix de vente, par exemple via des exonérations de cotisations employeur ou des taux réduits de TVA.

Mais un dispositif d'incitation bénéficie également à des agents qui ne modifient pas spécifiquement leur production ou leur consommation de protection sociale privée. C'est ce qui est couramment désigné sous le terme « d'effet d'aubaine ». Cet « effet d'aubaine » ne doit pas nécessairement être interprété comme un échec de la politique publique sociale : dans ce cas, ce qui est présenté comme une incitation fonctionne en fait (au moins en partie) comme une dépense socio-fiscale assimilable à une prestation (en nature, dans la mesure où c'est le coût de la dépense qui est partiellement pris en charge).

4.4. La non-imposition ou l'imposition à taux réduit de certaines prestations sociales

Certaines prestations sont exclues de l'assiette de l'imposition directe, à l'impôt sur le revenu et/ou à la CSG et/ou à la CRDS. C'est le cas notamment du RSA et des prestations familiales. D'autres prestations donnent lieu à un taux d'imposition spécifique (par exemple les pensions dont le taux de CSG peut être réduit et qui bénéficient d'un abattement de

10% à l'IRPP[88]). On se situe bien ici à la limite de la dépense socio-fiscale pour motif de protection sociale. Par exemple, l'OCDE, dans ses études, n'inclut pas ces dispositifs dans le calcul des dépenses socio-fiscales mais dans la valeur nette des prestations. Pour cette raison, nous ne sommons pas ces dépenses aux autres dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces. Pour autant, leur rôle est en partie comparable : que la prestation soit antérieure à la définition du prélèvement obligatoire (comme les pensions de retraite vis-à-vis de la CSG) ou que la prestation ait été créée postérieurement au prélèvement (comme le RMI/ RSA vis-à-vis de l'IRPP), la décision d'une imposition spécifique démontre un calcul explicite de la valeur nette de la prestation de la part des pouvoirs publics : c'est-à-dire que pour les prestations sociales concernées, le niveau de la prestation est défini conjointement au niveau d'imposition. Il y a donc bien là l'utilisation de l'outil fiscal à des fins de dépenses de protection sociale, sous une forme assimilable au versement de prestations en espèces.

Les principales dépenses fiscales (par montant) de cette catégorie sont les exonérations et taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement des retraités et demandeurs d'emploi (6,7 milliards d'euros en 2011)[89], l'abattement de 10% d'impôt sur le revenu sur les pensions de retraite[90] (2,7 milliards), les exonérations des prestations familiales (dont

[88] Comme la plupart des salariés pour « frais professionnels ».
[89] Cette dépense est détaillée dans l'annexe A du rapport Guillaume.
[90] Cet abattement est un miroir de l'abattement de forfaitaire de 10% des actifs pour frais professionnels. Bien sûr, les retraités n'ont pas de frais professionnels, mais il est peu probable que les 10% dont bénéficient les actifs reflète la réalité de leurs frais professionnels. Ainsi selon l'interprétation qu'on fait de cet abattement on peut le considérer comme une dépense fiscale ou considérer que le mode de calcul général des impôts inclus un abattement de 10% aussi bien pour les actifs que pour les retraités, dont la justification de toute façon peu réaliste varie selon les publics concernés.

le RSA, de l'AAH, etc.) de l'IRPP (1,6 milliard) et le taux réduit de TVA sur les médicaments remboursés[91] (1,2 milliard).

4.5. Eléments d'évolution dans le temps

La pratique du chiffrage des dépenses socio-fiscales est relativement récente et toutes ne sont pas calculées chaque année. Pour cette raison, nous ne sommes pas en mesure de livrer une analyse systématique des évolutions sur le moyen-long terme. Toutefois, les données concernant certains postes spécifiques permettent d'avancer deux éléments d'analyse : d'une part les difficultés budgétaires aigües de la France depuis 2008, d'autre part l'identification de plus en plus précise des dépenses socio-fiscales, ont conduit à la mise en œuvre de certaines révisions à la baisse des dispositifs de dépenses fiscales de notre champ dans un souci affiché d'économie budgétaires: hausse du forfait social, plafonnement du quotient familial, etc..

Le coût de certaines dépenses socio-fiscales ne dépend pas uniquement de la réglementation mais également du comportement des acteurs économiques. Ainsi certains dispositifs peuvent monter en charge sur une longue période parce que les agents y ont de plus en plus recours. C'est le cas notamment des dispositifs d'exemption d'assiette de cotisation sociale en entreprise. De ce fait il est difficile d'estimer précisément si dans la période récente le volume des dépenses socio-fiscales tend à augmenter ou à se stabiliser.

Enfin, les sous-sections suivantes mentionnent les principales évolutions législatives et réglementaires survenues depuis 2011, année de référence pour le présent rapport[92].

[91] Nous enregistrons cette dépense fiscale dans la non taxation des prestations et non dans les incitations à la dépense privée, dans la mesure où elle concerne des médicaments remboursés, c'est-à-dire des prestations sociales en nature.

4.5.1. Evolution des renoncements à des recettes sociales pour des motifs de politique économique

Les exonérations de cotisations employeur ont connu une progression nominale quasi continue de 1992 à 2008. Elle dépassait les 28 milliards d'euros en 2008. Depuis, ce montant s'est légèrement réduit, du fait de la récession (qui réduit la masse salariale et donc les montants exonérés), mais aussi du fait de changements législatifs et réglementaires : l'annualisation du calcul des exonérations (2011), la remise en cause des exonérations sur les heures supplémentaires, le conditionnement de certaines exonérations consacrées aux services à la personne. En 2012, les exonérations de cotisations employeur étaient estimées à 27,6 milliards d'euros.

L'évolution des exemptions d'assiette est plus difficile à appréhender dans la mesure où on ne dispose pas d'estimation fiable de leur coût sur une longue période. De plus, la législation concernant ces exemptions a évolué depuis 2010 de manière à réduire significativement la perte de recettes pour la Sécurité sociale : le forfait social prélevé sur ces assiettes est passé de 4% en 2010 à 20% en 2013. De même, la contribution patronale sur les stock-options, qui était de 10% a été relevée à 14% en 2011 et à 30% en 2012. Ce relèvement des prélèvements sociaux sur les assiettes exemptées (sans droits sociaux ouverts en contrepartie) est susceptible de réduire de plusieurs milliards le manque à gagner que constituaient ces formes de rémunération pour la Sécurité sociale. Comme mentionné précédemment, ces compensations ne bénéficient pas aux régimes sociaux conventionnels (retraite complémentaire, chômage, etc.).

Selon les données présentées dans le PLFSS 2014, ces assiettes exemptées augmentent deux fois plus vite que la masse salariale sur la

---

[92] La liste des évolutions depuis 2011 est loin d'être exhaustive : en effet, en période d'économies budgétaires, les suppressions ou réductions de dépenses fiscales ont été relativement nombreuses, d'autres prévues pour 2014 ne sont pas encore votées.

période 2000-2010, ce qui reflète sans doute une diffusion des pratiques diversifiées de rémunération permettant une forme d'optimisation socio-fiscale.

Au moins une nouvelle exemption d'assiette a été créée depuis 2011 : la « prime de partage des profits » entrée en vigueur en 2011 (elle est soumise à la CSG, à la CRDS et au forfait social, mais exclue de l'assiette des cotisations sociales). Selon le PLFSS 2014 (annexe 5), aucun chiffrage concernant cette mesure n'est encore disponible, mais elle représenterait de l'ordre de 0,75% de la rémunération des salariés.

4.5.2. Evolution des dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces

Pour des raisons différentes, ces dépenses fiscales ont connu ou vont connaître des restrictions dans les années suivant 2011. Le quotient familial a connu un plafonnement en 2013 qui l'a réduit de 500 millions d'euros et devrait connaître un second plafonnement en 2014 pour un montant annoncé de 1,1 milliards d'euros.

La prime pour l'emploi se réduit fortement (de 4,5 milliards en 2008 à 3 milliards en 2011), du fait du gel du barème de 2009 à 2013 et de la déduction des sommes versées au titre du RSA « activité »[93]. L'attribution de la demi-part « personnes seules » a connu des restrictions mises en œuvres entre 2009 et 2011.

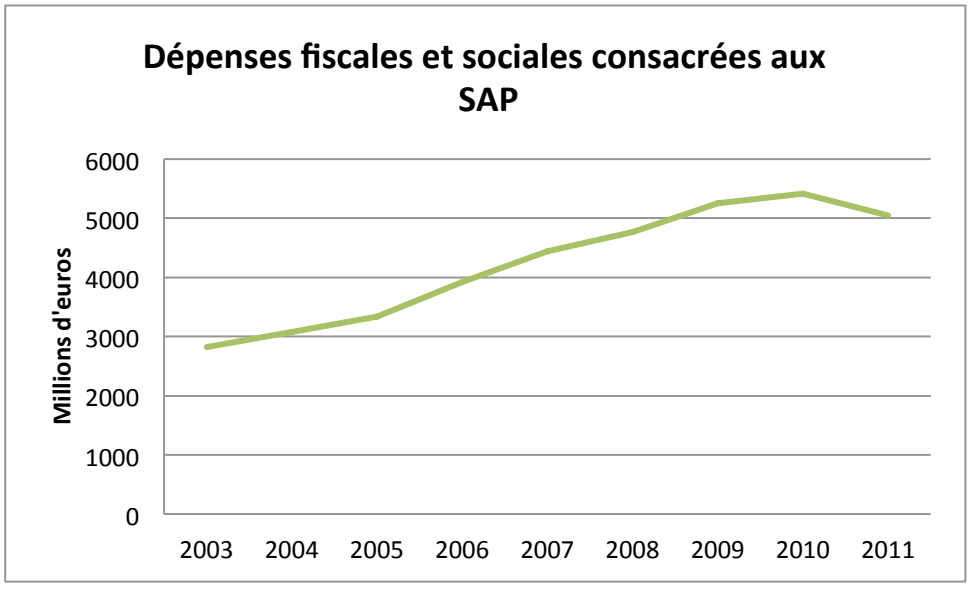
[93] L'absorption d'une partie de la PPE par le RSA « activité » est un exemple du phénomène de vases communicants entre prestations en espèces et dépenses fiscales. Ce phénomène souligne la proximité de ce type de dépenses fiscales avec les dépenses directes de protection sociale.

4.5.3. Evolution des dépenses socio-fiscales destinées à stimuler la dépense privée de protection

4.5.3.1. Les services à la personne

Au cours des années récentes, le secteur a connu une phase d'accélération suite à la montée en charge du plan Borloo lancé en 2006, et une nouvelle accélération suite à la mise en place en 2008 d'un crédit d'impôt pour l'emploi au domicile des particuliers, étendant de fait l'avantage des réductions d'impôt aux foyers non imposables. La baisse prévue pour 2011 (Figure 1) correspond à la suppression d'exonérations pour l'emploi à domicile de salariés au service de « publics non fragiles[94] ». Le PLFSS 2013 a également modifié le calcul des cotisations employeur en supprimant la possibilité de calculer les cotisations sur une assiette forfaitaire sur la base du SMIC horaire (les cotisations doivent désormais être calculées sur la base de la rémunération réelle des salariés) ; le même texte introduit en compensation partielle une déduction forfaitaire de cotisations pour les particuliers employeurs.

Figure 1



Source : rapport Guillaume, d'après PLF et PLFSS ; chiffres 2010 et 2011 prévisionnels. Données corrigées de l'inflation, euros de 2003.

[94] Une présentation détaillée de l'évolution des dépenses fiscales et sociales par nature des dispositifs est disponible dans l'annexe C du rapport Guillaume.

4.5.3.2. La protection sociale privée en entreprise

Le manque de fiabilité des estimations concernant ce poste rend difficile une analyse longitudinale. Selon le PLFSS 2013, la part de la masse salariale exemptée au titre de la protection sociale en entreprise est constante depuis 2005.

Pour autant, les dispositions législatives et réglementaires concernant les contrats collectifs santé et prévoyance sont en évolution continue. L'éligibilité aux exemptions d'assiette a été restreinte en 2009 aux seuls contrats « responsables », ce qui est susceptible de diminuer le coût des exemptions, au moins le temps que les contrats soient renégociés (et redéfinis de manière à être de nouveau éligibles aux exemptions). Jusqu'en 2011, les mêmes contrats étaient exonérés de la TSCA (taxe sur les conventions d'assurance) pour un montant comptable de l'ordre de 2 milliards d'euros. Cette exonération a été supprimée en 2011. Par ailleurs, le PLFSS 2014 devrait supprimer l'exemption d'impôt sur le revenu des contributions employeurs aux contrats de prévoyance complémentaire en entreprise (0,6 milliard en 2011 selon CC [2011], mais mesure présentée comme devant rapporter 1 milliard dans le PLF 2014[95]). Enfin, la généralisation de la complémentaire santé en entreprise inclue dans l'ANI du 11 janvier 2013 et retranscrite dans la loi devrait augmenter l'assiette exonérée de 2 milliards d'ici 2016[96].

Les PERCO, bien que d'un volume faible, connaissent une augmentation relativement rapide.

[95] Sous des hypothèses différentes, elle est chiffrée pour 2010 à 1,6 Md d'euros par le rapport du HCAAM (p.58): http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/generalisation_couverture_complementaire_sante_rapporthcaam2013.pdf

[96] Selon les déclarations du MEDEF, qui estime à 4 milliards le coût des nouveaux contrats à conclure, dont la moitié reposera sur les employeurs.

5. Eléments d'évaluation académiques concernant les dispositifs français

Dans cette section, nous passons rapidement en revue les travaux universitaires d'analyse et d'évaluation des principaux dispositifs identifiés. Nous ne visons pas ici à l'exhaustivité, mais simplement à donner un aperçu de l'état des connaissances et, éventuellement, des controverses. Il apparaît nettement que certains dispositifs ont fait l'objet d'une attention marquée : c'est bien sûr le cas des exonérations de cotisations employeur générales et ciblées, ainsi que des services à la personne. Cette attention a été notamment stimulée par des demandes d'évaluation émanant du gouvernement ou d'organismes publics. En revanche les dispositifs sociaux-fiscaux ayant trait à la protection sociale en entreprise ou à l'épargne salariale ont fait l'objet de moins de travaux.

5.1. Les travaux d'évaluation des exonérations générales de cotisations employeur

Dans le champ de notre étude, c'est sans doute cette catégorie qui a fait l'objet du plus grand nombre de travaux. Pour la plupart, ils visent à estimer les effets sur la création d'emploi des différentes vagues d'exonérations de cotisations employeur. Une revue complète a été réalisée par Rémy (2006). Un travail plus récent de Bunel et al. (2012) recense les résultats des estimations sur la création d'emploi de 18 études. Nous renvoyons à ces travaux pour une analyse en détail des différentes méthodologies et résultats[97].

[97] Une méta-analyse de M. Husson très approfondie mais seulement disponible dans une version provisoire est également disponible sur http://hussonet.free.fr/800000.pdf .

5.1.1. Les effets des exonérations générales sur l'emploi et le coût par emploi créé

Les effets estimés sur l'emploi ont connu de fortes variations dans le temps. Outre la grande hétérogénéité méthodologique entre les différentes études qui explique en grande partie l'hétérogénéité des résultats, les auteurs soulignent que l'effet sur l'emploi des exonérations de cotisations employeur n'est pas linéaire : les dernières exonérations survenues, qui concernent des salaires relativement élevés (1,5 SMIC), sont plus coûteuses et ont moins d'effet sur l'emploi que les premières exonérations, très ciblées sur le SMIC[98].

Dès 2006, dans une revue de littérature Rémy (2006), soulignait des « écarts considérables » sur l'effet des exonérations sur l'emploi pointant un consensus relatif sur la création d'emplois peu qualifiés et des divergences considérables sur les créations d'emplois qualifiés.

Ainsi, Bunel et al. (2012) estiment[99] qu'une enveloppe de cinq milliards d'euros consacrée aux exonérations correspond à une création d'emploi de l'ordre de 130 000. Par extrapolation, les auteurs estiment que la suppression de la totalité des exonérations engendrerait entre 500 000 et 610 000 destructions d'emplois. Parmi les autres études recensées par Bunel et al. (2012) les créations d'emplois estimées pour une enveloppe de 5 milliards varient de 500 000 (Laffargue [2000], Laroque et Salanié [2000]) [100] à 80 000 (Gafsi et al. [2004]), pour une moyenne de 310 000. En revanche parmi les 6 études publiées depuis 2004[101], cinq estiment une création moyenne d'emplois inférieure à 150 000, tandis qu'une seule

[98] La raison la plus souvent invoquée est que la demande de travail est plus sensible au coût pour les emplois les moins qualifiés.
[99] Ils utilisent un modèle microéconomique d'évaluation *ex ante*.
[100] Cités par Bunel et al. (2012).
[101] Nous considérons celles recensées dans Bunel et al. (2012).

trouve des résultats supérieurs (Doisy et al. [2004][102]) avoisinant les 300 000.

De ce fait, lorsque Cahuc et Carcillo (2012) évoquent un « *consensus* sur l'impact des allégements de cotisations parmi les économistes spécialistes du sujet », la fourchette qu'ils donnent pour définir ce consensus (de 400 000 à 800 000[103]) est assez large et haute au regard des études les plus récentes, dont les estimations les plus optimistes avoisinent les 600 000 emplois créés[104].

Concernant le coût par emploi créé, 9 études publiées entre 1996 et 2003 estiment ce coût compris entre 10 000€ et 30 000€ tandis que les 4 dernières études, publiées depuis 2005 et citées par Bunel et al. (2012), convergent autour d'une valeur de 40 000€[105]. Le coût par emploi créé

---

[102] Cité par Bunel et al. (2012).

[103] Ce chiffre de 800 000 est repris dans le rapport du COE (2013). Cette estimation provient pour l'essentiel d'une extrapolation sur la base des évaluations menées sur la première génération d'exonérations. En supposant que l'efficacité des exonérations est restée constante entre les deux vagues (avant et après 1998), le nombre d'emplois créés/sauvés serait compris entre 600 000 et 1.1 million ; en imaginant qu'elle est moitié moindre pour la deuxième vague, le nombre d'emplois créés/sauvés serait compris entre 400 000 et 800 000. Ce chiffrage tout à fait hypothétique est originellement proposé « à titre illustratif » dans un document d'étude de la DARES (Ourliac et Nouveau [2012]). Il semble pourtant que ce soit cette « illustration » qui soit à l'origine du chiffre de 800 000 repris dans Cahuc et Carcillo (2012) et dans COE (2013).
De plus, dans Cahuc et Carcillo (2012), ce chiffrage de 800 000 est attribué par erreur à Barlet et al. (2009) puisque Barlet et al. (2009), écrivent : « Un chiffrage souvent cité (COE, 2006) suggère qu'un démantèlement complet des allègements pourrait déboucher sur la perte de 800 000 emplois, chiffre obtenu par extrapolation simple des effets mesurés sur les allègements Balladur-Juppé. À court terme, et dans le scénario de démantèlement brutal, le présent modèle débouche sur un chiffre lui aussi élevé, d'environ 550 000 pertes d'emploi, mais néanmoins plus faible. »

[104] On s'étonne d'autant plus de lire dans le rapport du COE (2013) la conclusion suivante : *« En définitive, aucun des travaux récents d'évaluation de la réforme « Fillon » ne conduit à remettre en cause le chiffre de 800 000 emplois créés ou sauvegardés, retenu dans le rapport du COE de février 2006. »* En effet, ce n'est pas parce que tous les travaux peuvent se retrouver dans la fourchette (aux dents larges) de 400 000 à 800 000, que tous les travaux comprennent l'estimation de 800 000 comme une valeur plausible. Pour contredire l'assertion du COE, on pourrait par exemple citer Bunel et al. (2012), Heyer et Plane (2012), Barlet[104] et al. (2009), qui tous donnent des estimations inférieures ou égales à 600 000. Le rapport Guillaume, sur la base de travaux de la DG Trésor retient d'ailleurs l'estimation de 650 000 emplois susceptibles d'être détruits par la suppression des exonérations.

[105] Ici encore, il ne s'agit pas d'un coût moyen mais du coût estimé à différentes étapes de la mise en place des exonérations.

estimé par Bunel et al. 2012 est compris entre 39 000€ et 48 000€. Cahuc et Carcillo évoquent un coût brut (pour les exonérations de première génération) de 20 000€ à 40 000€, et un coût net (compte tenu du surcroît de cotisations perçu du fait des emplois créés et des moindres dépenses occasionnées par la réduction du chômage) compris entre 8 000€ et 28 000€.

5.1.2. Le poids des hypothèses dans l'évaluation des effets sur l'emploi

Les études diffèrent à la fois par leur méthodologie, leur caractère *ex post* ou *ex ante*, les vagues d'exonérations étudiées, l'utilisation de données sectorielles ou de l'ensemble des secteurs, etc. On trouvera des discussions visant à l'exhaustivité notamment dans Rémy (2006), mais nous mentionnons ici les principaux éléments recensés.

Parmi les hypothèses qui déterminent fortement les résultats, une première concerne l'élasticité de substitution entre emplois qualifiés et non qualifiés : Gafsi et al. [2004] (cités par Rémy [2006]) trouvent que la création d'emplois peu qualifiés se fait en fait au détriment de l'emploi qualifié. Cette étude portant sur les exonérations réalisées sur la période 1982-2002 estime que la destruction d'emplois qualifiés générée par les exonérations est de l'ordre de 2/3 des créations d'emplois non qualifiés. Rémy (2006) souligne que ce résultat ne fait pas consensus (le degré de substitution entre emplois qualifiés et non qualifiés varie très fortement selon les études), mais souligne de manière générale une prise en compte insuffisante de cet effet dans les évaluations existantes.

Une seconde hypothèse cruciale concerne l'élasticité de la demande de travail à son coût. Or, dans la plupart des études dites *ex ante,* la valeur de l'élasticité du travail à son coût n'est pas estimée mais supposée sur la base de résultats de la littérature difficilement transposables (notamment parce qu'ils ne concernent pas toujours la France). De plus, l'élasticité du travail à son coût varie fortement selon le niveau de rémunération (et le

type d'emploi, qualifié ou non); or, peu de mesures sont disponibles pour estimer ces variations de manière appropriée ce qui conduit les auteurs à faire des hypothèses « au jugé », auxquelles les résultats estimés sont pourtant très sensibles.

Ainsi, si Cahuc et Carcillo (2012) estiment dans une étude récente que la suppression des exonérations détruirait 800 000 emplois, c'est sur la base d'une hypothèse haute de l'élasticité de la demande de travail à son coût (1 entre le SMIC et 1,3 SMIC et 0,3 entre 1,3 et 1,6 SMIC). Avec une hypothèse d'élasticité plus faible (0,5 pour tous les salariés, ou 0,75 pour les bas salaires et 0,25 au-delà de 1,3 SMIC) basée sur une élasticité moyenne observée sur des données d'entreprise, Bunel et al. (2012) trouvent sans surprise des résultats inférieurs. Une critique des valeurs retenues par Bunel et al. (2012) et pointant l'absence de valeur fiable est portée par Sterdyniak (2012).

Deux insuffisances dans la plupart des études existantes nous apparaissent importantes qui pourraient conduire à les surestimer les effets globaux des exonération sur l'emploi . La première est que bon nombre d'études *ex post* reposent sur une hypothèse *ad hoc* de l'effet des exonérations de cotisations employeur sur le coût du travail : elles postulent a priori qu'1€ d'exonération a pour effet immédiat une baisse du coût pour l'employeur du même montant[106]. Cette hypothèse contrevient frontalement à la littérature économique et aux résultats existants sur l'incidence des cotisations sociales : elle suppose que les salariés n'ont aucun pouvoir de négociation individuel ou collectif sur leur salaire. Or cette situation ne correspond qu'aux seuls salariés payés au SMIC (entre un cinquième et un tiers des salariés à temps plein concernés par les exonérations) et n'ayant aucune perspective d'augmentation. Pour les autres salariés, une partie des exonérations se traduira à terme par une augmentation du salaire net, la baisse du coût du travail n'étant que le

[106] Gafsi et al. (2004 et 2005b) constituent une des exceptions.

complément de cette augmentation (Malinvaud et al. [1998], Gafsi et al. [2005b], Lhommeau et Rémy [2009], Dieng [2009], Carbonnier [2013][107]). Ainsi, par cette hypothèse, la plupart des évaluations supposent que le mécanisme premier des exonérations (baisser les cotisations employeur pour baisser le coût du travail) a une efficacité totale. Les évaluations ne portent en fait que sur les effets générés par ce mécanisme présumé.

L'autre insuffisance relevée la plupart des études est d'ignorer le caractère « compensé » des exonérations de cotisations employeur : du fait de l'absence de bouclage macroéconomique, les exonérations sont évaluées littéralement, comme si elles se résumaient à une baisse de prélèvements obligatoires. Or, en tant que tel, il ne s'agit pas d'une simple baisse des prélèvements obligatoires mais bien d'un transfert de prélèvements, comme le souligne Sterdyniak (2012) : toute exonération a pour contrepartie, soit une hausse des prélèvements obligatoires, soit une baisse d'autres dépenses publiques (soit éventuellement un relèvement du déficit). Compte tenu des sommes en jeu (de l'ordre de 20 milliards d'euros par an), il est difficile d'accepter l'hypothèse implicite présente dans la plupart des évaluations, que cette contrepartie n'a pas d'effet sur l'économie et donc sur l'emploi[108]. Par une approche macroéconomique, Heyer et Plane (2012) estiment que cet effet pourrait réduire la création d'emploi originale (qu'ils estiment à 500 000 à l'horizon de 5 ans) de 35% à 50%, selon le mode de financement[109]. Des simulations réalisées à l'aide du modèle MESANGE de la DGTPE (Klein et Simon [2010]) concernant l'hypothèse d'une baisse de 1 point de PIB des cotisations employeurs mettent également en évidence que la prise en compte du financement de

[107] Cahuc et Carcillo (2012) mentionnent cet effet non comme un effet de négociation mais comme un ajustement de l'offre et de la demande de travail, si la demande de travail est peu élastique au coût.

[108] De la même manière qu'on ne peut envisager d'évaluer les effets d'un transfert de cotisations sur la TVA en ne tenant compte que de la baisse de cotisations et pas de la hausse de TVA.

[109] Selon les auteurs, cet effet pourrait être encore amoindri s'il entraînait une réaction des partenaires commerciaux de la France pour contrer l'avantage procuré par une baisse unilatérale du coût du travail.

la baisse des cotisations peut diminuer de plus de 70% les effets de création d'emploi[110].

5.1.3. Les autres effets des exonérations de cotisations employeur

Mais les effets des exonérations de cotisations employeur ne se réduisent pas à des effets quantitatifs sur l'emploi. Lhommeau et Rémy (2009) évoquent par exemple un frein aux augmentations de salaire généré par le profilage progressif des exonérations. L'existence d'une « trappe » à bas salaire est également appuyée par Chéron et al. (2005), mais contredite par Lehman et al. (2013). Toutefois, cette question est étroitement liée à l'incidence réelle des cotisations sociales évoquée précédemment, et donc à l'effet réel des dispositifs d'exonération sur le coût du travail. Si quelques mesures existent au niveau agrégé (Cotis et Loufir [1990], Dieng [2009], Lehmann et al. [2013]), suggérant toutes que le niveau des cotisations a une incidence très faible sur le coût du travail, des mesures différenciées selon les niveaux de salaire seraient nécessaires pour envisager cette question de manière précise.

Si les évaluations de création d'emploi ont souvent été réalisées secteur par secteur pour intégrer le fait que la distribution des salaires varie d'un secteur à l'autre (voire par exemple Bunel et al. [2012] ou Cahuc et Carcillo [2012]), les effets sur le développement relatif des différents secteurs de l'économie française restent largement débattus sans que des éléments d'évaluation précis soient disponibles. Sterdyniak (2012) suggère que l'on doit s'attendre à des effets différenciés selon les secteurs et donc, implicitement, des effets favorisant relativement le développement des secteurs ayant massivement recours à la main-d'œuvre peu qualifiée. Corrélativement, il souligne que des effets importants sur la qualité de l'emploi ne sont pas pris en compte par les évaluations quantitatives

[110] La simulation d'une baisse de 1 point de PIB des cotisations employeur est susceptible de générer 276 000 emplois à long terme si cette baisse n'est pas financée mais ce chiffre est ramené à 78 000 si cette baisse est financée par une hausse de la TVA.

existantes : les secteurs favorisés pourraient également être des secteurs où les conditions de travail sont plus difficiles.

De même, comme évoqué plus haut, les effets des exonérations sur la répartition entre emplois qualifiés et non qualifiés ne font pas l'objet d'un consensus. Dans une perspective de statistique descriptive, Gafsi (2005) et Gafsi et al. (2004) soulignent que ces politiques d'exonérations coïncident avec une rupture dans la baisse de la part des emplois peu qualifiés (et donc à favoriser une substitution de l'emploi peu qualifié à l'emploi qualifié).

Enfin, les exonérations de cotisations employeur ont modifié petit à petit le cadre des politiques publiques concernant le SMIC et la protection sociale. En premier lieu, L'Horty (2000) souligne que, du fait des exonérations de cotisations, toute augmentation du SMIC a pour effet d'augmenter les exonérations accordées à certains salariés[111], diminuant éventuellement le coût du travail, et générant un surcoût en termes de compensation pour l'Etat. De plus, la forte progressivité des cotisations et leur coût élevé font désormais jouer un rôle important aux prélèvements sociaux dans la réduction des inégalités de revenu : le rapport du CPO (2011)[112] signale que les exonérations de cotisations employeur contribuent en 2010 à hauteur de 19% à la réduction des inégalités de revenu opérée par le système d'imposition et de prestation sociale française. Zemmour (2012) souligne que cette évolution modifie en profondeur les caractéristiques de l'assurance sociale française « bismarckienne » qui inclut désormais un élément substantiel de redistribution verticale. Cette évolution contribue ainsi à affaiblir le soutien à la protection sociale obligatoire des salariés les mieux payés, dans la mesure où ceux-ci ont le sentiment non plus seulement de mutualiser le risque, mais de financer une redistribution importante.

[111] Ceux situés au-dessus du SMIC mais dont le salaire augmente moins vite que le SMIC.
[112] Partie réalisée par Eidelman Langumier et Vicard.

5.1.4. Synthèse provisoire de la littérature disponible sur l'effet des exonérations

En définitive, une lecture rigoureuse de la littérature académique conduit au constat suivant : on sait beaucoup de choses sur les exonérations de cotisations employeur et certains de leurs effets, mais après vingt ans de mise en œuvre et d'évaluation, il n'y a pas de réel consensus sur l'ensemble de leurs effets.

Un consensus se dégage sur des effets partiels (la création d'emplois peu qualifiés comme signalé par Rémy [2006]) et sur l'existence d'effets différenciés par secteur et par niveau de salaire. Un encadrement, obtenu par différentes méthodes, des effets directs de création d'emplois fonde ce consensus, mais ce consensus technique ne peut en aucun cas être interprété comme un décompte fiable de l'effet global des exonérations de cotisations employeur sur le niveau d'emploi.

En effet il n'y a pas de consensus robuste sur de nombreux aspects des exonérations indispensables pour déterminer leur bilan global: quel effet sur la composition sectorielle de l'économie en général, sur la part de l'emploi peu qualifié secteur par secteur, quels effets du financement des exonérations ? A ce jour, il n'y a par exemple pas d'étude sur les effets des exonérations sur les comptes publics : dans quelle mesure ont-elles été financées par une baisse de dépenses, par une hausse des prélèvements obligatoires, ou par un creusement du déficit ?[113] Or l'absence de réponse à ces questions ne permet pas d'asseoir des certitudes quant à l'effet global sur l'emploi des dispositifs étudiés. Les débats entre Sterdyniak (2012) et Bunel et al (2012b) illustrent, s'il est besoin, que de nombreuses incertitudes demeurent concernant les effets des politiques d'exonérations.

[113] Les arguments développés par Heyer et Plane (2012) ou Sterdyniak (2012) suggèrent que ces limites tendent à surévaluer l'effet bénéfique des exonérations, et qu'il faudrait donc tenir les études disponibles pour optimistes.

Ces limites sont explicitement reconnues dans la plupart des travaux académiques qui soulignent l'extrême complexité de l'évaluation de dispositifs particulièrement changeants et ne prétendent généralement éclairer qu'un aspect du problème[114].

Mais cette incertitude se prête mal à la décision publique, ce qui conduit par exemple à l'adoption de valeurs « par provision » pour fonder la décision publique (c'est le cas du rapport du COE [2013] qui fonde sur la très fragile valeur de 800 000 emplois créés la recommandation sans équivoque de ne pas remettre en cause les dispositifs existants ; c'est également le cas du rapport Guillaume qui retient le chiffrage de 650 000 emplois créés sans donc prendre en compte les effets liés au financement de la mesure).

5.2. Les travaux académiques d'évaluation des politiques de services à la personne

Devenu un objet politique particulièrement visible avec le plan « Borloo » de 2006 puis le « plan 2 de développement des services à la personne » lancé en 2009, le domaine des services à la personne a fait l'objet de plusieurs études portant pour les unes sur les effets des dépenses socio-fiscales sur la création d'emploi, pour d'autres sur l'organisation d'un champ économique, de ses acteurs, etc.

5.2.1. Création d'emploi et coût par emploi créé

Les principaux travaux concernant la création d'emplois sont ceux de Carbonnier (2009), Marbot et Roy (2011) et Marbot (2011)[115]. Ces évaluations portent chacune sur une des étapes de la mise en œuvre ou de

[114] Le lecteur qui en douterait peut se reporter à Bunel et L'Horty (2011) qui suggèrent en conclusion de mettre en œuvre à l'avenir des politiques publiques plus facilement évaluables (et donc, notamment, plus stables).

[115] Sur la base des mêmes études, l'annexe C du rapport Guillaume présente une « évaluation approfondie » des services à la personne.

la modification des crédits d'impôt et des réductions d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

La réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile aurait créé de 12 000 à 43 000 emplois pour un coût annuel par emploi compris entre 23 000€ et 85 000€[116] (Marbot et Roy [2011]). Au sein de ce dispositif, le relèvement du plafond des revenus déductibles en 2003[117] aurait créé 553 emplois équivalents temps plein pour un coût par emploi supplémentaire créé de 135 500€ (Carbonnier [2009]). D'autres épisodes de modification du plafond et de transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt sont intervenus en 2006 et 2007. La transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt ouvert aux actifs (y compris aux demandeurs d'emploi) aurait créé de 4 000 à 14 000 emplois (équivalents temps plein) pour un coût par emploi créé compris entre 9 000€ et 28 000€ (Marbot et Roy [2011]).

Ces résultats mettent clairement en évidence que le ciblage des mesures et leur spécificité déterminent largement l'effet sur l'emploi. Ainsi, un même dispositif (par exemple le crédit d'impôt) peut avoir un coût moyen par emploi créé très différent du coût des 500 derniers emplois créés (à l'occasion du relèvement du plafond). Ce point fondamental, déjà évoqué pour les exonérations de cotisations employeur doit être pris en compte pour mesurer l'effet sur l'emploi mais également le coût d'opportunité d'un dispositif : il se peut qu'une dépense fiscale soit très utile et efficace sur une certaine cible et très coûteuse et inefficace lorsqu'on l'élargit (voir Carbonnier [2013] pour un développement de cet argument).

Les effets d'autres dispositifs inclus dans les dépenses socio-fiscales destinées aux services à la personne (TVA réduite, exonérations de

[116] Il s'agit ici d'euros au niveau des salaires de 1991 à la création du dispositif. Le rapport Guillaume propose une revalorisation de ces montants à respectivement 27 000€ et 98 000€.
[117] De 6860 à 7400 sur les revenus 2002 puis 10000€ sur les revenus 2003.

cotisations employeur, etc.) n'ont à notre connaissance pas fait l'objet d'évaluation.

5.2.2. Autres effets

Morel (2007) et Devetter et Jany-Catrice (2010) montrent que les objectifs publiquement assignés aux dispositifs de services à la personne ont évolué au cours du temps : régularisation du travail non déclaré, création d'emploi dans un secteur ciblé, soutien à la demande des ménages, politique du vieillissement, de la petite enfance et de l'articulation entre vie professionnelle et familiale, etc. De fait, quel que soit l'objectif officiellement retenu comme légitime, les dépenses socio-fiscales concernant les services à la personne ont des effets dans l'ensemble de ces dimensions. Alors qu'une démarche classique d'évaluation doit s'interroger sur les « effets secondaires » ou non désirés de la politique évaluée, les ambiguïtés concernant ses objectifs réels et la littérature existante suggèrent de considérer l'ensemble des effets induits par cette politique sans retenir a priori un effet comme l'effet visé.

Ainsi, la politique des services à la personne peut être analysée comme une nouvelle forme d'intervention publique à la fois sur l'emploi, le secteur de l'accompagnement des personnes, et la politique sociale (Morel [2012]). Dans le champ de l'emploi, ces politiques peuvent être interprétées comme la mise en place d'un segment du marché du travail particulièrement flexible, en contraste avec la norme d'emploi standard sur le marché du travail (Morel [2007]). Par exemple, les emplois du secteur sont à plus de 70% à temps partiel et le plus souvent sans perspective de carrière (Devetter et Jany-Catrice [2010]). De plus, ce mode de recours aux dépenses socio-fiscales interagit fortement avec l'organisation genrée du travail : la demande de SAP est liée à l'augmentation du taux d'emploi des femmes mais génère un segment d'emploi précaire presque exclusivement féminin.

Du point de vue de la protection sociale, le recours à la dépense fiscale n'est pas un pur équivalent à une autre forme de dépense (Morel [2012]) : l'utilisation quasi-exclusive de l'outil socio-fiscal pour soutenir les services à la personne favorise le développement d'une protection sociale d'un nouveau type, privée bien que coûteuse pour les comptes publics, dirigée vers les ménages aisés et réintégrant le soin aux personnes dans la sphère de la domesticité (par opposition aux structures publiques).

Carbonnier (2009) souligne également le caractère multidimensionnel des politiques de services à la personne : dans son évaluation centrée sur les effets d'un dispositif (le déplafonnement du crédit d'impôt) sur l'emploi, l'auteur indique que si l'effet de création d'emploi de ce dispositif est faible, ces dépenses fiscales jouent (pour les ménages les plus aisés dont il est question) davantage un rôle de prestations sociales (en quelque sorte assimilables à une prestation en nature[118]) qu'un rôle d'incitation à l'embauche.

Enfin, la dimension distributive des dépenses socio-fiscales apparaît dans la plupart des travaux précités et ceux-ci convergent pour souligner que les aides fiscales et sociales (le crédit d'impôt et plus encore la réduction d'impôt) sont davantage utilisées par les ménages les plus aisés et donc comportent une dimension fortement anti-redistributive.

[118] Les biens et services sociaux remboursés aux ménages par la Sécurité sociale (tels que les médicaments) sont considérés par la comptabilité nationale comme des prestations en nature. Ici on peut interpréter une dépense fiscale qui ne modifie pas le comportement de consommation comme équivalente à une prestation en nature (via un remboursement de service consommé).

5.3. Les évaluations des prestations assimilables à des prestations en espèces

Les impositions spécifiques des prestations sociales et les impositions dérogatoires du fait d'un statut social font l'objet de nombreux débats sur la scène académique.

Le quotient familial fait l'objet de très nombreuses études et controverses que nous ne retraçons pas ici de manière exhaustive. Landais (2003) trouve à ce dispositif un effet positif mais très faible d'incitation à la fécondité, plus marqué pour le troisième enfant et les ménages aisés. Au-delà des effets incitatifs, la plupart des études portant le quotient familial concernent ses effets distributifs (ex : Monnier [2000], Allègre [2012]). Ses adversaires soulignent qu'il est assimilable à une prestation par enfant, fortement dégressive en fonction du revenu parmi les ménages ayant des enfants à charge (ex : Landais, Piketty, Saez [2011]), tandis que ses défenseurs soulignent qu'il est une forme de neutralisation du nombre d'enfants sur le niveau d'imposition, par la prise en compte du niveau de vie réel du ménage (Sterdyniak [1992] et [2011]).

Enfin, la fiscalité réduite sur les prestations sociales est abordée notamment par Sterdyniak (2010) pour le cas des retraités. Il défend l'idée, d'une part que les avantages fiscaux accordés aux retraités sont comparables en masse à ceux accordés aux actifs (qui bénéficient d'un abattement forfaitaire surévalué pour « frais professionnels »), et, d'autre part, que ceux-ci sont un élément constitutif de leur niveau de vie en combinaison avec le niveau des pensions. A contrario, Lavigne (2006) et Legendre (2011) considèrent que le taux d'imposition réduit dont bénéficient les retraités n'est plus justifié du point de vue distributif, au regard de l'évolution relative du niveau de vie de la population des retraités par rapport aux actifs.

5.4. Les autres études

Les autres principaux dispositifs de dépenses socio-fiscales que nous avons recensés concernent les réductions d'impôt pour la souscription de protection sociale en entreprise, les exemptions d'assiette concernant l'épargne salariale en entreprise ou les avantages accordés par les employeurs.

L'épargne salariale n'a pas été réellement évaluée du point de vue de l'effet direct des incitations fiscales. Mais les travaux qui se sont penchés sur le sujet de l'épargne salariale soulignent que les dispositifs constituent à long terme un substitut et non un complément à la rémunération sous forme de salaire[119] (Mabile [1998]), donc un moyen de soustraire une partie de la rémunération aux prélèvements obligatoires. L'étude la plus récente est sans doute celle de Delahaie et Duhautois (2013) pour la DARES sur la période 2000-2007, qui trouve une substitution entre intéressement et salaire direct mais pas entre participation aux bénéfices et salaire direct. Une étude comparée sur la France et la Grande-Bretagne accrédite le fait que les dispositifs d'incitation socio-fiscale ont contribué au plus fort développement de l'intéressement et de la participation en France (Marsden et Belfield [2010]). La question du manque à gagner pour la protection sociale est abordée notamment dans Lechevalier (2001) dans une perspective *ex ante*, alors que certains avantages fiscaux pour l'épargne salariale viennent juste d'être mis en place. La légitimité des dépenses socio-fiscales sur l'épargne salariale est également interrogée dans Delahaie et Duhautois (2013).

L'effet propre des incitations à souscrire des contrats de protection sociale privée a fait l'objet de peu de travaux. Kerleau (2009) souligne que

[119] Cahuc et Dormont (1992) suggèrent au contraire qu'en France l'intéressement ne modifierait pas le salaire direct mais serait une incitation à l'effort des salariés, mais leur observation se limite au court terme.

les incitations à souscrire des contrats de complémentaire santé en entreprise sont anciennes, mais les dernières dispositions sociales et fiscales en vigueur (en particulier la loi Fillon de 2003) ont pour but explicite d'orienter la protection sociale privée en entreprise vers un type particulier de contrats : collectifs, obligatoires et responsables. Les données récentes suggèrent que ces incitations ont eu un effet sur les contrats effectivement souscrits : d'après l'enquête PSCE de l'IRDES de 2003 à 2009, 15% des établissements déclarent avoir modifié leur contrats complémentaires pour continuer à bénéficier des avantages fiscaux et sociaux ; d'autres ne s'étaient probablement pas encore adaptés à l'époque de l'enquête du fait des délais de renégociation des accords collectifs[120] (Guillaume et Rochereau [2010]).

Les incitations à souscrire des contrats de retraite privés ont également été peu étudiées par la littérature académique pour le cas de la France. On peut toutefois citer le numéro de la revue économique de l'OCDE (OCDE [2005]), qui présente des comparaisons internationales de ce type de dispositifs (pour souligner notamment le retard de la France). Une étude à paraître de Clément Carbonnier sur les PERP souligne que seuls les ménages les plus aisés réagissent aux incitations fiscales concernant l'impôt sur le revenu en optimisant leurs placements dans ce type de dispositifs.

6. Les dépenses socio-fiscales de la France dans les données de comparaison internationale

L'OCDE définit depuis le début des années 2000 (Adema [1999]) des indicateurs de la valeur nette des dépenses de protection sociale, publiés dans la base SOCX. La dernière version disponible date de 2011 et concerne pour la France l'année 2007 (Adema, Fron et Ladaique [2011]). Au sein de ces indicateurs sont présentés des indicateurs des dépenses

[120] Les incitations de la loi Fillon sont entrées en vigueur en 2009.

socio-fiscales à des fins de protection sociale. En effet, de façon schématique, les dépenses fiscales nettes par Etat sont calculées de la façon suivante :

Dépenses sociales nettes = Prestations brutes + **dépenses socio-fiscales de protection sociale** - prélèvements sociaux et fiscaux sur les prestations - taxation indirecte des prestations

Ces données constituent la principale (à notre connaissance l'unique) source de données internationales disponibles concernant les dépenses socio-fiscales à des fins de protection sociale. Seules deux catégories de dépenses fiscales sont inclues dans ces données : les dépenses fiscales assimilables à des prestations en espèces (hors imposition des prestations à taux réduit) et les dépenses fiscales visant à stimuler la dépense privée, qui correspondent aux catégories 2 et 3 de notre typologie. Les valeurs brutes de ces dépenses fiscales (i.e. avant impôt) sont communiquées par les Etats membres de l'OCDE et présentées, pays par pays, par Adema et al. (2011) en annexe. Le chiffrage utilisé est identique au chiffrage « comptable » que nous avons défini plus haut. Enfin, les données de l'OCDE, n'incluent pas les dépenses incitant à souscrire des contrats de retraite privée pour des raisons de comparabilité internationale.

Dans la présente section, nous collons à cette méthodologie : nous n'analysons que les dépenses socio-fiscales assimilables à des incitations ou à des prestations en espèces, à l'exclusion des dépenses socio-fiscales pour motif de politique économique et à l'exclusion de la non-taxation de certaines prestations sociales. Le champ exclut également les programmes de retraites. Tous les chiffrages sont exclusivement des chiffrages comptables.

La sous-section 1 souligne la difficulté de comparer les dépenses socio-fiscales sur la base des données OCDE. La seconde sous-section souligne le besoin d'une révision à la hausse des dépenses socio-fiscales prises en compte par l'OCDE pour le cas de la France. La dernière sous-

section présente, sur la base des informations fournies par les données OCDE, des éléments d'analyse de l'utilisation des dépenses socio-fiscales dans les cas allemand, états-uniens et français.

6.1. Des difficultés d'une approche comparative

Comme c'est souvent le cas de la documentation produite par l'OCDE, des données ainsi détaillées, tendant à l'homogénéité et présentées conjointement pour une série de pays, sont une invitation certaine à la comparaison internationale. Adema et al. (2011) proposent d'ailleurs un bref commentaire comparant le recours de différents groupes de pays aux dépenses socio-fiscales sur la base de la protection sociale sur la base de ces données :

> *"**Tax breaks for social purposes** (excluding pensions). These are generally least important in countries with relatively high direct tax levies, including Denmark, Finland, Iceland, Luxembourg, and Sweden, and their value is also limited in Austria (where support for families through the tax system is paid out in cash), New Zealand, Norway, Poland, the Slovak Republic and Turkey. Tax breaks similar to cash benefits are worth over 1.0% of GDP in Canada, France, Germany and Portugal. Tax breaks towards current private spending arrangements (health insurance) are largest in the United States at around 1.4% of GDP at factor cost." (P.31)*

Pour notre part, nous avons finalement renoncé à procéder à une comparaison directe des dépenses socio-fiscales sur la base des données OCDE.

La première, et principale raison tient au fait que les données sont communiquées par les Etats, et que les estimations dépendent fortement du niveau de prise en compte de ces dépenses par les Etats eux-mêmes : ainsi, concernant la France, l'attention croissante de l'administration et du législateur conduit à une estimation bien plus importante aujourd'hui qu'il y a une décennie ; les données 2007 communiquées par la France à l'OCDE font ainsi apparaître des montants moins importants que les

futures données 2010 en cours de traitement, moins parce que les dépenses ont augmenté, que parce que certaines d'entre elles n'étaient pas prises en compte au moment de la constitution des données 2007. A contrario, les Etats-Unis, qui apparaissent dans les données de l'OCDE comme le pays ayant le plus recours aux dépenses fiscales de protection sociale, recensent et publient des données concernant les dépenses fiscales depuis plus de quarante ans[121], ce qui introduit très certainement un biais dans la comparaison entre pays. Comme dans bien d'autres domaines (Desrosières [1993]), le recensement et la comptabilisation sont ici un enjeu de politique et de gouvernement[122]. Ainsi, les pays affichant peu de dépenses socio-fiscales peuvent être soit des pays où celles-ci sont faibles, soit des pays où celles-ci sont relativement peu recensées.

La deuxième raison est que les données SOCX de l'OCDE sont construites à des fins de comparaison au seul niveau final des dépenses sociales nettes, c'est-à-dire après déduction des prélèvements obligatoires directs et indirects auxquels sont soumises les prestations[123]. Ainsi, les éléments conduisant à ce résultat final (dont font partie les dépenses socio-fiscales de chaque pays) ne peuvent être comparés directement. Certains pays considèrent le même type de dispositifs, comme une dépense fiscale, tandis que d'autres le définissent comme un régime d'imposition des prestations sociales. Ce n'est donc qu'en agrégeant les deux dans le calcul

[121] Depuis 1972, par obligation légale, un rapport annuel est publié estimant les dépenses fiscales fédérales. Il est disponible à cette adresse : https://www.jct.gov/publications.html?func=select&id=5

[122] Il est d'ailleurs remarquable que certaines dépenses socio-fiscales ne seront comptabilisées dans les données pour les années passées qu'après un débat sur leur maintien ou leur suppression (et le gain à attendre de leur suppression). C'est par exemple le cas du maintien de l'exonération des « contrats solidaires et responsables » de la taxe sur les conventions d'assurance : cette dépense fiscale a été supprimée dans le cadre du PLF 2011 et ce n'est qu'à cette occasion que son coût comptable (2,15 milliards d'euros) est estimé dans un document budgétaire.

[123] L'auteur du présent rapport remercie les auteurs de Adema et al. (2011) des éclairages qu'ils ont pu apporter sur ce point et plus généralement quant à l'utilisation et l'interprétation des données de la base SOCX.

des dépenses sociales nettes que l'on peut espérer avoir des données de comparaison internationales homogènes.

La conclusion qui s'impose à nous est que, pour l'heure, toute comparaison méthodique au niveau international ne peut se faire que par des études sur données nationales, en comparant simultanément les dépenses socio-fiscales, leur mode de prise en compte par l'administration, et le système général d'imposition du pays. Pour autant, les résultats du présent rapport permettent d'envisager des révisions des données OCDE concernant la France, et une mise en perspective de la politique socio-fiscale française.

6.2. Les dépenses socio-fiscales de la France, analyse critique des données OCDE

Selon les données présentées dans SOCX[124], la France avait en 2007 un niveau de dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces de 20,1 milliards d'euros (soit de l'ordre de 1,1 point de PIB), et des dépenses socio-fiscales destinées à stimuler la dépense privée de l'ordre 0,4 milliard d'euros (soit moins de 0,1 point de PIB). Ces résultats sont par ailleurs quasiment identiques (en point de PIB) pour les années 2001, 2003 et 2005.

L'analyse détaillée des données utilisées par l'OCDE révèle que certaines des dépenses socio-fiscales que nous avons recensées[125] n'ont pas

[124] Les données concernant la France sont fournies par la DREES, directement à l'OCDE ou pour certaines par l'intermédiaire d'Eurostat (ESSPROS), sur la base de données ACOSS et du modèle INES de la DREES. Pour autant, la DREES, qui produit ces données suivant la méthodologie recommandée par les organismes internationaux, ne publie pas elle-même à ce jour de données sur les dépenses socio-fiscales de protection sociale, préférant présenter les données de dépenses brutes et de dépenses nettes, hors dépenses socio-fiscales.

[125] Et qui d'après la méthodologie de l'OCDE rentrent théoriquement dans le champ de la base SOCX.

été prises en compte, alors qu'elles existaient en 2007. Il s'agit notamment[126]:

- des dispositifs d'exemption d'assiette sociale liés à la prévoyance complémentaire en entreprise (ordre de grandeur de la dépense : 5,9 milliards d'euros[127]) ;
- des dispositifs d'exemption d'assiette d'impôt sur le revenu liés à la prévoyance complémentaire en entreprise (estimés à 500 millions en 2011, mais d'un montant probablement plus important en 2007 dans la mesure où l'assiette éligible était plus large).
- de l'exemption de certains contrats de la taxe sur les conventions d'assurance (ordre de grandeur de 2 milliards d'euros en 2010) ;
- les incitations dans le secteur des services à la personne (estimées à 4,6 milliards en 2007[128], dont environ 3 milliards[129] en direction de publics « fragiles » et donc proches du champ de la protection sociale).

Ces éléments conduisent ainsi les données de SOCX à sous-estimer l'utilisation des dépenses socio-fiscales par la France en 2007 pour un montant de l'ordre de 11 milliards, soit 0,5 point de PIB[130]. Il s'agit là d'un plancher, dans la mesure où d'autres dépenses socio-fiscales que nous

[126] Les dépenses fiscales pour les plans de retraite privée ne sont pas prises en compte.
[127] D'après la méthode du CPO (2010) et une assiette estimée sur la base du PLFSS 2007 : la perte d'assiette liée à la protection sociale d'entreprise (dont prévoyance et retraite) est chiffrée à 15 Mds par le PLFSS 2007. CPO (2010) estime cette assiette à 17,4 et la perte de recettes sociales liées à la seule prévoyance à 6,9 à 7,2 milliards. Par une règle de trois conservant le rapport entre assiette totale et perte de recette imputable à la prévoyance nous obtenons un ordre de grandeur de 5,9 milliards.
[128] Debonneuil (2008).
[129] Plus précisément de 2,8 milliards à 3,3 milliards selon que l'on retient la clé de répartition Devetter et Jany-Catrice (2010) ou Debonneuil (2008) dans la ventilation des services à la personne entre public fragile et non fragile (cf. supra).
[130] Ce chiffre peut être légèrement inférieur (8 à 9 milliards) si on ne retient pas comme nous l'avons fait les pertes de recettes sociales des régimes conventionnels (chômage, complémentaires retraites).

avons recensées existaient déjà en 2007, mais qu'il n'existe pas de chiffrage disponible pour la période[131]. Nous n'avons pas refait le calcul des dépenses fiscales nettes, mais la prise en compte de ces dépenses conduirait logiquement l'OCDE à réviser légèrement à la hausse le niveau des dépenses fiscales nettes.

Sous toutes les réserves mentionnées précédemment, si cette révision concernant les données françaises suggère un commentaire, c'est que la France figure en fait parmi les pays fortement utilisateurs de dépenses fiscales d'incitation à la protection sociale privée (hors retraite), loin derrière les Etats-Unis, mais au même rang que l'Allemagne ou le Canada[132]. Pour confirmer cette hypothèse, il faudrait comparer les données du présent rapport à des études comparables pour ces différents pays.

6.3. Eléments de comparaison de la structure des dépenses fiscales de la France avec l'Allemagne et les Etats-Unis

Bien que soupçonnées d'incomplétude et d'incomparabilité concernant les dépenses socio-fiscales, les données en annexe d'Adema et al. (2011) nous permettent au moins d'identifier les champs de la protection sociale dans lesquels les Etats ont un recours significatif à des dispositifs socio-fiscaux. Il s'agit là d'une comparaison relativement grossière mais qui donne des informations qualitatives sur l'usage des dépenses socio-fiscales à des fins de protection sociale[133] des différents états. Nous avons ainsi comparé la structure des dépenses socio-fiscales à

[131] Après présentation des résultats préliminaires du présent rapport, il nous a été confirmé que les éditions futures de la base SOCX attendues au deuxième semestre 2014 intégreront davantage de dépenses socio-fiscales pour la France, en particulier certains dispositifs d'exemption d'assiette mentionnés précédemment.

[132] Nous avons classé les dépenses fiscales liées aux SAP dans le champ des incitations, dans la mesure où elles sont conditionnées à des dépenses privées. Pour une mineure partie de ces dépenses (frais de garde d'enfants à domicile), il est possible que l'OCDE les classe parfois dans la catégorie « assimilable à des prestations en espèces » et non dans celle des « incitations ».

[133] C'est-à-dire exclusivement nos catégories 2 et 3.

des fins de protection sociale de la France avec celle des Etats Unis et de l'Allemagne, deux pays fortement utilisateurs de ce type de dispositifs. L'année utilisée est l'année 2007; les données sont les données OCDE de Adema et al. (2011), intégrant pour la France les corrections évoquées précédemment.

D'après ces éléments, la France a une utilisation des dépenses socio-fiscales brutes d'un niveau (de l'ordre de 1,5 point de PIB) et d'une structure comparables à l'Allemagne : la moitié des dépenses socio-fiscales concerne la famille et la garde d'enfants en bas-âge, et un cinquième la subvention à la souscription de contrats de prévoyance et assurance santé.

Les Etats-Unis consacrent pour leur part un quart des dépenses fiscales de protection sociale à la famille et à la garde d'enfants et près de la moitié à subventionner des contrats d'assurance santé et prévoyance.

Les dépenses fiscales pour dons représentent une part bien plus importante des dépenses fiscales états-uniennes (14%), que françaises et allemandes (respectivement 0% et 3%), même si celles-ci sont sans doute sous-estimées dans les données 2007 (pour la France, elles représentent environ 5% des dépenses du même champ, selon les données collectées pour 2011).

Enfin, il est difficile de comparer les dépenses socio-fiscales liées aux retraites. D'après les données OCDE, en 2007 l'ensemble des dépenses socio-fiscales allemandes liées aux retraites s'élevaient à environ 20 milliards d'euros. Parmi les dispositifs recensés, la dépense socio-fiscale la plus importante concernait la non-imposition sur le revenu des cotisations versées au système de retraite public (ce qui est également le cas en France, mais nous n'avons pas inclus cet élément dans le cadre des « dépenses socio-fiscales »). Les dépenses fiscales soutenant les retraites privées (hors assurance vie) étaient inférieures à 1 milliard d'euros (moins de la moitié de celles réalisées en France).

7. Conclusion

7.1. Résumé des principaux résultats de l'étude

Les dépenses socio-fiscales sont un des outils mobilisés par les politiques publiques pour intervenir dans le champ de la protection sociale, en complément des prestations en nature et en espèces. La connaissance et l'étude de ces dispositifs se fait de plus en plus précise, essentiellement grâce à l'accumulation des données publiques : dans un contexte contraint budgétairement, les administrations et le législateur recensent et évaluent de manière de plus en plus systématique les dépenses socio-fiscales. Ce paysage est de plus mouvant, dans la mesure où le recensement de ces dépenses et leur prise en compte dans les documents publics tendent à se télescoper avec leur révision ou leur suppression[134]. Le présent travail permet d'intégrer la contribution de ces dépenses socio-fiscales à l'analyse du système national de protection sociale, du côté de son financement d'une part, et du côté des prestations d'autre part.

Du côté du financement, la modulation des prélèvements sociaux pour des motifs de politique économique, et en premier lieu l'emploi, est depuis le milieu des années 1990 au cœur du répertoire d'action des pouvoirs publics. En particulier, les exonérations de cotisations employeur sont devenues au cours des années 2000 la pierre angulaire des politiques de l'emploi, employées tant par la droite que par la gauche. Cette politique est bien connue et largement analysée et évaluée par la littérature administrative et académique. Toutefois, malgré l'accumulation des travaux de haute précision mais concernant généralement des effets partiels, l'effet global de cette politique sur l'emploi reste difficile à déterminer avec certitude. De plus, l'accumulation des dispositifs d'exonération de cotisations modifie la structure du financement de la

[134] Il y a plusieurs exemples de dépenses socio-fiscales n'apparaissant dans certains recensement qu'après qu'une décision de suppression a été prise, pour faire valoir comme une économie la suppression de ce qui n'était pas considéré jusque-là comme une dépense.

protection sociale traditionnelle. La mise en place en 2013 du Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE) semble marquer la volonté de réutiliser le même mécanisme économique tout en déconnectant ce mécanisme du financement de la protection sociale[135].

Du côté du financement, un second type de dispositifs tient une place importante : les exemptions d'assiette de Sécurité sociale. Celles-ci représentent en 2011 un coût comptable de l'ordre de 16 milliards d'euros de renoncement à des recettes sociales[136]. Ces exemptions ont pour effet de réduire la part de la masse salariale sur laquelle sont prélevées les cotisations sociales. Les relèvements successifs du forfait social soulignent que cette dépense a bien été identifiée par les pouvoirs publics et le législateur. Mais, au contraire des exonérations de cotisations employeur, ces dispositifs grèvent particulièrement les ressources des régimes conventionnels (retraite complémentaire, chômage…), à hauteur de plusieurs milliards d'euros chaque année, et ces pertes ne sont compensées par aucun prélèvement[137] ; en contrepartie, les salariés ne se voient ouverts aucun droit contributif (retraite, chômage…) sur cette partie de leur rémunération. Les données d'enquêtes permettent d'identifier les entreprises et les salariés bénéficiaires de ces dispositifs (ceux des grandes entreprises), dont l'utilisation croît rapidement. En revanche, le rôle économique de ces dispositifs (par exemple la part de l'incitation, et la part de l' « effet d'aubaine ») n'a pas été étudié.

Du côté des prestations, nous avons recensé d'abord les dépenses socio-fiscales explicitement motivées par des fonctions de protection sociale, au sein desquelles nous avons distingué deux catégories : les

[135] A l'heure où nous terminons ce rapport il est en fait question de transformer le CICE en nouvelle réduction de prélèvements sociaux (*Les Echos*, 23/10/2013, « Le CICE pourrait basculer sur une baisse de charges en 2015 »).

[136] Nous excluons celles liées au financement de la protection sociale privée en entreprise.

[137] La CSG, la CRDS et le forfait social, qui sont prélevés sur ces assiettes alimentent exclusivement la Sécurité sociale.

dépenses socio-fiscales assimilables à des prestations en espèces, et les dépenses socio-fiscales d'incitation à la dépense privée.

La première catégorie regroupe l'ensemble des dispositifs (essentiellement liés à l'impôt sur le revenu) qui diminuent les prélèvements auprès de certains publics. Ces dépenses utilisent l'instrument fiscal pour opérer la fonction de transfert de ressources généralement dévolue aux prestations sociales. Certaines de ces dépenses sont purement substituables à des prestations (comme par exemple la PPE, prolongée par le RSA « activité » qui est une prestation), tandis que d'autres sont le reflet direct des mécanismes d'imposition (quotient familial).

Les dépenses socio-fiscales d'incitation à la dépense privée représentent des montants relativement modestes (14 milliards d'euros en 2011) mais jouent un rôle significatif dans deux secteurs en expansion suite à des politiques publiques volontaristes : les services à la personne, et la protection sociale privée en entreprise. Si le motif de protection sociale de ces dépenses d'incitation apparaît évident[138], ces deux exemples soulignent que l'outil de la dépense socio-fiscale ne doit pas être considéré comme un pur équivalent de la dépense directe de protection sociale : les effets distributifs des dépenses socio-fiscales et l'organisation de l'activité économique privée qu'elles génèrent sont tout à fait spécifiques : elles sont à la fois très différentes des formes prises par les dépenses de protection sociale publique, mais également très éloignées des formes que prendraient une protection sociale privée marchande et non subventionnée. De plus, le propre de ces dépenses est de ne pouvoir contrôler a priori leur coût et son évolution, dans la mesure où ceux-ci dépendent étroitement des comportements des entreprises et des ménages. Les évaluations ultérieures de ces dépenses devront prendre en compte non seulement le coût comparé

[138] Même si tous les services à la personne ne relèvent pas du champ de la protection sociale.

de ces dispositifs par rapport à une dépense publique directe, mais les formes de la protection sociale qu'elle favorise.

La dernière catégorie de notre recensement recouvre l'ensemble des dispositifs qui soutiennent le pouvoir d'achat de prestations sociales en les excluant de certaines bases d'imposition ou en modulant le taux qui leur est affecté. Nous avons inclus ces dispositifs dans le recensement des dépenses socio-fiscales, mais d'autres démarches préfèrent les inclure dans la détermination du niveau des prestations sociales nettes. Si les deux approches ont leur cohérence, il nous semble que le point important est que la valeur intrinsèque des prestations (leur pouvoir d'achat) n'est pas dissociable du dispositif fiscal spécifique qui leur est associé dans la mesure où l'un et l'autre ont été définis conjointement (ou du moins l'un en fonction de l'autre). Ce cas fait apparaître nettement l'étroite articulation entre les prestations directes et les dispositifs fiscaux spécifiques dans la configuration du système national de prestations sociales.

Le manque de précision des données et surtout le manque de données historiques ne permettent pas de discerner clairement si l'utilisation de ces dispositifs est en forte croissance ou en voie de stabilisation sur moyenne période. On peut toutefois souligner deux mouvements contraires : d'abord, certaines dépenses socio-fiscales ne semblent pas encore arrivées « à maturité », dans la mesure où ces dispositifs font l'objet d'une utilisation croissante qui n'a pas encore atteint son maximum (c'est par exemple le cas de l'épargne salariale dont la part dans la rémunération continue de croître, ou des complémentaires santé en entreprise). Mais à l'inverse chaque débat budgétaire, depuis 2010 donne lieu à la réduction ou de la suppression de plusieurs dépenses socio-fiscales, considérées comme un moyen relativement simple d'augmenter les recettes publiques (à ce titre le relèvement du forfait social de 4% à 20% en quatre ans est spectaculaire). Sans pouvoir dire encore si l'on a atteint un pic dans le recours aux dépenses socio-fiscales touchant à la protection sociale, il est

évident qu'elles sont pleinement prises en considération dans le pilotage des politiques sociales.

Enfin, du point de vue de la comparaison internationale, le présent travail suggère de réviser légèrement à la hausse (0,5 point de PIB environ) les données françaises dans les données de comparaison produites par l'OCDE (base SOCX). Si la comparabilité directe entre pays reste sujette à caution, les données disponibles suggèrent que la France serait plutôt à classer parmi les grands utilisateurs de dépenses socio-fiscales à des fins de protection sociale (loin derrière les Etats-Unis cependant).

7.2. Portée et limites d'une approche globale des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale

La seule analyse en termes de dépenses socio-fiscales conduite dans le présent rapport ne permet pas par elle-même de dresser un diagnostic de justice ou d'efficacité du système de protection sociale français. En effet, par bien des aspects, certaines dépenses fiscales françaises ont pour équivalent fonctionnel (au moins partiel) des dépenses directes dans d'autres pays. Par ailleurs, certaines fonctions de protection sociale ou certains objectifs de redistribution sont assurés par la juxtaposition de dépenses directes, de dépenses socio-fiscales, et d'un régime d'imposition. Ainsi en France, l'objectif de redistribution verticale s'articule notamment entre le RSA (prestation directe), la PPE (dépense fiscale), les exonérations de cotisations employeur sur les bas salaires (renoncement à des recettes sociales), et la progressivité de l'impôt sur le revenu (système d'imposition). Pour cette raison, les analyses sectorielles de la protection sociale ont pris l'habitude de considérer conjointement les dépenses directes et les dépenses socio-fiscales (c'est le cas des analyses de la politique familiale en France, par exemple). De même, les analyses longitudinales récentes concernant la redistribution verticale intègrent de plus en plus systématiquement prestations et imposition, compte tenu des

dépenses fiscales (voir par exemple Cazenave et al. [2011], Eidelmann et al. [2012]).

Pour autant, le recensement systématique des dépenses socio-fiscales a un niveau agrégé présente un intérêt à la fois dans la compréhension de l'Etat-providence comme un système institutionnel complexe et évolutif, dans la perspective d'analyses longitudinales, ou dans le cadre de comparaisons ou d'évaluations des Etats-providences nationaux. Un parallèle pertinent, bien que limité, pourrait être dressé avec la prise en compte des prestations sociales en nature : en effet, pris isolément, le recensement des prestations en nature ne permet pas d'appréhender l'ensemble des propriétés d'un système national de protection sociale ; mais leur recensement, associé à l'analyse de leur place relative dans les institutions de la protection sociale, et à l'étude du recours dans le temps à ce type de prestations plutôt qu'à des prestations en espèces offre une perspective utile dans l'examen des politique sociales nationales. Il nous semble que l'étude des dépenses socio-fiscales qui contribuent à façonner l'intervention publique dans le champ de la protection sociale présente au fond un intérêt comparable. Le présent rapport trouve son utilité spécifique dans le fait que, contrairement aux prestations en nature et en espèces, les dépenses socio-fiscales, ne sont pas présentées en tant que telles ni dans les données de la comptabilité nationale, ni dans les comptes de la protection sociale, ni dans la plupart des données de comparaison internationale : par exemple, les données de protection sociale utilisées dans les comparaisons internationales (comptabilité nationale, Eurostat) recensent le RSA mais ni la PPE, ni les aides à la souscription de complémentaire santé qui participent pourtant manifestement aux politiques sociales de la France. Un travail de (re-)construction de ces données était donc un préalable indispensable pour intégrer les dépenses socio-fiscales dans les analyses agrégées de la protection sociale française.

L'absence d'un recensement systématique a pu conduire à méconnaître certains mécanismes d'une importance significative : par

exemple les mécanismes de subvention implicite des complémentaires santé en entreprise, non seulement par la Sécurité sociale (cet élément a été souligné en parallèle de la signature de l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2013), mais également par les organismes de protection sociale autonomes (assurance chômage, complémentaires retraites), qui n'ont pour ainsi dire pas été étudiés[139]. De même les débats sur le coût et l'efficacité des dépenses publiques de protection sociale ne peuvent se passer de la comparaison au coût social (c'est-à-dire les coûts publics et privés cumulés) des dépenses de protection sociale privées lorsque celles-ci bénéficient de subventions socio-fiscales : c'est le cas par exemple des systèmes privés de retraites dans de très nombreux pays. Ce type d'approche a permis de souligner qu'aux Etats-Unis l'intervention publique est loin d'être absente de l'organisation de la couverture sociale, malgré des dépenses directes d'un niveau très faible. Au niveau international, l'OCDE a également largement posé les bases d'une telle approche. Le présent rapport se veut une contribution complémentaire dans ce travail de construction des données.

Enfin, il est bien entendu que l'ensemble des dépenses socio-fiscales présentées ici en 4 catégories, ne sont pas homogènes du point de vue de leur contribution à la protection sociale. Par la suite, le caractère relativement détaillé et à périmètre très large des données présentées doit permettre de réintégrer ou d'exclure l'une ou l'autre catégorie dans l'analyse, en fonction de la question posée. En revanche, ces mesures ont entre elles une relative homogénéité en tant qu'instrument de politique publique : elles ont en commun d'avoir été préférées, pour des raisons politiques et/ou économiques, à des mesures de dépenses directes qui auraient pu être prises pour remplir les mêmes fonctions. De ce point de

[139] Ils sont bien connus des acteurs de la mutualité qui se plaignent de distorsion de concurrence entre contrats individuels et collectifs ; ces subventions ont été estimées comme un coût budgétaire par la Cour des comptes ainsi que des rapports parlementaires. En revanche, leur effet à la fois sur l'organisation du marché privé, et sur la protection sociale obligatoire (manque à gagner, effets sur les droits ouverts, transfert implicite, etc.), n'a pas fait l'objet d'étude à notre connaissance.

vue, les raisons du recours à ce type d'instruments méritent de faire l'objet de recherches ultérieures. En première approche, plusieurs hypothèses non concurrentes peuvent être formulées :

- Dans un contexte de haut niveau de dépenses publiques en France (au regard des données de comparaison internationale) le recours aux dépenses fiscales a pu répondre à la volonté d'afficher une maîtrise des comptes publics, notamment en n'augmentant pas les dépenses directes. Bien sûr, a priori, renoncer à des recettes fiscales n'est pas plus favorable à l'équilibre des comptes publics que l'augmentation des dépenses (le critère de Maastricht limitant les déficits publics est indifféremment affecté par les deux types de mesures). Mais, dans certains contextes, il peut y avoir une préférence politique pour la baisse des recettes plutôt que pour la hausse des dépenses. Par ailleurs, certaines contraintes institutionnelles visent explicitement à contenir les dépenses sociales directes : c'est notamment le cas spécifique de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie); dans un contexte de besoins croissants en matière de santé on peut faire l'hypothèse que le recours aux dépenses socio-fiscales subventionnant les complémentaires privées présente l'avantage de répondre à la demande politique de couverture santé sans contribuer à augmenter les dépenses de la Sécurité sociale. Enfin, lorsque les dépenses socio-fiscales n'étaient pas systématiquement recensées ou chiffrées, le recours à la dépense socio-fiscale a pu apparaître pour certains décideurs comme une mesure virtuellement sans coût (par exemple dans le cas des exemptions d'assiette de cotisations sociales).

- Le choix des dépenses socio-fiscales a pu répondre à une préférence politique pour les caractéristiques propres à ce type d'outils qui les distinguent des dépenses sociales traditionnelles : le libre choix des agents et des prestataires, le recours au secteur privé (notamment si

le prestataire public est jugé peu efficace), la volonté d'organiser un marché (via la conditionnalité des aides), la volonté de définir une politique incluant les catégories supérieures, etc.

- Du point de vue politique, la dépense socio-fiscale peut parfois s'inscrire sur le plan de la légitimité d'une dépense: pour certaines activités économiques dont la légitimité apparaît forte (protection de la santé, retraite, création d'emploi, philanthropie), on peut supposer que la légitimité de la dépense dépasse la légitimité du prélèvement obligatoire. Ce phénomène peut être plus fort encore lorsque la légitimité du prélèvement obligatoire est affaiblie[140]. Dans ce cas, on pourrait interpréter la dépense fiscale comme un dispositif visant à ce que le prélèvement obligatoire cède la place à la dépense privée volontaire.

- Dans d'autres circonstances, la dépense socio-fiscale a pu être mobilisée comme outil de politique industrielle, c'est-à-dire pour stimuler le développement d'une offre privée susceptible de créer de la valeur, de l'emploi ou du service social. Les différents dispositifs concernant les retraites complémentaires privées (PERCO), ou la stratégie de développement des services à la personne au milieu des années 2000 ont parfois été présentés comme des outils d'amorçage d'un cercle économique vertueux permettant le développement d'un nouveau secteur.

- Enfin, les dépenses socio-fiscales liées au financement de la protection sociale sont principalement motivées par des raisonnements économiques à propos de l'emploi des salariés les moins qualifiés. Ainsi, un grand nombre de dépenses fiscales ont

[140] Landais et al. [2011] avancent que c'est par exemple le cas pour l'IRPP qui précisément fait l'objet de nombreuses dérogations liées à des motifs sociaux.

pour fonction de rendre conciliable par l'intervention publique, le maintien voire la progression du pouvoir d'achat des salariés au SMIC, et la maîtrise de la rémunération super-brute (« coût du travail »), dans le but de favoriser les embauches des non qualifiés. C'est le cas non seulement des exonérations de cotisations employeur, mais également des exonérations fiscales pour l'emploi de salariés à domicile ; la PPE a représenté une stratégie alternative en permettant l'augmentation du pouvoir d'achat des salariés à bas salaire sans augmenter ni la rémunération nette ni la rémunération super-brute. Il faut toutefois noter une différence de conception entre exonérations d'une part et PPE ou RSA de l'autre puisqu'originellement les exonérations de cotisations employeur sont destinées à stimuler la demande de travail tandis que la PPE ou le RSA-activité visent théoriquement à stimuler l'offre de travail.

Un examen de ces différentes hypothèses sera nécessaire pour comprendre quelles sont les motivations politiques et économiques du recours aux différentes dépenses socio-fiscales. Du point de vue de l'évaluation, il s'agira alors de révéler si, à l'usage, les dépenses socio-fiscales répondent effectivement aux objectifs (implicites et explicites) qui ont conduit à leur mise en œuvre.

8. Bibliographie

Littérature académique et rapports de recherche

Adema, W. (1999). *Net Social Expenditure* (No. 39). OECD Publishing.

Adema, W., Fron, P., & Ladaique, M. (2011). *Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)* (No. 124). OECD Publishing.

Allègre, G. (2012). Faut-il défendre le quotient familial? *Revue de l'OFCE*, (3), 187-220.

Barlet, M., Blanchet, D., & Le Barbanchon, T. (2009). « Microsimulation et modèles d'agents: une approche alternative pour l'évaluation des politiques d'emploi. », *Economie et statistique*, *429*(1), 51-76.

Bunel, M., & L'Horty, Y. (2011). « Pourquoi est-il si difficile d'évaluer les politiques publiques? ». *Reflets et perspectives de la vie économique*, (1), 23-31.

Bunel, M., Emond, C., & L'Horty, Y. (2012). « Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales ». Revue de l'OFCE / *Débats et politiques* – 126, 59-103.

Bunel, M., Emond, C., & L'Horty, Y. (2012b). « Réponses au commentaire d'Henri Sterdyniak » sur « Exonérations générales et emploi : réévaluer la critique ». Revue de l'OFCE / *Débats et politiques* – 126 , 115-122.

Burman, L. E., & Phaup, M. (2011). "Tax Expenditures, the Size and Efficiency of Government, and Implications for Budget Reform" (No. w17268). National Bureau of Economic Research.

Cahuc, P., & Carcillo, S. (2012). « Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires ». *Revue française d'économie*, *27*(2), 19-61.

Cahuc, P., & Dormont, B. (1992). « L'intéressement en France: allégement du coût salarial ou incitation à l'effort? ». *Economie et statistique*, *257*(1), 35-44.

Carbonnier, C. (2009). « Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives ». *Economie et statistique*, *427*(1), 67-100.

Carbonnier, C. (2013). « Faut-il élargir les allègements de cotisations sociales aux salaires élevés? ». *LIEPP Policy Brief* n°6, Sciences Po Liepp.

Cazenave, M. C., Duval, J., Eidelman, A., Langumier, F., & Vicard, A. (2011). « La redistribution: état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans ». *INSEE, France, portrait social–édition*.

Chéron A., F. Langot et J.-O. Hairault, (2005), « La baisse des charges en France. Un bon compromis entre emploi et productivité », *Revue française d'économie*, 19, 4, pp. 3-40.

Delahaie N., Duhautois R. (2013), « L'impact des dispositifs collectifs de partage des bénéfices sur les rémunérations en France. Une analyse empirique sur la période 1999-2007 », Rapport de recherche du CEE, n° 83, Centre d'Etudes de l'Emploi.

Desrosières, A. (1993). *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique* (p. 462). Paris: La découverte.

Devetter, F.X. & Jany-Catrice, F. (2010), « L'invention d'un secteur et ses conséquences socio-économiques : les politiques de soutien aux services à la personne », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 27/2.

Dieng, S. (2009), "Cotisation, coût du travail et emploi : les leçons de l'expérience française à la lumière de la théorie économique de la parafiscalité", thèse de doctorat, Lille 1.

Doisy, S., Duchêne, S., & Gianella, C. (2004). Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail: un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques. *Economie & prévision*, (1), 1-22.

Eidelman, A., Langumier, F., & Vicard, A. (2012). « Prélèvements obligatoires reposant sur les ménages: des canaux redistributifs différents en 1990 et 2010 », Document de travail de la direction des études et synthèses économiques, G 2012/08, INSEE.

Gafsi I., Y. L'Horty et F. Mihoubi (2005). « Vingt ans d'évolution de l'emploi peu qualifié et du coût du travail : des ruptures qui coïncident ? », in *Le travail non qualifié*, La Découverte, 2005, p. 120-137.

Gafsi, I., L'Horty, Y., & Mihoubi, F. (2004). « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié: une réévaluation ». *Document de recherche de l'EPEE*, 04-03.

Gafsi, I., L'Horty, Y., & Mihoubi, F. (2005b). « Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires ». *Revue française d'économie*, *19*(3), 91-116.

Guillaume, S., & Rochereau, T. (2010). « La protection sociale complémentaire collective: des situations diverses selon les entreprises ». *Questions d'économie de la santé*, (155), 1-4.

Hacker, J. S. (2002). *The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States*. Cambridge University Press.

Heyer, E. & Plane, M. (2012). « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques ». Revue de l'OFCE / *Débats et politiques* – 126, 124-140.

Howard, C. (1997). *The hidden welfare state*. Princeton University Press.

Howard, C. (2012), "Tax expenditures: what they are and who benefits", Scholars Strategy Network, Basic Facts, http://www.scholarsstrategynetwork.org/sites/default/files/ssn_basic_facts_howard_on_tax_expenditures.pdf

Kerleau, M. (2009). « Le nouveau cadre institutionnel de la protection sociale complémentaire d'entreprise: quels enjeux pour les mutuelles santé? ». *Revue internationale de l'économie sociale (RECMA)*, (312), 15-34.

Klein, C., & Simon, O. (2010). « Le modèle MÉSANGE, nouvelle version réestimée en base 2000 ». *Document de travail de la DGTPE*, (2010/02).

Laffargue J.-P., (2000), « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue économique*, 51(3), pp. 489-498.

Landais, C. (2004). « Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française? ». *Économie publique/Public economics*, (13).

Landais, C., Piketty, T. and Saez, E. (2011), *Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle,* La République des Idées, Seuil.

Laroque, G. et Salanié, B. (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, 331.

Lavigne A. (2006). « Retraite, épargne et fiscalité ». Retraite et société, 47 :10-33.

Lechevalier, A. (2001). « Réforme de l'épargne salariale, avenir du salariat et dynamique du capitalisme patrimonial ». *Mouvements*, (1), 93-100.

Legendre, B. (2011). "Inequalities between retirees and workers: an empirical model to capture the effect of taxation''. *Economics Bulletin*, *31*(4), 2787-2798.

Lehmann, E., Marical, F., & Rioux, L. (2013). "Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms". *Journal of Public Economics*.

Lhommeau, B., & Rémy, V. (2009). « Les politiques d'allégements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaire? ». *Economie et statistique*, *429*(1), 21-49.

L'Horty, Y. (2000). « Quand les hausses du SMIC réduisent le coût du travail ». *Revue économique*, 499-512.

L'Horty, Y. (2006). *Les nouvelles politiques de l'emploi*. La découverte.

Mabile, S. (1998). « Intéressement et salaires: complémentarité ou substitution? ». *Economie et statistique*, *316*(1), 45-61.

Malinvaud, E., Gauron, A., & Pisani-Ferry, J. (1998). *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*. La Documentation française.

Marbot, C. & Roy, D. (2011). « Évaluation de la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en 2007 » , INSEE Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques.

Marbot, C. (2011). « Une évaluation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile », INSEE Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques.

Marsden, D. & Belfield, R. (2010). "Institutions and the management of human resources: incentive pay systems in France and Great Britain". *British journal of industrial relations*, *48*(2), 235-283.

Monnier, J. M. (2000). « L'équivalence fiscale des revenus et la réforme de l'impôt sur le revenu ». *Revue française de finances publiques*, (69), 147-178.

Morel, N. (2007). "From subsidiarity to free choice: child and elder care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands", Social Policy & Administration, 41(6):618-637.

Morel, N. (2012). "The political economy of domestic work in France and Sweden in a European perspective". LIEPP Working Paper n°2, Socio-fiscal Policies Research Group.

OCDE (2010). *Tax expenditure in OECD countries*

Ourliac, B. et Nouveau, C. (2012). « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 » Document d'études de la DARES n°169.

Palier, B. & Martin, C. (2007). "Editorial Introduction From 'a Frozen Landscape'to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems". *Social Policy & Administration*, *41*(6), 535-554.

Prasad, M. (2011). "Tax "Expenditures" and Welfare States: A Critique". *Journal of Policy History*, *23*(02), 251-266.

Rémy, V. (2006). « Les politiques d'allégements de cotisations sociales employeurs? ». *Travail et emploi*, *105*, 69-83.

Sterdyniak, H. (2012). « Commentaire de l'article de Mathieu Bunel, Céline Emond et Yannick L'Horty « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales » », Revue de l'OFCE / *Débats et politiques* – 126 , 105-113.

Sterdyniak, H. (1992). « Pour défendre le quotient familial ». *Economie et statistique*, *256*(1), 5-24.

Sterdyniak, H. (2010). « Un trésor de 11 milliards d'euros? ». *Revue de l'OFCE*, (4), 15-32.

Sterdyniak, H. (2011). « Faut-il remettre en cause la politique familiale française? ». *Revue de l'OFCE*, (1), 333-366.

Zaidman C. (coord.), (2013). « La protection sociale en France et en Europe en 2011 », Document de travail, Série Statistiques, n° 181, Drees, juin.

Zemmour M. (2012). *Economie politique des réformes de la protection sociale, une approche par le financement : le cas des pays bismarckiens 1980-2007*, thèse de doctorat, Université Paris 1.

Rapports officiels

CC (2006). « Les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés », rapport de la Cour des comptes pour le Parlement 2006.

CC (2007 à 2012). « La Sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale », rapport annuel de la Cour des comptes depuis 2007.

CC (2010b). « La politique en faveur des services à la personne », Cour des comptes, février 2010.

COE (2013). "Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi, Rapport n°2 : Evaluation des principaux dispositifs", rapport du Conseil d'Orientation pour l'Emploi, avril 2013.

CPO (2010). « Entreprises et « niches » fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux », rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, octobre 2010.

CPO (2011). « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, mai 2011.

Debonneuil M. (2008), « Les services à la personne : bilan et perspectives », rapport de l'Inspection Générale des Finances 2008 par Michèle Debonneuil.

HCFI-PS (2012). « Etat des lieux du financement de la protection sociale en France », Tome 1, Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, octobre 2012, Partie 1.

Rapport Guillaume (2011). « Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », Présidé par H. Guillaume, juin 2011.

9. Annexes

9.1. Table exhaustive des dépenses et groupes de dépenses recensés, par type de dispositif et fonction, avec chiffrage 2011 et source de référence. Table triée par coût comptable décroissant.

Tableau 7: Table des mesures recensées, par type de dispositif, fonction, chiffrage et source

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Exonérations cotisations sociales employeur "bas salaires" (Fillon)	21,4	2011	Renoncement à des recettes pour des motifs de pol. éco	Cotisations	Réduction								1			Dares pour 2003-2004 puis PLFSS (annexe 5) jusqu'en 2012; pour 2013 PLFSS annexe 5 p.8 données 2011 et 2012 prévisionnelles
Quotient familial y compris enfants majeur rattaché et enfant au-delà du rang trois et demi part supplémentaire parent isolé	11,6	2009	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Réduction d'impôt		1									Rapport haut conseil à la famille (octobre 2009) p.47; OCDE 2011 (via DREES) pour 2003 à 2007 (p.59)
Participation financière et actionnariat salarié (Intéressement, participation, PEE et stock-options)	9,0	2011	Renoncement à des recettes pour des motifs de pol. éco	Cotisations	Exemption d'assiette									1		CPO 2010 p.371-374; *chiffrage calculé sur la base de la perte d'assiette de 18 milliards (PLFSS 2011 annexe 5 p.22) perte de recette sécu seule 2.9 milliards
Exonération et taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement des retraités et des demandeurs d'emploi	6,7	2011	Imposition réduite des prestations sociales	CSG	Taux réduit				1				1	1		Rapport Guillaume annexe A

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Exonérations employeur ciblées (exonérations SAP incluses)	6,4	2011	Renoncement à des recettes pour des motifs de pol. éco	Cotisations	Réduction	1							1			PLFSS 2013 annexe 5 p.244 et années précédentes
Aides directes consenties aux salariés (Ticket restaurant, chèque vacance, avantages CE,… CESU)	4,6	2011	Renoncement à des recettes pour des motifs de pol. éco	Cotisations	Exemption d'assiette									1		CPO 2010 p.371-374; * chiffrage calculé sur la base de CPO 2010 en actualisant l'assiette avec le PLFSS 2011 annexe 5 p.22
Protection sociale complémentaire en entreprise: prévoyance complémentaire (prévoyance lourde et santé)	3,4	2010	Conditionnée à la dépense privée	Cotisations	Exemption d'assiette					1						Cour des comptes 2011 "La sécurité sociale" p.332 ("estimation haute" qui correspond au coût comptable)
Prime pour l'emploi (PPE)	3,0	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Crédit d'impôt								1	1		PLF
Abattement de 10% sur les montants des pensions et retraites	2,7	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Abattement/déduction				1							Rapport Guillaume
Indemnités de rupture	2,3	2011	Renoncement à des recettes pour des motifs de pol. éco	Cotisations	Exemption d'assiette									1		CPO 2010 p.371-374; *calculé sur la base de CPO 2010 avec actualisation de la perte d'assiette via PLFSS 2011 annexe 5 p. 22

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Protection sociale complémentaire en entreprise: retraite supplémentaire et PERCO	1,8	2011	Conditionnée à la dépense privée	Cotisations	Exemption d'assiette				1							CPO 2010 p.371-374 pour l'estimation 2009 (estimation haute et basse dépendent de l'hypothèse sous ou au-dessus du plafond) ; Cour des comptes 2011 "La sécurité sociale" p.360 pour l'estimation 2011 intégrant les PERCO
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	1,8	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Crédit d'impôt	1	1				1					PLF 2009 ; Rapport Guillaume pour 2011
Exonération des prestations familiales, AAH, aides à la garde d'enfant etc.	1,6	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette		1					1				Rapport Guillaume
Demi-part fiscale accordée aux personnes seules ayant eu un enfant à charge	1,4	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Réduction d'impôt		1									Rapport Guillaume
Exonération en faveur des personnes âgées handicapées ou de condition modeste	1,4	2011	Assimilable à des prestations en espèces	Taxe d'habitation	Exemption d'assiette				1			1				Rapport Guillaume; OCDE 2011 pour 2003 2005 et 2007 (p.59)
Réduction d'impôt au titre de l'emploi par des particuliers d'un salarié à domicile	1,3	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Réduction	1										Cour des comptes 2010 rapport annuel p.518; Rapport Guillaume pour 2011 (intitulé différent)
Taux réduit de TVA sur les médicaments remboursés	1,2	2011	Imposition réduite des prestations sociales	TVA	Taux réduit					1						Rapport Guillaume

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Taux réduit pour la vente de certains appareillages et équipements à destination des personnes en situation de handicap	1,1	2011	Assimilable à des prestations en espèces	TVA	Taux réduit							1				Rapport Guillaume
Réductions d'impôt pour dons	1,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Réduction d'impôt										1	Rapport Guillaume
Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant âgé de moins de 6 ans (hors du domicile)	0,9	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Crédit d'impôt		1									PLF 2009 ; Rapport Guillaume pour 2011
Taux de TVA réduit (5.5%) sur les opérations de constructions et autres portants sur les logements sociaux et locaux	0,9	2011	Imposition réduite des prestations sociales	TVA	Taux réduit			1				1				Rapport Guillaume
Exonération employeur SAP (publics fragiles) (inclus dans "Exonération employeur ciblées")	0,9	*2011*	Conditionnée à la dépense privée	*Cotisations*	Réduction	*1*					*1*		*1*			*Rapport Guillaume à déduire de l'estimation des exonérations ciblées*
Exonération des majorations de retraites ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants	0,8	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette				1							Rapport Guillaume
Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physique par les associations y compris les associations intermédiaires conventionnées	0,8	2011	Conditionnée à la dépense privée	TVA	Exemption d'assiette	1					1		1			Cour des comptes 2010 rapport annuel p.518; Rapport Guillaume pour 2011
Exonération employeur SAP aide à domicile employé par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (inclus dans "Exonération employeur ciblées")	0,8	*2011*	Conditionnée à la dépense privée	*Cotisations*	Réduction	*1*					*1*		*1*			*Rapport Guillaume à déduire de l'estimation des exonérations ciblées*
Exonération des offices HLM et OPAC	0,7	2011	Conditionnée à la dépense privée	IS	Exemption d'assiette			1								Rapport Guillaume pour 2011; OCDE 2011 pour 2003 à 2007 via DREES (p. 59)

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Protection sociale complémentaire en entreprise: retraite supplémentaire	0,6	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Exemption d'assiette				1							CPO 2010 p.371-374 pour l'estimation 2009 (estimation haute et basse dépendent de l'hypothèse sous ou au-dessus du plafond) ; Cour des comptes 2011 "La sécurité sociale" p.360 pour l'estimation 2011 intégrant les PERCO
Dégrèvement partiel et exonération total sur le foncier bâti pour les personnes âgées, de condition modeste	0,6	2007	Assimilable à des prestations en espèces	Taxe foncière	Abattement/déduction			1	1			1				OCDE 2011 p.59; chiffrage non connu dans le Rapport Guillaume pour 2011
Réduction d'impôt au titre de certains dons	0,57	2011	Conditionnée à la dépense privée	ISF et droits d'enreg.	Réduction d'impôt										1	Rapport Guillaume
Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste	0,538	2011	Assimilable à des prestations en espèces	Redevance audiovisuelle	Réduction d'impôt									1		Rapport Guillaume
Protection sociale complémentaire en entreprise: prévoyance complémentaire (prévoyance lourde et santé)	0,5	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Exemption d'assiette					1						Cour des comptes 2011 "La sécurité sociale" p.332 pour l'estimation 2011
Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides; demi-part supplémentaire pour les personnes rattachées invalides	0,4	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Réduction d'impôt							1				Rapport Guillaume
Exonération de CSG et CRDS sur les rentes viagères et indemnités en capital servies aux victimes AT/MP	0,4	2011	Imposition réduite des prestations sociales	CSG CRDS	Exemption d'assiette					1						Rapport Guillaume

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Protection sociale complémentaire en entreprise: dispositif Madelin pour les non-salariés, prévoyance santé	0,4	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Exemption d'assiette					1						Cour des comptes 2011 "La sécurité sociale" p.332 pour l'estimation 2011 (fusionné dans le Rapport Guillaume avec la partie Madelin retraite)
Protection sociale complémentaire en entreprise: dispositif Madelin pour les non-salariés, retraite	0,4	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Exemption d'assiette				1							Cour des comptes 2011 "La sécurité sociale" p.332 pour l'estimation 2011 (fusionné dans le Rapport Guillaume avec la partie Madelin santé prévoyance)
Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	0,4	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP et IS	Réduction d'impôt										1	Rapport Guillaume
Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative PERP et produits assimilés (PREFON,COREM et CGOS)	0,4	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Abattement/déduction				1							Rapport Guillaume
Taux de 5.5% pour la fourniture de logement dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées	0,39	2011	Conditionnée à la dépense privée	TVA	Taux réduit						1	1				Rapport Guillaume
Exonération du salaire des apprentis et des indemnités de stage versés aux élèves et étudiants, et des salaires des étudiants	0,3	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Exemption d'assiette								1	1		Rapport Guillaume
Exonérations SAP en faveur des particuliers employeurs (publics non fragiles) (inclus dans "Exonérations employeur ciblées")	0,3	*2011*	Conditionnée à la dépense privée	*Cotisations*	*Réduction*	*1*							*1*			*Rapport Guillaume à déduire de l'estimation des exonérations ciblées*
Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	0,2	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Abattement/déduction				1			1				Rapport Guillaume

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire	0,2	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Réduction d'impôt		1									Rapport Guillaume pour 2011; pour 2003 à 2007 OCDE 2011 (via DREES) les chiffres communiqués concernent l'ensemble des enfants scolarisés, de 2003 à 2007 nous avons ventilé se chiffre pour moitié sur le secondaire pour moitié sur le supérieur
Exonération des indemnités journalières maladies longues et coûteuses	0,2	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette					1						Rapport Guillaume
Exonération des indemnités et prestations versées aux victimes d'ATMP	0,2	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette					1						Rapport Guillaume
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	0,2	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Réduction d'impôt		1									Rapport Guillaume pour 2011; pour 2003 à 2007 OCDE 2011 (via DREES) les chiffres communiqués concernent l'ensemble des enfants scolarisés, de 2003 à 2007 nous avons ventilé se chiffre pour moitié sur le secondaire pour moitié sur le supérieur
Exonération de la retraite du combattant etc.	0,2	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette				1							Rapport Guillaume
Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	0,2	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Réduction d'impôt						1					Rapport Guillaume

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Régime spécial d'imposition des assistants maternels et assistants familiaux	0,1	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Taux réduit		1									Rapport Guillaume
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	2011	Conditionnée à la dépense privée	TVA	Taux réduit	1					1					Cour des comptes 2010 rapport annuel p.518; Rapport Guillaume pour 2011
Réduction pour dons aux personnes en difficultés	*0,1*	*2007*	Conditionnée à la dépense privée	*IRPP*	*Réduction d'impôt*									*1*	*1*	*OCDE 2011 pour 2003 à 2007 via DREES (inclus dans réductions d'impôt pour dons pour 2011)*
Taux de TVA réduit (5.5%) applicable aux terrains à bâtir achetés par des organisme HLM ou destiné aux logements sociaux	0,1	2011	Imposition réduite des prestations sociales	TVA	Taux réduit			1								Rapport Guillaume
Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie	0,1	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette						1					Rapport Guillaume
Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charges	0,08	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Réduction d'impôt		1									Rapport Guillaume
Abattement sur droits de mutation lorsque le légataire ou le donataire est handicapé	0,05	2011	Conditionnée à la dépense privée	Droits d'enreg. et de timbre	Abattement/déduction							1				Rapport Guillaume
Crédit d'impôt famille	0,045	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP et IS	Crédit d'impôt	1	1									Rapport Guillaume; Cour des comptes 2010 rapport annuel p.518 (inclut le CESU préfinancé et les aides directes du CE pour SAP)

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Dégrèvement d'office en faveur des bénéficiaires du RMI; dégrèvement d'office en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour des logements loués à des personnes défavorisées	0,0	2011	Assimilable à des prestations en espèces	Taxe d'habitation	Réduction d'impôt									1		Rapport Guillaume
Exonération Aides au logement (APL ALS)	0,0	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette			1								Rapport Guillaume
Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant	0,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Abattement/déduction				1							Rapport Guillaume
Exonérations employeur SAP accueillants familiaux (inclus dans "Exonérations employeur ciblées")	0,0	*2011*	Conditionnée à la dépense privée	*Cotisations*	*Réduction*	*1*							*1*			*Rapport Guillaume à déduire de l'estimation des exonérations ciblées*
Exonération des allocations, indemnités et prestation d'assistance et d'assurance	0,0	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette					1				1		Rapport Guillaume
Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées	0,0	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette							1				Rapport Guillaume
Réduction d'impôt en fonction du nombre d'enfants du déclarant	0,024	2011	Assimilable à des prestations en espèces	ISF	Réduction d'impôt		1									Rapport Guillaume

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Exonération de la prise en charge à titre de pension alimentaire des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement des ascendants privés de ressources ou des enfants infirmes	0,01	2011	Assimilable à des prestations en espèces	IRPP	Exemption d'assiette		1		1			1	1			Rapport Guillaume
Exonération de la prise en charge directe des dépenses d'hébergement et d'hospitalisation des ascendants privés de ressource ou des enfants majeurs infirmes dénués de ressources	0,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Exemption d'assiette		1		1			1				Rapport Guillaume
Réduction d'impôt au titre des primes des contrats de rente survie et des contrats d'épargne handicap	0,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Réduction d'impôt				1			1				Rapport Guillaume
Exonération des droits d'adhésion perçus par les sociétés d'assurance mutuelles	0,005	2011	Conditionnée à la dépense privée	IS	Exemption d'assiette					1						Rapport Guillaume
Taxation à un taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraites et de prévoyance	0,003	2011	Conditionnée à la dépense privée	IS	Taux réduit				1	1						Rapport Guillaume
Exonération des primes d'intéressement à la reprise d'emploi versées aux titulaires de minima sociaux	0,0	2011	Imposition réduite des prestations sociales	IRPP	Exemption d'assiette								1	1		Rapport Guillaume
Exonération des services de garde d'enfant de moins de trois ans assurée par des établissements	0,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	TVA	Exemption d'assiette		1									Rapport Guillaume
Déduction des avantages en nature consenti en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans de condition modeste vivant sous le toit du contribuable	0,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Abattement/déduction				1					1		Rapport Guillaume

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Divers	0,0	2011	Renoncement à des recettes pour des motifs de pol. éco	Cotisations	Exemption d'assiette									1		CPO 2010 p.371-374
Exonération des sommes prélevées sur un compte épargne temps pour alimenter un PERCO	0,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Exemption d'assiette				1							Rapport Guillaume
Déduction des sommes issues d'un compte épargne temps affecté à un plan de retraite supplémentaire	0,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Abattement/déduction				1							Rapport Guillaume
Etalement sur 4 ans de l'imposition du transfert CET PERCO, et sur 5 ans du versement en capital d'un PERP pour une primo accession à la propriété	0,0	2011	Conditionnée à la dépense privée	IRPP	Etalement				1							Rapport Guillaume
Exonération de transferts de bien entre sociétés HLM	0	2011	Conditionnée à la dépense privée	Droits d'enreg. et de timbre	Exemption d'assiette											Rapport Guillaume
Exonération en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire	0	2011	Conditionnée à la dépense privée	Droits d'enreg. et de timbre	Exemption d'assiette					1						Rapport Guillaume
Prime transport domicile -travail			Renoncement à des recettes pour des motifs de pol. éco	Cotisations	Exemption d'assiette									1		Rapport Guillaume (non chiffré)
Habitat à caractère social			Assimilable à des prestations en espèces	Taxe foncière	Exemption d'assiette			1								dans le Rapport Guillaume pour 2011, chiffrage non connu

Mesure	Coût comptable en milliards	Année retenue	Catégorie	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	SAP	Famille	Logement	Vieillesse	Santé Maladie	Dépendance	Handicap	Emploi	Revenu	Dons	Source
Dépenses pour faciliter l'accessibilité			Assimilable à des prestations en espèces	Taxe foncière	Abattement/déduction			1				1				dans le Rapport Guillaume pour 2011, chiffrage non connu
Autres exonérations CSG et/ou CSG-CRDS sur prestations (RSA et RSTA, préretraite amiante, licenciement, IJ aux personnes en ALD etc.)			Imposition réduite des prestations sociales	CSG CRDS	Exemption d'assiette					1			1	1		Rapport Guillaume (non chiffré)

Note : Un tableau complet est disponible au format .xls sur demande comprenant les années antérieures lorsqu'elles ont été recensées. Ce tableau comprend le numéro de référence administrative de chaque mesure indiquée dans le rapport Guillaume et dans l'annexe « voies et moyens » du PLF, permettant de suivre l'évolution des mesures d'une année sur l'autre.

Les données du « Rapport Guillaume » sont systématiquement reportées ici dans la colonne 2011 même si certaines s'appuient de fait sur des observations 2010 projetée sur 2011. De même les chiffrages de (CC 2011) sont notés pour l'année 2011 dans la mesure où ils servent à préparer le PLFSS 2011 mais certaines données ne précisent pas quelle année est prise en référence. De ce fait le chiffrage n'est qu'indicatif et la comparaison d'une année sur l'autre (2010 à 2011) n'aurait pas de sens.

9.2. Annexe – Présentation des mesures recensées par grandes fonctions de protection sociale et politiques de l'emploi

Les mesures ou groupes de mesures recensés sont présentés dans les tableaux suivant en fonction des grandes politiques publiques auxquelles elles contribuent : politique familiale, politique de santé, dépendance, politique de l'emploi. Une même mesure peut contribuer à plusieurs grandes politiques différentes. Les montants indiqués concernent la mesure dans son ensemble et non sa contribution à telle ou telle politique. De ce fait et du fait de l'hétérogénéité des dépenses fiscales présentées dans chaque tableau, toute sommation directe des mesures n'est pas pertinente pour mesurer l'ampleur des dépenses fiscales contribuant à chaque grande fonction.

Des mesures contribuant à d'autres politiques (services à la personne, handicap, logement, philanthropie, soutien à la rémunération) sont présentées dans le tableau principal.

Les catégories 1 à 4 correspondent à notre typologie (renoncement à des recettes, dépenses assimilables à des prestations en espèces, conditionnées à la dépense privée, imposition spécifique des prestations).

Tableau 8 Dépenses socio-fiscales contribuant à la politique familiale

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	Mesure	Coût comptable	Année du chiffrage utilisé
	1			IRPP	Réduction d'impôt	Quotient familial y compris enfants majeurs rattachés et enfant au-delà du rang trois et demi part supplémentaire parent isolé	11,6	2009
		1		IRPP	Crédit d'impôt	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	1,8	2011
			1	IRPP	Exemption d'assiette	Exonération des prestations familiales, AAH, aides à la garde d'enfants etc.	1,6	2011
	1			IRPP	Réduction d'impôt	Demi-part fiscale accordée aux personnes seules ayant eu un enfant à charge	1,4	2011
		1		IRPP	Crédit d'impôt	Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants âgés de moins de 6 ans (hors du domicile)	0,9	2011
	1			IRPP	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	0,2	2011
	1			IRPP	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire	0,2	2011
		1		IRPP	Taux réduit	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et assistants familiaux	0,1	2011
	1			IRRPP	Réduction d'impôt	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charges	0,08	2011
		1		IRPP et IS	Crédit d'impôt	Crédit d'impôt famille	0,045	2011
	1			ISF	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt en fonction du nombre d'enfants du déclarant	0,024	2011
	1			IRPP	Exemption d'assiette	Exonération de la prise en charge à titre de pension alimentaire des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement des ascendants privés de ressources ou des enfants infirmes	0,01	2011
		1		TVA	Exemption d'assiette	Exonération des services de garde d'enfants de moins de trois ans assurés par des établissements	0,0	2011
		1		IRPP	Exemption d'assiette	Exonération de la prise en charge directe des dépenses d'hébergement et d'hospitalisation des ascendants privés de ressource ou des enfants majeurs infirmes dénués de ressources	0,0	2011

Tableau 9 dépenses socio-fiscales contribuant aux politiques de vieillesse

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	Mesure	Coût comptable	Année du chiffrage utilisé
			1	CSG	Taux réduit	Exonération et taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement des retraités et des demandeurs d'emploi	6,7	2011
			1	IRPP	Abattement/déduction	Abattement de 10% sur les montants des pensions et retraites	2,7	2011
		1		Cotisations	Exemption d'assiette	Protection sociale complémentaire en entreprise: retraite supplémentaire et PERCO	1,8	2011
	1			Taxe d'habitation	Exemption d'assiette	Exonération en faveur des personnes âgées handicapées ou de condition modeste	1,4	2011
				IRPP	Exemption d'assiette	Exonération des majorations de retraites ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants	0,8	2011
	1			Taxe foncière	Abattement/déduction	Dégrèvement partiel et exonération totale sur le foncier bâti pour les personnes âgées, de condition modeste	0,6	2007
		1		IRPP	Exemption d'assiette	Protection sociale complémentaire en entreprise: retraite supplémentaire	0,6	2011
		1		IRPP	Abattement/déduction	Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative PERP et produits assimilés (PREFON,COREM et CGOS)	0,4	2011
		1		IRPP	Exemption d'assiette	Protection sociale complémentaire en entreprise: dispositif Madelin pour les non-salariés, retraite	0,4	2011
				IRPP	Exemption d'assiette	Exonération de la retraite du combattant etc.	0,2	2011
	1			IRPP	Abattement/déduction	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	0,2	2011
	1			IRPP	Exemption d'assiette	Exonération de la prise en charge à titre de pension alimentaire des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement des ascendants privés de ressources ou des enfants infirmes	0,01	2011
		1		IS	Taux réduit	Taxation à un taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraites et de prévoyance	0,003	2011
		1		IRPP	Exemption d'assiette	Exonération des sommes prélevées sur un compte épargne temps pour alimenter un PERCO	0,0	2011
		1		IRPP	Abattement/déduction	Déduction des sommes issues d'un compte épargne temps affecté à un plan de retraite supplémentaire	0,0	2011
		1		IRPP	Etalement	Etalement sur 4 ans de l'imposition du transfert CET PERCO, et sur 5 ans du versement en capital d'un PERP pour une primo accession à la propriété	0,0	2011
		1		IRPP	Abattement/déduction	Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans de condition modeste vivant sous le toit du contribuable	0,0	2011
		1		IRPP	Exemption d'assiette	Exonération de la prise en charge directe des dépenses d'hébergement et d'hospitalisation des ascendants privés de ressource ou des enfants majeurs infirmes dénués de ressources	0,0	2011
		1		IRPP	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt au titre des primes des contrats de rente survie et des contrats d'épargne handicap	0,0	2011
		1		IRPP	Abattement/déduction	Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant	0,0	2011

Tableau 10 dépenses contribuant à la politique de santé-maladie (inclus AT-MP)

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	Mesure	Coût comptable	Année du chiffrage utilisé
		1		Cotisations	Exemption d'assiette	Protection sociale complémentaire en entreprise: prévoyance complémentaire (prévoyance lourde et santé)	3,4	2010
			1	TVA	Taux réduit	Taux réduit de TVA sur les médicaments remboursés	1,2	2011
		1		IRPP	Exemption d'assiette	Protection sociale complémentaire en entreprise: prévoyance complémentaire (prévoyance lourde et santé)	0,5	2011
			1	CSG CRDS	Exemption d'assiette	Exonération de CSG et CRDS sur les rentes viagères et indemnités en capital servies aux victimes AT/MP	0,4	2011
		1		IRPP	Exemption d'assiette	Protection sociale complémentaire en entreprise: dispositif Madelin pour les non-salariés, prévoyance santé	0,4	2011
			1	IRPP	Exemption d'assiette	Exonération des indemnités journalières maladies longues et coûteuses	0,2	2011
			1	IRPP	Exemption d'assiette	Exonération des indemnités et prestations versées aux victimes d'AT/MP	0,2	2011
			1	IRPP	Exemption d'assiette	Exonération des allocations, indemnités et prestation d'assistance et d'assurance	0,0	2011
		1		IS	Exemption d'assiette	Exonération des droits d'adhésion perçus par les sociétés d'assurance mutuelles	0,005	2011
		1		IS	Taux réduit	Taxation à un taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraites et de prévoyance	0,003	2011
		1		Droits d'enregistrement et de timbre	Exemption d'assiette	Exonération en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire	0	2011
			1	CSG CRDS	Exemption d'assiette	Autres exonérations CSG et/ou CSG-CRDS sur prestations (RSA et RSTA, préretraite amiante, licenciement, IJ aux personnes en ALD etc.)		

Tableau 11 Dépenses contribuant aux politiques de la dépendance

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	Mesure	Coût comptable	Année du chiffrage utilisé
		1		IRPP	Crédit d'impôt	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	1,8	2011
		1		Cotisations	Réduction	Exonération employeur SAP (publics fragiles) (inclus dans "Exonération employeur ciblées")	0,9	2011
		1		Cotisations	Réduction	Exonération employeur SAP pour une aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (inclus dans "Exonération employeur ciblées")	0,8	2011
		1		TVA	Exemption d'assiette	Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physique par les associations y compris les associations intermédiaires conventionnées	0,8	2011
		1		TVA	Taux réduit	Taux de 5.5% pour la fourniture de logement dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées	0,39	2011
	1			IRPP	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	0,2	2011
			1	IRPP	Exemption d'assiette	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie	0,1	2011
		1		TVA	Taux réduit	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	2011

Tableau 12 Dépenses socio-fiscales liées aux politiques de l'emploi[141]

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Prélèvement concerné	Nature du dispositif fiscal	Mesure	Coût comptable	Année du chiffrage utilisé
1				Cotisations	Réduction	Exonérations de cotisations sociales employeur "bas salaires" (Fillon)	21,4	2011
			1	CSG	Taux réduit	Exonération et taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement des retraités et des demandeurs d'emploi	6,7	2011
1				Cotisations	Réduction	Exonérations employeur ciblées (exonérations SAP incluses)	6,4	2011
	1			IRPP	Crédit d'impôt	Prime pour l'emploi (PPE)	3,0	2011
		1		Cotisations	Réduction	Exonération employeur SAP (« publics fragiles ») (incluse dans "Exonération employeur ciblées")	0,9	2011
		1		Cotisations	Réduction	Exonération employeur SAP aide à domicile employé par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (inclus dans "Exonération employeur ciblées")	0,8	2011
		1		TVA	Exemption d'assiette	Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physiques par les associations y compris les associations intermédiaires conventionnées	0,8	2011
		1		Cotisations	Réduction	Exonérations SAP en faveur des particuliers employeurs (publics non fragiles) (inclus dans "Exonérations employeur ciblées")	0,3	2011
	1			IRPP	Exemption d'assiette	Exonération du salaire des apprentis et des indemnités de stage versés aux élèves et étudiants, et des salaires des étudiants	0,3	2011
	1			IRPP	Exemption d'assiette	Exonération de la prise en charge à titre de pension alimentaire des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement des ascendants privés de ressources ou des enfants infirmes	0,01	2011
			1	IRPP	Exemption d'assiette	Exonération des primes d'intéressement à la reprise d'emploi versées aux titulaires de minima sociaux	0,0	2011
		1		Cotisations	Réduction	Exonérations employeur SAP accueillants familiaux (inclus dans "Exonérations employeur ciblées")	0,0	2011
			1	CSG CRDS	Exemption d'assiette	Autres exonérations CSG et/ou CSG-CRDS sur prestations (RSA et RSTA, préretraite amiante, licenciement, IJ aux personnes en ALD etc.)		

[141] Il s'agit ici uniquement des politiques relevant du champ de la protection sociale tel que nous l'avons défini, à l'exclusions d'autres politiques de l'emploi qui n'ont pas d'effet direct sur les dépenses ou les recettes affectées à la protection sociales.

9.3. Annexe sur le chiffrage des services à la personne relevant du champ de la protection sociale

9.3.1. Les services à la personne : un traitement socio-fiscal homogène pour des activités hétérogènes

La dénomination « Services à la personne » rassemble un ensemble d'activités ayant lieu au domicile des particuliers et ouvrant droit à des dérogations spécifiques en matière de prélèvement fiscaux et sociaux.

Ce champ est connu de manière assez précise et les dispositifs socio-fiscaux qui le constituent sont recensés notamment dans Debonneuil (2008), CC (2010 pp. 514 et suivantes), Devetter et Jany-Catrice (2010) ou dans l'annexe C du rapport Guillaume.

Toutefois les dépenses socio-fiscales de ce champ ne sont pas systématiquement différenciées entre celles remplissant des fonctions de protection sociale et celles ne relevant que d'incitations à la réalisation de dépenses n'ayant pas de rapport à la protection sociale (les services de ménage ou de jardinage auprès de publics actifs et valides par exemple).

Une distinction est opérée pour certaines dépenses socio-fiscales, entre celles conditionnées à des services auprès de « publics fragiles» et celles relevant d'autres publics. D'autres dépenses fiscales en revanche (notamment le crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile) ne distinguent pas l'activité selon qu'elle concerne ou non un public fragile. Sur la base de la distinction fragile/ non fragile quand les dispositifs sont spécifiques et de clés d'estimation grossières quand les dispositifs ne sont pas spécifiques, il est possible de donner une valeur approchée de la répartition des dépenses socio-fiscales de SAP entre celles qui concernent des « publics fragiles » et celles qui concerne des publics non fragiles

(Debonneuil [2008], Devetter et Jany-Catrice [2010]). Par extension nous considérons que les services auprès de « publics fragiles » s'inscrivent dans l'acception large de la protection sociale que nous avons retenue (incluant les prestations familiales, handicap, la dépendance, etc.).

9.3.2. Publics fragiles : une définition floue dans les textes et dans les faits

Toutefois la notion même de « publics fragiles » ne semble pas très clairement définie : Debonneuil (2008) mentionne : les personnes âgées dépendantes de plus de 60 ans, les personnes handicapées dépendantes, les enfants de moins de 6 ans, et les personnes de plus de 70 ans[142] (p. 3).

Les textes législatifs et réglementaires proposent différentes distinctions entre publics fragiles et non fragiles :

- d'une part les textes organisant « l'agrément de qualité » des professionnels des « *activités de services à la personne destinés aux publics fragiles* ». Dans ce contexte les publics fragiles sont définis comme « *(garde ou accompagnement d'enfants de moins de trois ans, assistance de vie ou accompagnement des personnes âgées ou handicapées)* ».

- d'autre part dans les textes propres à la Sécurité sociale et aux prélèvements sociaux : « Sont considérées comme «public fragiles», au sens de la Sécurité sociale, les personnes âgées de plus de 70 ans (dépendantes ou non) ainsi que les bénéficiaires d'un dispositif spécifique lié à la perte d'autonomie ou à un

[142] Par extension dans la mesure où celles-ci bénéficie des mêmes aides que celles accordées au public fragiles.

handicap » [143]. Cette deuxième définition exclut la garde d'enfants, mais il nous semble que cette exclusion est davantage opportuniste que fondamentale: en effet la dénomination « public fragile » a pour principal fonction de définir le périmètre du droit à des exonérations de cotisations employeurs spécifiques. Hors les cotisations employeurs liées à la garde d'enfants de moins de trois ans au domicile sont par ailleurs remboursées à 50% dans le cadre de la PAJE[144]. Il n'y a donc pas lieu de les inclure dans les exonérations de cotisations liées au public fragile.

En somme, mises bout à bout, l'ensemble de ces définitions renvoient en fait à la partie des SAP qui relève du « caring ». Il peut y avoir une discussion sur la prise en compte exclusive de la garde d'enfants de moins de 3 ans comme le propose la référence légale ou de moins de 6 ans comme le propose Debonneuil (2008) dans la mesure où la scolarisation est gratuite à partir de 3 ans. Nous faisons le choix de conserver la référence de 6 ans, d'une part pour nous conformer à l'acception large de la protection sociale du présent rapport, d'autre part, par soucis de symétrie avec des dispositifs concernant la garde des enfants de moins 6 ans hors du domicile (Crédit d'impôt d'une valeur comptable de 900 millions d'euros en 2011). Se faisant notre périmètre déborde peut-être légèrement la définition la plus courante des « publics fragiles » mais il correspond mieux au champ politique familiale de la protection sociale (qui inclut sans ambiguïté les aides à la garde d'enfants).

[143]Fiche éclairage 2.7 de la commission des comptes de la Sécurité sociale en 2013disponible sur http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/fiche_eclairage_7_aides_publics_fragiles.pdf

[144] De ce fait le remboursement des cotisations employeur pèse alors directement sur la branche famille de la Sécurité sociale et non sur le panier des exonérations de cotisation employeur que l'Etat doit compenser.

9.3.3. Eléments de ventilation des dépenses de SAP entre publics fragiles et non fragiles

A notre connaissance cet essai de répartition a été fait à deux reprises, une fois dans Debonneuil, (2008), une fois dans Devetter et Jany-Catrice (2010). La clé Debonneuil est calculée sur les données 2007 et le second chiffrage sur les données 2008 ; le premier aboutit à estimer que 72% des dépenses socio-fiscales recensées concerne les publics fragiles, le second 60% seulement. On pourra se reporter à Devetter et Jany-Catrice (2010 p.86) pour une comparaison précise des deux méthodes de ventilation. La principale différence est que Devetter et Jany-Catrice (2010) considèrent que le « crédit d'impôt sur le revenu » ne peut concerner des personnes âgées dépendantes dans la mesure où il est conditionné à l'activité de tous les conjoints du ménage (si l'un des conjoints est inactif il ne peut avoir accès qu'à une réduction d'impôt et non à un crédit) ; les auteurs considèrent donc que seule la réduction d'impôt peut être assimilée à de l'aide aux personnes dépendante et donc à un service à des publics « fragiles ». Nous reprenons cette hypothèse en réintégrant toutefois aux « publics fragiles » une estimation (majorée[145]) de la part du crédit d'impôt qui finance la garde d'enfants de moins de 6 ans. Pour les autres dépenses nous reprenons la clé de répartition de ces auteurs. Sur cette base, et avec les données 2011, nous aboutissons à 61% des dépenses socio-fiscales relevant de la protection sociale au sens large, et 39 % n'en relevant pas. Parmi les dépenses ne relevant pas du champ de la protection sociale 250 millions d'euros constituent un « renoncement à des recettes sociales » selon notre typologie.

---

[145] Les données de la CAF mêlent le crédit et la réduction d'impôt pour garde d'enfants. Nous faisons l'hypothèse que tous les ménages concernés sont bi-actifs et que donc l'intégralité de cette réduction prend la forme de crédit d'impôt. Données de la CAF issue de (p.23) :
http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/accueiljeuneenfantint_bd_fin.pdf

Tableau 13 Ventilation des dépenses "Services à la personne" selon qu'elles concernent ou non des publics fragiles

		Rapport Guillaume prévision PLF/PLFSS 2011		
Mesure		Mds €	Public fragile	Public non fragile
Crédit d'impôt (IRPP) 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	Garde d'enfants de moins de 6 ans au domicile	1,75	0,19	
	Autres			1,56
Réduction d'impôt (IRPP) au titre de l'emploi par des particuliers d'un salarié à domicile		1,30	1,30	
Exonération de cotisations employeur pour l'emploi de salariés à domicile auprès de « publics fragiles »		0,86	0,86	
Exonération de cotisations employeur pour les aides à domicile employés par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile		0,76	0,76	
Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physiques par les associations y compris les associations intermédiaires conventionnées		0,77	0,39	0,39
Taxation au taux réduit des associations conventionnées et des associations agréées, au taux de 5.5% pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées		0,12	0,06	0,06
Exonération de cotisation en faveur des particuliers employeurs		0,25		0,25
Exonération de cotisation employeur en faveur des accueillants familiaux		0,03	0,03	
Crédit d'impôt famille		0,05		0,05
TOTAL		5,89	3,59	2,30
			61%	39%
dont renoncement à des recettes sociales pour des motifs de politique économique (emploi)				0,25