

LES SOMMES RÉELLEMENT CONSACRÉES PAR LES PAYS A LA POLITIQUE SOCIALE : UNE ÉTUDE COMPARATIVE

Willem Adema

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	170
Calcul des dépenses sociales nettes découlant de décisions publiques	171
Impôts directs et cotisations de sécurité sociale s'imputant sur les transferts	172
Impôts indirects	174
Avantages fiscaux à finalités sociales	175
Dépenses sociales privées à caractère obligatoire	178
Comparaisons entre pays	179
Conclusion	183
Encadré 1. Avantages fiscaux en faveur de la retraite	177
Bibliographie	186

L'auteur est administrateur dans la Division de la Politique sociale de la Direction de l'Éducation, de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales. Il souhaite remercier Marcel Einerhand, Mark Pearson et Peter Scherer avec lesquels il a eu d'utiles discussions ainsi que Jørgen Elmeskov, John P. Martin et Hannes Suppanz pour leurs observations sur les versions antérieures de la présente note. Les erreurs qui subsistent sont de la responsabilité de l'auteur.

INTRODUCTION

Les comparaisons internationales des systèmes de protection sociale suscitent à l'heure actuelle un grand intérêt. C'est ce qui a amené à la création de la base de données sur les dépenses sociales de l'OCDE (SOCX) qui vise à répondre à la demande croissante d'indicateurs de la politique sociale pour l'ensemble des pays de l'OCDE (OCDE, 1996a). SOCX contient des informations sur les dépenses publiques à caractère social et les crédits budgétaires correspondants sont souvent utilisés comme référence pour mesurer l'« effort social » d'un pays. Toutefois, le recours exclusif aux données concernant les dépenses publiques ne donne probablement qu'une image partielle de l'effort social décidé par la collectivité dans les différents pays. La présente note a pour objet de dresser un bilan plus complet et plus comparable de l'effort social des pays.

Le montant brut des dépenses publiques à caractère social correspond aux sommes inscrites dans les budgets des différents échelons de l'administration publique et des caisses de sécurité sociale. Toutefois ces données peuvent, parfois, ne pas refléter le véritable « effort social » d'un pays et ce pour deux raisons principales. En premier lieu, les dépenses publiques ne rendent pas nécessairement compte de l'impact de l'ensemble des dispositions budgétaires et fiscales applicables. En particulier, les systèmes fiscaux influent de manière significative sur la mesure du véritable effort social de l'État. Il convient de tenir compte, à cet égard, des dépenses fiscales, des avantages fiscaux consentis pour des raisons sociales (par exemple, les déductions fiscales pour enfant à charge), et de l'imposition directe des revenus de transfert et des impôts indirects frappant la consommation des bénéficiaires de prestations sociales. L'État reprend souvent par le biais de l'imposition directe et indirecte des revenus de transfert davantage qu'il ne donne sous forme d'avantages fiscaux à finalité sociale. Les dépenses nettes sont donc souvent inférieures aux dépenses brutes.

En second lieu, le budget ne rend pas compte des transferts rendus obligatoires en vertu de décisions prises par la puissance publique, mais qui ne sont pas financés par cette dernière. Pour diverses raisons, notamment le souci de réduire les dépenses publiques, les gouvernements décident parfois de ne pas faire appel à l'administration pour assurer les prestations sociales tout en conservant un contrôle sur les modalités de l'aide par le biais de la réglementation. Un certain nombre de réformes récentes de la sécurité sociale se sont traduites par

la «débudgétisation» de certaines formes de protection sociale, certains agents économiques, souvent les employeurs, devant prendre en charge certaines dépenses sociales. Par exemple, aux Pays-Bas, la nouvelle loi relative à l'assurance maladie promulguée en 1996 stipule que les employeurs doivent continuer à verser à leurs employés 70 pour cent de leur salaire au cours de la première année de maladie. Ces dépenses ont donc été transférées du budget de l'État au secteur privé.

Il existe une troisième raison pour laquelle le budget de l'État peut ne pas rendre compte totalement de l'effort social d'un pays : il est fréquent que des activités dont la finalité sociale est évidente soient entreprises par le secteur privé en vertu de décisions individuelles. Il en est notamment ainsi du secteur du bénévolat, qui est très développé dans certains pays et qui bénéficie souvent d'une aide indirecte des pouvoirs publics par le biais, par exemple, d'exonérations fiscales (Adema et Einerhand, 1998). En dépit de son importance certaine, ce type d'effort social n'est pas couvert par la présente note qui ne concerne que les efforts découlant de décisions politiques.

Sans perdre de vue cette limitation conceptuelle, il demeure intéressant de construire un indicateur des dépenses sociales nettes découlant de décisions des pouvoirs publics qui prenne en compte la grande diversité selon les pays des réglementations fiscales et des dispositions légales concernant les dépenses privées de caractère social afin de faciliter les comparaisons internationales. La présente note a pour objet de décrire un tel indicateur, d'expliquer la manière dont ces différences entre pays ont été prises en compte et de présenter des premières estimations des dépenses sociales nettes pour six pays pour lesquels les données nécessaires étaient disponibles : les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède.

CALCUL DES DÉPENSES SOCIALES NETTES DÉCOULANT DE DÉCISIONS PUBLIQUES

L'OCDE a mis au point une base de données sur les dépenses sociales (SOCX) qui permet de suivre les tendances des dépenses sociales et l'évolution de leur composition. SOCX contient des séries chronologiques très détaillées sur les dépenses publiques *brutes* de caractère social pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Les données de SOCX, qui correspondent à des crédits budgétaires, ne rendent, toutefois, pas pleinement compte de l'ensemble de l'effort social d'un pays donné et représentent une proportion variable de cet effort selon les pays.

La présente note vise à fournir des données plus complètes et plus comparables pour un certain nombre de pays sur la part du produit intérieur brut consacrée à des efforts de caractère social. Plus précisément, les indicateurs sociaux qui seront mis au point concernent la part de la production à laquelle peuvent prétendre les bénéficiaires d'une aide sociale directe et indirecte

Tableau 1. **Ajustements entre dépenses brutes et nettes : aperçu général**

+/-	Numéro de ligne	Rubrique
	(1)	Montant brut des dépenses publiques directes à caractère social (telles que présentées dans la base données SOCX)
-		Impôts directs et cotisations sociales des bénéficiaires de transferts
=	(2)	Montant net des dépenses publiques directes à caractère social en numéraire
-		Impôts indirects sur la consommation privée financée par les transferts monétaires nets
=	(3)	Montant net des dépenses publiques directes à caractère social
+		Avantages fiscaux à finalité sociale
=	(4)	Montant net des dépenses publiques courants à caractère social
	(5)	Montant brut des dépenses sociales privées à caractère obligatoire
-		Impôts directs et cotisations sociales payées sur les transferts monétaires privés à caractère obligatoire
-		Impôts indirects sur les achats de consommation financés par les transferts monétaires privés à caractère obligatoire
=	(6)	Montant net des dépenses sociales privées à caractère obligatoire
	(7)	Montant net des dépenses sociales courantes découlant de décisions publiques [(4) + (6)]
	<i>Pour mémoire :</i> Avantages fiscaux au titre des pensions	

décidée par les pouvoirs publics. Les informations contenues dans SOCX seront donc complétées par celles relatives à l'effort social consenti par le biais de la fiscalité et des prestations du secteur privé découlant de décisions publiques. Les ajustements décrits dans la présente note concernent le traitement des prestations monétaires et des mesures fiscales. La valeur des services sociaux fournis (prestations en nature) demeure inchangée du fait des calculs.

Les sous-sections qui suivent présentent une analyse détaillée étape par étape des diverses corrections nécessaires pour mesurer l'effort social net (le tableau 1 fournit une présentation schématique de ces ajustements). Adema *et al.* (1996) contient une analyse détaillée des concepts méthodologiques et des questions relatives aux données.

Impôts directs et cotisations de sécurité sociale s'imputant sur les transferts

Les documents budgétaires contiennent des informations sur le montant brut des dépenses de transfert. Dans certains pays de l'OCDE, les prestations sont en quasi totalité nettes d'impôt, dans d'autres pays elles sont imposables dans les mêmes conditions que les revenus du travail. Aux Pays-Bas, par

exemple, en 1995, un chômeur dont la dernière rémunération se situait au niveau de celle de l'ouvrier moyen (OM) et qui faisait partie d'une famille disposant d'un seul revenu percevait des allocations de chômage de 39 504 florins et payait 13 037 florins d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales (OCDE, 1997). Du point de vue de l'État, il est probable que les dépenses nettes sont souvent plus significatives que les dépenses brutes et qu'elles donnent une meilleure idée des ressources qui sont redistribuées aux bénéficiaires de prestations sociales. Pour mesurer l'effort social, une première étape consiste à déduire les impôts directs et les cotisations de sécurité sociale du montant brut total des dépenses afin d'obtenir *le montant net des dépenses publiques à caractère social en numéraire* (2) (le chiffre entre parenthèses renvoie à la ligne correspondante du tableau 1).

La correction au titre des impôts et des cotisations sociales payés sur les transferts sociaux a pour effet non seulement de faciliter les comparaisons internationales mais aussi de donner une meilleure idée de l'évolution de l'effort au cours du temps. Par exemple, au Danemark, les prestations monétaires de vieillesse et les prestations d'aide sociale sont devenues imposables en 1994. Dans le même temps, les allocations d'aide sociale ont été augmentées afin de maintenir leur valeur nette inchangée : ceci a entraîné une augmentation des dépenses brutes d'environ 5 milliards de couronnes danoises et une diminution équivalente des dépenses fiscales. Par ailleurs, les abattements fiscaux spécifiques accordés aux pensions ont été supprimés tandis que les prestations étaient augmentées d'une somme équivalente : il en a résulté une augmentation d'environ 16 milliards de couronnes des dépenses brutes (Erhvervsministeriet *et al.*, 1996). Dans les deux cas, les dépenses publiques nettes sont demeurées inchangées mais les dépenses brutes ont sensiblement augmenté. Cet exemple illustre les inexactitudes auxquelles peut conduire, en matière d'évaluation des dépenses publiques de caractère social, l'absence d'ajustement au titre de la fiscalité.

Pour les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni, le montant de l'imposition directe des transferts sociaux peut être évalué directement à partir des sources nationales, qui représentent la base d'information la plus fiable. Pour le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, il faut utiliser les informations tirées de modèles de microsimulation. Ces modèles incluent des informations détaillées à la fois sur les revenus perçus par les ménages et sur leur imposition. Ils permettent de définir des « taux d'imposition moyens par item » (en anglais, AITR pour « average itemised tax rates »), par exemple le montant moyen de l'impôt payé sur les retraites publiques. Ces taux d'imposition ont ensuite été appliquées aux données sur les dépenses brutes de SOCX.

Les revenus de prestations sociales peuvent être imposés au taux zéro, à un taux réduit ou au taux applicable aux autres revenus. Dans la terminologie des finances publiques, les deux premiers cas entraînent « un manque à gagner » d'un montant déterminé et constituent des « dépenses fiscales ». Ce type d'allégement

fiscal est pris en compte pour la correction au titre des impôts directs. Par exemple, les exonérations fiscales consenties au Royaume-Uni aux bénéficiaires de « l'allocation pour invalidité professionnelle » sont prises en compte lors du calcul des impôts directs payés sur les revenus de prestations. Afin d'éviter un double compte, la valeur estimée de cet avantage fiscal particulier (OCDE, 1996*b*) n'est pas incluse dans les calculs des avantages fiscaux répondant à des motivations sociales (voir ci-après).

Impôts indirects

Les transferts monétaires opérés au titre des dépenses sociales sont généralement utilisés par les bénéficiaires pour financer la consommation de biens et de services, or celle-ci est frappée d'impôts indirects. Par exemple, en 1993, le produit du droit d'accises sur la consommation de bière s'est élevé, au Royaume-Uni, à 2.2 milliards de livres (OCDE, 1995). Si on calcule le montant des transferts monétaires récupérés par le Trésor sous la forme de recettes au titre des impôts indirects et si on le déduit des dépenses sociales directes en numéraire, on obtient le *montant net des dépenses publiques à caractère social* (3).

Le traitement identique des impôts directs et indirects est parfois contesté en fonction de l'argument selon lequel les impôts indirects n'ont rien d'inévitable : on peut s'y soustraire soit en achetant des biens exonérés ou faiblement imposés soit en s'abstenant d'acheter. Toutefois, la non-consommation ne constitue pas une option viable et l'argument du choix de la consommation est également contestable. Il est vrai que la consommation de produits qui sont fortement taxés dans la plupart des pays de l'OCDE, comme les cigarettes et l'alcool, n'a rien d'inévitable mais le fait que les bénéficiaires de revenus de prestations sociales continuent à en consommer reflète la valeur qu'ils attachent, à titre personnel, à cette consommation. En fonction de leurs préférences, les bénéficiaires de prestations sociales sont obligés de payer des impôts indirects en maximisant leur utilité sous contrainte. L'argument selon lequel ils pourraient payer moins d'impôt s'ils consommaient un panier de biens différent n'est pas valable dans la mesure où ce panier leur procurerait en théorie un moindre niveau d'utilité.

Qui plus est, le lien entre les impôts indirects et la situation des personnes à faible revenu ou bénéficiant de prestations sociales a été reconnu dans la pratique par les responsables de l'élaboration des politiques. Par exemple, l'élargissement de l'assiette de la TVA au fioul domestique décidée en 1993 au Royaume-Uni s'est accompagné de modifications des prestations sociales (en particulier pour les personnes âgées) afin de compenser la réduction de leur montant en valeur réelle. De même, lors de l'institution de l'impôt sur les biens et services en 1991 au Canada, un crédit d'impôt non récupérable a été créé pour compenser les effets dégressifs de cet impôt sur les personnes à faible revenu.

L'approche adoptée ici consiste à calculer un taux implicite moyen pour l'impôt indirect, basé sur les données agrégées disponibles pour l'ensemble des pays (OCDE, 1995). Ce taux est calculé en rapportant le produit des impôts généraux sur la consommation et des accises à une base d'imposition correspondant à une notion large de la consommation (consommation privée et consommation des administrations publiques moins salaires versés par les administrations). En multipliant le montant net des dépenses publiques directes à caractère social en numéraire par le taux minimum de l'impôt indirect, on obtient le *montant net des dépenses publiques à caractère social* (3).

En principe, il aurait été souhaitable de prendre en compte les différences de structure de la consommation entre les catégories de revenus en utilisant des séries de données sur la structure des dépenses des ménages. Les informations détaillées fournies par ces enquêtes facilitent théoriquement le calcul de taux implicites d'imposition indirecte par groupes de bénéficiaires. Malheureusement, les données de ce type ne sont pas aisément disponibles pour tous les pays. Par ailleurs, les enquêtes sur la consommation indiquent des montants d'impôts acquittés bien inférieurs aux recettes fiscales réelles. On aurait pu utiliser aussi, pour calculer le taux implicite d'impôt indirect, une définition plus large des impôts indirects (couvrant aussi les droits de douane et les impôts additionnels perçus sur l'usage de certains biens tels que les taxes d'utilisation des véhicules à moteur) et une assiette plus étroite (couvrant uniquement la consommation privée). Adema *et al.* (1996) estiment toutefois que la méthode décrite ci-dessus est celle qui produit les résultats les moins entachés d'erreurs. La méthode choisie peut aussi être critiquée pour avoir supposé implicitement que les bénéficiaires de prestations sociales n'épargnent pas mais consomment la totalité du revenu qu'ils reçoivent sous cette forme. Toutefois, la propension marginale à consommer sur les revenus de ce type est probablement proche de 1, si bien que les erreurs résultant de cette hypothèse sont sans doute très faibles.

Avantages fiscaux à finalités sociales

Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, le gouvernement utilise le système fiscal pour atteindre des objectifs de politique sociale. On peut distinguer à cet égard deux types de mesures principales. L'un consiste à appliquer des taux réduits d'imposition à certaines sources de revenus ou à certaines catégories de ménages. Par exemple, les retraites perçues par les personnes âgées peuvent être imposées au taux zéro ou à un taux réduit, ce qui correspond à un «manque à gagner» fiscal d'un certain montant et donc à des «dépenses fiscales». Ainsi qu'on l'a noté ci-dessus, ce type d'allégement fiscal est équivalent à une modification de l'imposition directe des revenus de prestations sociales qui a déjà été prise en compte dans la section relative aux impôts directs. Afin d'éviter un double compte, ces dépenses fiscales ne sont donc pas examinées ici.

Dans la deuxième catégorie d'instruments fiscaux ayant des effets sociaux entrent les mesures qui peuvent être considérées comme se substituant aux prestations monétaires ou comme encourageant la fourniture de certaines prestations privées (par exemple, avantages fiscaux pour la fourniture de services privés de garde d'enfants). Elles sont qualifiées d'avantages fiscaux à finalités sociales et se définissent comme suit : «réductions, exemptions, déductions ou différés d'imposition qui *a*) remplissent la même fonction que les paiements de transferts qui, s'il existaient, seraient qualifiés de dépenses sociales ou *b*) sont destinés à encourager la fourniture de prestations par le secteur privé»¹. La valeur de ces dépenses fiscales est ajoutée au montant net des dépenses publiques directes pour obtenir un indicateur du *montant net des dépenses publiques courantes à caractère social* (4).

Les mesures d'allégement fiscal dont les effets équivalent à ceux des prestations monétaires peuvent être substantielles. Par exemple, en Allemagne, le montant des avantages fiscaux accordés au titre des enfants à charge s'élevait à près de 21 milliards de deutschmarks en 1993 (Ministère fédéral du travail et des affaires sociales, 1994). Il en est de même des avantages fiscaux accordés pour encourager l'achat ou l'utilisation de prestations privées se substituant à des dépenses publiques, tels que ceux consentis au titre des contributions des employeurs aux programmes d'assurance maladie. Par exemple, aux États-Unis, le montant des avantages fiscaux concernant les contributions des employeurs à l'assurance maladie et aux soins médicaux représentait 0.75 pour cent du PIB en 1993.

Les réductions d'impôt accordées au titre des dépenses courantes, par exemple les frais médicaux, sont également classées parmi les avantages fiscaux à finalité sociale. Par exemple, au Royaume-Uni, une déduction fiscale au titre de l'assurance maladie privée des personnes de plus de 60 ans a été instituée en 1990-91. Le coût de cette mesure a été de 40 millions de livres pour l'exercice budgétaire considéré, sur la base d'une augmentation de l'ordre de 10 pour cent du recours à ce type d'assurance du fait de la nouvelle mesure (HM Treasury, 1989) et il est passé à environ 80 millions de livres en 1993.

La nature de certaines mesures fiscales illustre la relation entre les transferts monétaires directs et les avantages fiscaux à finalité sociale. Prenons l'exemple du crédit d'impôt au titre des revenus du travail aux États-Unis («Earned Income Tax Credit»). Le coût de ce programme s'est élevé en 1993 à environ 13.2 milliards de dollars dont 10.8 milliards au titre des crédits d'impôt «restituables». Ces derniers constituent des paiements de transferts directs de l'État au bénéficiaire et les dépenses correspondantes sont incluses en tant que telles dans SOCX. La valeur des autres crédits d'impôt (non restituables) est prise en compte dans le calcul des avantages fiscaux à finalité sociale.

L'importance de la relation entre les paiements de transferts, les impôts directs et les avantages fiscaux à finalité sociale est encore illustrée par la réforme des prestations familiales intervenue au Canada en 1993. Cette réforme a consisté à remplacer les « allocations familiales », le « crédit pour enfant à charge » et le « crédit d'impôt restituable pour enfant à charge » par l'« Allocation fiscale pour enfant à charge ». Il s'agit d'un crédit d'impôt restituable qui comporte des versements mensuels aux familles et qui est inclus, à ce titre, dans le SOCX. Toutefois, à la différence des « allocations familiales » antérieures, la nouvelle allocation n'est ni imposée ni incluse dans la déclaration annuelle de revenus du bénéficiaire.

Afin de permettre la comparaison avec les dépenses directes on calcule la valeur des avantages fiscaux à finalité sociale sur la base des règlements et non des faits générateurs². Les données sont tirées des sources nationales. Les

Encadré 1. **Avantages fiscaux en faveur de la retraite**

Les avantages fiscaux à finalité sociale comprennent aussi en principe des mesures visant à encourager les systèmes de retraite privés, par exemple des exonérations d'impôt pour les contributions à ces régimes. Ces avantages fiscaux accordés aux programmes de retraite professionnels et individuels sont toutefois difficiles à prendre en compte du fait qu'ils sont destinés à générer des prestations dans le futur : l'impôt et les allègements fiscaux sont appliqués à divers stades d'un processus qui constitue une forme d'épargne contractuelle. Les incertitudes quant au traitement à appliquer à ces programmes découlent du fait que leur régime fiscal doit être examiné de trois points de vue :

- Les contributions peuvent être à la charge des salariés ou des employeurs et prélevées sur des revenus imposés ou non imposés ;
- Les fonds chargés d'investir les contributions pour le compte des bénéficiaires peuvent être soumis ou non à imposition ;
- Les sommes versées sous forme de rentes par annuités ou de capital à la fin de la période de contribution peuvent être ou non soumises à imposition.

En raison de la complexité introduite par ces problèmes dans les calculs, il n'existe pas de séries de données comparables sur la valeur des avantages fiscaux en faveur de la retraite. Ces avantages sont donc considérés comme une rubrique pour mémoire et ne sont pas inclus dans les calculs centraux examinés dans la présente note. En ce qui concerne les pays pour lesquels on dispose de certaines informations (États-Unis et Royaume-Uni), les chiffres présentés reflètent le coût pour les budgets publics au cours de l'exercice des avantages fiscaux consentis aux contributions (dans l'optique des décaissements), quels que soient les effets que pourra avoir le régime fiscal actuel sur les recettes publiques des années futures.

avantages fiscaux à finalité sociale concernent souvent les dépenses médicales, notamment aux États-Unis, mais il en existe une grande variété dans les différents pays. Par exemple, il existe des avantages fiscaux en faveur du logement des personnes âgées (Danemark) des avantages fiscaux spécifiques pour les catégories à faible revenu (Allemagne, Pays-Bas) des avantages fiscaux en faveur des familles monoparentales (Royaume-Uni) et des allocations complémentaires de chômage (États-Unis)³. Par ailleurs, divers avantages fiscaux en faveur de l'épargne-retraite sont accordés dans de nombreux pays (voir encadré 1).

Dépenses sociales privées à caractère obligatoire

Les dépenses publiques à caractère social donnent une idée des efforts budgétaires nets déployés dans le domaine social, mais ces données doivent être complétées par des informations sur les contributions à l'effort social exigées du secteur privé. Le gouvernement exerce un contrôle sur les conditions (niveau, couverture et durée) dans lesquelles les prestations privées sont fournies⁴. On peut donc soutenir que celles-ci sont à de nombreux égards similaires aux dépenses publiques⁵. Le total de ces dépenses privées à caractère obligatoire figure sous la rubrique du *montant brut des dépenses sociales privées à caractère obligatoire* (5).

Comme celui des dépenses publiques à caractère social, le montant brut des dépenses privées à caractère social fait l'objet d'un ajustement au titre de la fiscalité directe et indirecte. Le produit des impôts directs frappant les transferts sociaux privés à caractère obligatoire a été obtenu auprès de sources nationales pour les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Pour le Danemark et la Suède, on a dû recourir à des modèles de microsimulation. Au Danemark, les taux d'imposition moyens par rubrique (AITR) concernant les prestations publiques d'assurance maladie et accidents du travail ont été appliqués aux dépenses correspondantes tandis qu'en Suède les AITR des prestations publiques d'assurance maladie ont été appliqués aux dépenses concernant les indemnités maladie versées par les employeurs. S'agissant des impôts indirects, le taux implicite d'imposition indirecte décrit ci-dessus a été appliqué aux dépenses privées de caractère obligatoire après impôts directs, ce qui a donné le *montant net courant des dépenses sociales privées à caractère obligatoire* (6). En additionnant cet indicateur au montant net des dépenses publiques à caractère social, on obtient le *montant net des dépenses sociales courantes découlant de décisions publiques* (7) qui constitue un indicateur exhaustif de l'effort social.

Les prestations sociales à caractère obligatoire du secteur privé concernent souvent des indemnités d'assurance maladie⁶. En Allemagne, au Danemark et en Suède, les employeurs sont tenus de verser des indemnités en cas de maladie

(maintien du paiement des salaires) pendant une certaine période et ces dépenses ne sont pas remboursées par l'État. Au Royaume-Uni, l'État rembourse aux employeurs jusqu'à 80 pour cent des indemnités versées en cas de maladie. Les 20 pour cent restants sont considérés comme des dépenses sociales privées à caractère obligatoire. Aux États-Unis, les indemnités maladie à caractère obligatoire sont de peu d'importance : six États seulement ont en effet décidé des «programmes temporaires d'assurance invalidité». Les autres programmes à caractère obligatoire concernent les accidents du travail et la retraite. Aux États-Unis, l'assurance des salariés couvre les employés de la fonction publique et du secteur privé victimes d'accidents du travail. Les régimes de retraite obligatoires sont importants au Royaume-Uni où les individus et les entreprises sont autorisés dans certaines conditions à opter pour une non-adhésion au régime public de retraite des salariés (State Earning Related Pension Scheme – SERPS).

Les données sur les dépenses au titre des programmes privés à caractère obligatoire ont été tirées des sources nationales (Adema *et al.* 1996). Il est difficile de répartir clairement par catégories les dépenses sociales privées à caractère obligatoire et il n'est parfois pas possible de distinguer au sein des données disponibles les dépenses à caractère obligatoire de celles qui ne le sont pas. Par exemple, certains paiements de transferts comportent un grand nombre d'éléments volontaires et ne peuvent être considérés comme directement comparables aux dépenses à caractère obligatoire qui ne comportent pas de tels éléments. Aux Pays-Bas, les dépenses des caisses de retraites couvrant l'ensemble d'une branche professionnelle et celles des caisses couvrant certaines catégories particulières de professions libérales sont notées pour mémoire⁷.

COMPARAISONS ENTRE PAYS

Les dépenses budgétaires enregistrées dans la base de données SOCX (dépenses sociales courantes libellées en monnaie nationale) sont rapportées au PIB aux prix du marché afin de faciliter la comparaison entre les pays. Les indicateurs sociaux élaborés dans la présente note sont destinés à mesurer la part de la production nationale à laquelle peuvent prétendre les bénéficiaires d'une aide sociale directe ou indirecte décidée par la collectivité (ce faisant, ils rendent compte de la valeur des impositions indirectes sur la consommation des revenus de transferts). Les indicateurs présentés ici sont donc rapportés au PIB au coût des facteurs qui n'inclut pas la valeur des impôts indirects et des subventions aux entreprises. Toutefois, afin de faciliter la comparaison avec les informations contenues dans SOCX, certains indicateurs de l'effort social des pouvoirs publics par rapport au PIB aux prix du marché sont présentés dans le bas du tableau 2.

Tableau 2. **Ajustements entre dépenses brutes et dépenses nettes en pourcentage du PIB aux coûts des facteurs 1993**

+/-	Numéro de ligne	Rubrique	Danemark	Allemagne	Pays-Bas ¹	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
	(1)	Montant brut des dépenses publiques à caractère social (telles que figurant actuellement dans la base de données SOCX)	35.2	32.4	34.0	42.4	26.9	16.3
-		Impôts directs et cotisations sociales versés sur les transferts	4.5	2.9	6.5	5.9	0.2	0.1
=	(2)	Montant net des dépenses publiques directes à caractère social en numéraire	30.7	29.6	27.5	36.5	26.7	16.2
-		Impôts indirects sur la consommation financée par les transferts monétaires nets	4.5	3.3	2.7	4.1	2.6	0.5
=	(3)	Montant net des dépenses publiques directes à caractère social	26.3	26.3	24.7	32.4	24.0	15.7
+		Avantages fiscaux à finalité sociale consentis sur les dépenses publiques et privées à caractère social	0.1	0.9	0.1	0.0	0.4	1.2
=	(4)	Montant net des dépenses publiques courantes à caractère social	26.4	27.2	24.9	32.4	24.4	17.0
	(5)	Montant brut des dépenses sociales privées à caractère obligatoire	0.7	1.8		0.7	0.3	0.5
-		Impôts directs et cotisations sociales payés sur les transferts monétaires privés à caractère obligatoire	0.2	0.6		0.2	0.0	0.0
-		Impôts indirects sur les achats de consommation financés par les transferts monétaires privés à caractère obligatoire	0.1	0.2		0.1	0.0	0.0
=	(6)	Montant net des dépenses sociales privées à caractère obligatoire	0.4	1.0		0.4	0.2	0.5
	(7)	Montant net des dépenses sociales courantes découlant de décisions publiques [(4) + (6)]	26.7	28.2		32.8	24.6	17.5
<i>Ajustements pour mémoire :</i>								
		Avantages fiscaux en faveur de la retraite ²	I/A	I/A	I/A	I/A	3.1	1.0
<i>Rubriques pour mémoire :</i>								
		Régimes de retraite collectifs faisant l'objet d'une extension par voie administrative			0.7			
		Impôts indirects	20.2	15.2	13.9	17.3	16.3	9.1

Tableau 2. **Ajustements entre dépenses brutes et dépenses nettes en pourcentage du PIB aux coûts des facteurs 1993** (suite)

+/-	Numéro de ligne	Rubrique	Danemark	Allemagne	Pays-Bas ¹	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
		Rapportés aux PIB aux prix du marché						
		Montant brut des dépenses publiques directes à caractère social	30.5	28.7	30.6	38.3	23.4	15.0
		Montant net des dépenses publiques courantes à caractère social	22.8	24.0	22.4	29.2	21.2	15.6
		Montant net des dépenses sociales courantes découlant de décisions publiques	23.1	24.9		29.6	21.4	16.1

1. Pour les Pays-Bas, la valeur des avantages fiscaux à finalité sociale concerne l'année 1994.

2. I/A = Information non disponible.

Source : Calculs effectués à partir de Adema *et al.* (1996), « Net Public Social Expenditure », *Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série*, n° 19, OCDE, Paris.

L'ampleur des divers ajustements présentés au tableau 2 est fonction des caractéristiques institutionnelles propres à chaque pays :

- **Impôts directs et cotisations de sécurité sociale** : aux États-Unis et au Royaume-Uni, les prestations sociales publiques et privées à caractère obligatoire sont soumises à une imposition très limitée. Au Danemark, en Suède et surtout aux Pays-Bas ces prestations sont assez lourdement imposées⁸. L'Allemagne se trouve dans une situation intermédiaire : elle exige de la plupart des bénéficiaires le paiement de cotisations sociales tandis que la plupart des transferts monétaires, à l'exception des régimes privés d'indemnités journalières maladie à caractère obligatoire, sont exonérés des impôts directs.
- **Impôts indirects** : les résultats font apparaître une différence marquée entre les pays européens et les États-Unis en ce qui concerne le montant des revenus de prestations sociales récupéré par le biais des impôts indirects⁹.
- **Avantages fiscaux à finalité sociale** (à l'exclusion de ceux en faveur de la retraite) : ce type de mesure n'est utilisé que de manière limitée au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède. Le Royaume-Uni se situe, à cet égard dans une position intermédiaire¹⁰. Les avantages sociaux à finalité sociale sont plus importants en Allemagne (au titre des enfants à charge) et surtout aux États-Unis (au titre des contributions des employeurs à l'assurance maladie et aux soins médicaux).
- **Prestations privées à caractère obligatoire** : ces dépenses sont particulièrement importantes en Allemagne où les employeurs sont tenus de verser des indemnités maladie pendant des périodes pouvant aller jusqu'à six semaines. Au Danemark et en Suède, les dispositions similaires portent sur des périodes relativement limitées. Aux États-Unis, le système de « Workers' Compensation » (assurance maladie et accident du travail des salariés) constitue le principal programme privé de caractère obligatoire. En dehors des Pays-Bas, où existe un système de retraite professionnelle comportant certains éléments obligatoires, le Royaume-Uni est le seul pays qui connaît un système de retraite privé à caractère obligatoire. Les paiements correspondants sont encore d'importance limitée mais devraient augmenter avec l'arrivée à maturité des systèmes de retraite en cause¹¹.

Les données disponibles concernant les avantages fiscaux en faveur de la retraite indiquent que la fiscalité peut beaucoup encourager l'adhésion à des régimes privés de retraite de façon substantielle. Par exemple, au Royaume-Uni, les allègements fiscaux consentis en faveur des systèmes de retraite individuels

et professionnels et les remises d'impôt au titre des systèmes contractuels de substitution au régime national d'assurance ont représenté 3.1 pour cent du PIB en 1993.

L'effet global des corrections est de ramener l'effort social net mesuré par l'indicateur des dépenses sociales directes découlant de décisions publiques à un niveau sensiblement inférieur à celui que suggèrent les données budgétaires brutes sauf pour les États-Unis (voir les lignes 1 et 7 du tableau 2). Pour le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, les corrections ont pour effet de réduire les dépenses sociales brutes d'un montant compris entre 8.5 et 9.6 pour cent du PIB. Les corrections sont plus limitées pour l'Allemagne (4.2 pour cent du PIB) et pour le Royaume-Uni (2.3 pour cent du PIB). En revanche, pour les États-Unis, les données budgétaires sous-estiment l'effort social total et les données disponibles sur les avantages sociaux en faveur de la retraite renforcent cette conclusion.

La principale conséquence découlant de ces résultats est que l'intensité de l'effort social est, semble-t-il, largement comparable dans les différents pays lorsqu'on se place dans un cadre plus global, tenant compte des mesures fiscales et législatives et pas seulement des crédits budgétaires.

CONCLUSION

La présente note examine les ajustements à apporter aux données concernant les dépenses sociales brutes pour pouvoir formuler des conclusions sur le coût net de la protection sociale. Elle s'appuie sur les résultats d'une étude préliminaire aux données encore parcellaires.

Sur la base des informations figurant dans la présente note et en se limitant aux six pays couverts, les écarts entre les montants *bruts* des dépenses publiques directes sont nettement supérieurs aux écarts entre les montants nets des dépenses publiques courantes à caractère social (l'écart type étant de 8.8 dans le premier cas et de 5.0 dans le second). Les écarts entre les montants nets des dépenses sociales courantes découlant des décisions publiques sont légèrement supérieurs à ceux observés entre les montants nets des dépenses publiques courantes à caractère social.

Ces observations laissent penser que les analyses de l'effort social des pouvoirs publics qui ne prennent pas en compte les dépenses privées à caractère obligatoire, l'imposition des transferts monétaires, les impôts indirects sur la consommation financée par les prestations sociales et les avantages fiscaux à finalité sociale peuvent être trompeuses. Les écarts apparemment importants qui existent entre les montants bruts des dépenses publiques à caractère social sont dus en partie aux différences institutionnelles touchant la manière dont les objectifs sociaux sont poursuivis par les gouvernements.

NOTES

1. Les avantages fiscaux à finalité sociale correspondent à ce qu'Adema *et al.* (1996) qualifient de « mesures fiscales à caractère social »
2. En dehors des limitations découlant des données elles-mêmes, les calculs sont affectés par des problèmes conceptuels concernant le choix des unités fiscales dans les différents pays et par des difficultés d'agrégation de la valeur de différentes mesures fiscales et sociales qui sont souvent interdépendantes. Ceci signifie en fait que les estimations de la présente note sont limitées dans leur portée mais sont comparables entre les pays : toutes les mesures fiscales et sociales ciblées sur les familles en général ont été exclues de même que les mesures fiscales en faveur du logement. Toutes les exonérations de TVA, par exemple concernant les produits pharmaceutiques, ne sont pas incluses dans les avantages fiscaux à finalité sociale du fait qu'elles sont déjà prises en compte dans les ajustements au titre des impôts indirects.
3. Adema *et al.* (1996) en donnent un aperçu complet.
4. Le gouvernement peut également influencer sur la négociation d'accords collectifs de salaires comportant des clauses relatives à la prestation privée de dépenses sociales. Cette influence est impossible à mesurer avec précision.
5. Il peut exister des différences de comportement : l'absentéisme pour maladie est probablement considéré de manière différente par les employeurs selon qu'ils sont directement responsables de la poursuite du paiement des salaires ou qu'ils versent des contributions à un régime public d'assurance maladie, quel que soit le nombre de journées perdues du fait de maladie.
6. Cette brève description des programmes de dépenses sociales à caractère obligatoire concerne la situation en vigueur en 1993.
7. La question de savoir si la pratique institutionnelle de l'extension par la voie administrative du champ d'application des accords collectifs entre employeurs et salariés entraîne l'existence de dépenses sociales privées à caractère obligatoire n'est pas tranchée. Aux Pays-Bas des conventions collectives ayant à l'origine un caractère volontaire et qui prévoient aussi des systèmes de retraite ont vu leur champ d'application étendu à l'ensemble d'une branche par décision administrative. Dans ce cas, les données ne distinguent pas les dépenses des employeurs qui étaient parties à l'accord (volontaire) initial de celles des employeurs qui ne l'étaient pas. Contrairement à celles des autres accords obligatoires, les dispositions des accords volontaires ne peuvent pas être

modifiées par les autorités des Pays-Bas. Ces dernières peuvent seulement procéder à l'extension du champ d'application des accords à la demande des parties intéressées et la plupart des salariés et des entreprises concernés étaient parties à l'accord volontaire initial. Ces dépenses comportent donc un grand nombre d'éléments volontaires et ne peuvent être considérées comme directement comparables aux dépenses obligatoires ne comportant pas de tels éléments. Il s'agit néanmoins d'un cas intermédiaire comportant des éléments de contrainte évidents et la valeur de ces dépenses est notée pour mémoire.

8. Pour les Pays-Bas, il a été possible de vérifier ces résultats au moyen d'autres recherches sur l'imposition des prestations sociales. Des travaux antérieurs concernant l'année 1990 ont montré que les impôts directs sur les prestations sociales représentaient 5.1 et 5.5 pour cent du PIB aux prix du marché (respectivement : Einerhand *et al.* 1995 et Centraal Bureau voor de Statistiek, 1994). L'estimation de 5.1 pour cent était basée sur un éventail de dépenses plus limité que la base de données SOCX. Celle de 5.5 pour cent a été obtenue en utilisant la même assiette que la SOCX. L'estimation de 6.5 pour cent du PIB aux coûts des facteurs (qui équivaut à 5.9 pour cent du PIB aux prix du marché) effectuée pour les Pays-Bas sur la base de la méthode de simulation microéconomique se situe donc dans la ligne des travaux antérieurs.
9. Le recours à d'autres méthodes de calcul des impôts indirects sur les revenus de prestations sociales peut affecter les niveaux mais non l'ordre de classement des pays (Adema *et al.* 1996).
10. La « déduction pour couple marié » existant au Royaume-Uni n'est pas considérée comme un avantage fiscal à finalité sociale du fait que le paiement du montant monétaire équivalant à cette déduction ne serait pas considéré comme une dépense sociale. Cette déduction est, toutefois, accordée aussi aux familles monoparentales. Dans ce cas, elle est considérée comme de caractère social du fait que la condition de son obtention est la présence d'enfants à charge qui est considérée habituellement comme un critère d'admissibilité aux prestations monétaires dans les systèmes de protection sociale contrairement à celui de la déduction pour couple marié, qui est l'existence d'un contrat de mariage. Ceci implique que le système français de « quotient familial » (qui n'est pas examiné ici) devrait être considéré comme un avantage fiscal à finalité sociale.
11. Les données ne reflètent pas les programmes d'assurance maladie qui ont été mises en place aux Pays-Bas et au Royaume-Uni après 1993. Ces réformes ont eu pour effet d'accroître l'importance des prestations privées à caractère obligatoire dans ces deux pays.

BIBLIOGRAPHIE

- ADEMA, W., M. EINERHAND, B. EKLIND, J. LOTZ, et M. PEARSON (1996), « Net Public Social Expenditure », Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série n° 19, (OCDE) Paris.
- ADEMA, W. et M. EINERHAND (1998), « Private Social Expenditure : An International Comparison », OCDE Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série, Paris, (*à paraître*).
- CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (1994), *Comparability of the Sector General Government in the National Accounts – A Case study for the Netherlands and Germany*, Voorburg/Heerlen, Pays-Bas.
- ERHVERVMINISTERIET, FINANSMINISTERIET, SKATTEMINISTERIET, ØKONOMIEMINISTERIET (1996), *Skatteudgifter i Danmark*, Copenhagen.
- EINERHAND, M., M. KERKLAAN, H. METZ, E. SIEGELAAR, et M. VLIEGENTHART (1995), *Sociale Zekerheid : Stelsels en Regelingen in Enkele Europese Landen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, La Haye.
- HM TREASURY (1989), *Financial Statement and Budget report 1989-90*, HMSO, Londres.
- MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET DES AFFAIRES SOCIALES (1994), *Social Security in Germany, Expenditure and Revenue 1960-1993*, Bonn.
- OCDE (1995), *Statistiques de recettes publiques des pays Membres de l'OCDE 1965-1994*, Paris.
- OCDE (1996a), « Social Expenditures Statistics of OECD Member Countries – provisional version », Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série, n° 17, Paris.
- OCDE (1996b), *Dépenses fiscales : expériences récentes*, Paris.
- OCDE (1997), *Taxes, Benefits and Incentives, (Fiscalité, prestations sociales et incitations)*, Paris, *à paraître*.