Exonérations, exemptions et dépenses fiscales : quels coûts pour la protection sociale ?

Michaël ZEMMOUR [1]

Cet article vise à rendre visible le coût pour la protection sociale des « dépenses socio-fiscales » : modulations ou dérogations aux prélèvements obligatoires.

Après avoir présenté une typologie chiffrée des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale pour l'année 2011, l'article se penchera particulièrement sur les dispositifs qui grèvent les ressources des assurances sociales (Sécurité sociale, chômage, retraites complémentaires…). En effet, à côté des « exonérations » de cotisations sociales, bien repérées et dont les pertes occasionnées sont largement compensées, des dispositifs d'« exemptions » diminuent sensiblement les recettes sociales par un effet d'assiette : environ 9 % de la masse salariale du secteur privé échappe ainsi aux cotisations sociales ordinaires. La perte de recettes occasionnée par les exemptions non compensées de cotisations sociale représente environ 24 milliards d'euros pour 2015. Elle contribue au déficit de la Sécurité sociale mais plus encore à ceux de l'assurance chômage et des retraites complémentaires. Dans le même temps, les salariés concernés voient leurs droits contributifs (retraite, chômage) en partie réduits par ces dispositifs. Nous montrons qu'une partie de ces exemptions peut s'interpréter comme un renoncement partiel aux assurances sociales, en faveur de contrats collectifs privés.

L'analyse agrégée de l'intervention publique en matière de protection sociale consiste généralement à recenser les prestations en espèces et en nature versées par l'État, les organismes publics et parapublics. L'analyse du financement de la protection sociale revient alors à retracer les flux

1. Maître de conférences en économie, Université Lille 1, Clersé. Chercheur associé au LIEPP (Sciences Po). Ce projet a bénéficié du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir dans le cadre du labex (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02). Je remercie Philippe Batifoulier, Julie Baudrillard, Clément Carbonnier, Anne Fretel, Solveig Grimault, Michel Husson, Chloé Touzet, ainsi que l'ensemble des membres du comité de lecture de *La Revue de l'IRES* pour leurs remarques et suggestions lors d'étapes intermédiaires de la rédaction.

financiers (cotisations sociales, impôts et taxes affectés et contributions publiques) permettant la réalisation de ces prestations.

Or, en France comme dans la plupart des pays développés, on observe que le recours massif aux « dépenses socio-fiscales » (dérogations aux prélèvements fiscaux ou sociaux [2]) contribue significativement à la protection sociale, soit en délivrant des quasi-prestations (prime pour l'emploi, quotient familial, crédit d'impôt pour garde d'enfant de moins de 6 ans, incitations à souscrire des contrats de complémentaires santé, etc.), soit en diminuant substantiellement les recettes affectées à la protection sociale (exonérations de cotisations sociales et exemptions de prélèvements sociaux).

Dans le cadre d'un projet de recherche sur les dépenses socio-fiscales en France, nous avons cherché à dresser un inventaire exhaustif des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale. Dans la mesure où ces dispositifs sont généralement exclus du cadre d'analyse de la protection sociale, un premier travail (Zemmour, 2013) a consisté à créer, par recollement de différentes sources administratives portant sur l'année 2011, une base de données chiffrée de l'ensemble des dispositifs ayant trait à la protection sociale.

À l'appui de ce travail, le présent article tente de rendre visible la contribution des dépenses socio-fiscales à la protection sociale. Cette mise en visibilité répond d'abord à un objectif de démocratie sociale. En effet, il est fréquent de constater que cette « face cachée de l'État social » (Howard, 1997) est moins mise en débat que les dépenses directes. Le second enjeu est de proposer un nouvel objet pour l'évaluation des politiques publiques : en effet, si les dépenses socio-fiscales poursuivent souvent les même objectifs que les dépenses directes, elles ne leur sont pas loin s'en faut strictement équivalentes. Aussi, un inventaire exhaustif des dépenses socio-fiscales du champ permet de mesurer les effets (économiques, distributifs, sociaux), comparé aux effets des dépenses directes [3]. Mais c'est un troisième type d'enjeu que nous développons dans la partie II.3 : il s'agit d'analyser comment certains dispositifs apparemment anodins ou mal connus, les « exemptions de cotisations sociales », peuvent modifier substantiellement le financement et le fonctionnement d'institutions centrales d'un système, en l'espèce les assurances sociales.

2. L'usage courant est de parler de « dépenses fiscales » pour les dispositifs relevant des impôts et taxes et de « niches sociales » pour les dispositifs concernant les cotisations sociales. Ce dernier terme (« niche ») nous apparaissant à la fois inapproprié et manquant de symétrie avec celui de « dépense fiscale », nous englobons les deux concepts sous le terme « dépenses socio-fiscales » dans le reste de l'article.
3. Par exemple Landais, Piketty, Saez (2011) soulignent le caractère anti-distributif du quotient familial au regard des allocations familiales ; Devetter et Rousseau (2011) font le même constat concernant les dépenses socio-fiscales dans le champ des services à la personne (en comparant dépenses socio-fiscales et APA) ; Carbonnier, Palier, Zemmour (2016) comparent l'effet sur l'emploi des exonérations de cotisations à la création directe d'emploi.

La suite de l'article est organisée comme suit. Dans un premier temps (I), nous présentons le bilan de ce recensement (I.1), ainsi que des outils méthodologiques pour appréhender les différents dispositifs et les difficultés liées au chiffrage. Ce recensement met en évidence quatre catégories de dépenses socio-fiscales selon leur rapport à la protection sociale (modification des recettes sociales, quasi-prestation, incitation à souscrire à une offre de services privés, modulation de la taxation des prestations). Chacune de ces catégories est l'occasion d'une perte de recette, pour l'État ou pour les administrations de sécurité sociale, comptablement estimée à plusieurs dizaines de milliards d'euros. Dans un second temps (II), nous montrons comment certaines dépenses socio-fiscales diminuent spécifiquement les recettes des assurances sociales, c'est-à-dire la Sécurité sociale et les différents organismes conventionnels (retraite, chômage). Nous montrons (II.1) que pour 2015, les pertes de recettes occasionnées par ces dispositifs représentent un coût comptable d'environ 27 milliards d'euros – l'équivalent de 5 points de cotisations sur l'assiette concernée –, non compensés. Tandis que les « exonérations » de cotisations employeur (II.2) sont bien connues de la littérature académique, nous nous concentrons dans cette section sur un autre dispositif moins connu, mais plus coûteux pour les assurances sociales : les exemptions d'assiette (II.3). Il s'agit de l'ensemble des éléments de rémunération exclus du salaire de base et donc du calcul de la plupart des prélèvements sociaux (plus de 9 % de la masse salariale des salariés du privé [4]). Cette même masse salariale est également exclue du calcul des droits contributifs individuels des salariés concernés (chômage, retraite, etc.) Nous montrons qu'une partie de ces exemptions peut s'interpréter comme un renoncement collectif partiel aux assurances sociales, en faveur de contrats collectifs privés.

I. Dépenses socio-fiscales et État social en France

Après avoir recensé les différents types de dépenses socio-fiscales existant dans le champ de la protection sociale (I.1), dont certaines sont fréquemment sous-estimées ou peu visibles dans un certain nombre de travaux (I.2), nous proposerons une méthodologie permettant d'en établir la « comptabilité » (I.3).

I.1. Les dépenses socio-fiscales en France en 2011

À l'aide du recollement des différentes sources administratives [5], nous avons recensé l'ensemble des dépenses socio-fiscales qui affectent l'architecture de la protection sociale française en 2011, soit parce qu'elles en

4. D'après Conseil des comptes de la Sécurité sociale et données Acoss (voir *infra*, II.3).
5. Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS), rapports de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances, etc. La liste exhaustive se trouve dans Zemmour (2013).

modifient le financement, soit parce qu'elles interviennent en parallèle des prestations sociales. Le résumé de ce recensement est présenté dans le tableau 1.

Tableau 1. Les comptes de la protection sociale et leur articulation avec les dépenses socio-fiscales

<table>
<tr><th colspan="2">Cadre analytique des comptes de la protection sociale</th><th colspan="2">Dépenses socio-fiscales correspondantes (coût comptable 2011) *</th></tr>
<tr><td colspan="2">Recettes (prélèvements affectés et dépenses budgétaires) (662 Mds) **</td><td colspan="2">Catégorie 1. Renoncement à des recettes sociales affectées sans motif de protection sociale (42 Mds)
Exemple : exonérations « Fillon » de cotisations bas salaire</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Prestations nettes : (A)-(B)</td><td rowspan="2">(A) Prestations brutes en espèces et en nature (639 Mds)</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)
Ex : Prime pour l'emploi, Quotient familial</td></tr>
<tr><td>Dont Cat. 3. Destinées à stimuler la dépense privée de protection sociale (14 Mds)
Ex : Crédit d'impôt pour l'emploi d'une aide à domicile, incitations à la souscription d'une complémentaire santé...</td></tr>
<tr><td>(B) Prélèvements obligatoires sur les prestations sociales</td><td colspan="2">Catégorie 4. Non-imposition ou imposition à taux réduit des prestations sociales (15 Mds)
Ex : CSG à taux réduit sur certaines pensions de retraite…</td></tr>
</table>

* Les montants des différentes catégories ne peuvent être additionnés entre eux. Le détail exhaustif des mesures considérées peut être consulté dans l'annexe 9.1 de Zemmour (2013).

** Source Drees ; la différence entre le montant des recettes et le montant des prestations brutes correspond aux frais de gestions.

Source : reproduit depuis Zemmour (2013).

La partie gauche du tableau 1 correspond aux comptes de la protection sociale au sens traditionnel, distinguant les recettes de la protection sociale, les prestations (en nature et en espèce), et éventuellement les prélèvements sur ces prestations (qui permettent de calculer des prestations « nettes de prélèvements »). Notre apport est présenté dans la partie droite du tableau, qui signale les différents niveaux auxquels les dépenses socio-fiscales peuvent intervenir pour modifier ou compléter la partie gauche. En effet, les dépenses socio-fiscales interviennent parallèlement à toutes les étapes d'analyses des comptes de la protection sociale. Ainsi, élargissant une typologie mise en place par l'OCDE (Adema, Fron, Ladaique, 2011 et éditions précédentes), nous distinguons quatre types de dépenses socio-fiscales : la catégorie 1 concerne les mesures qui modifient les recettes affectées de la

protection sociale (les cotisations, contribution sociale généralisée – CSG, contribution pour le remboursement de la dette sociale – CRDS…) mais n'ont pas d'objectif intrinsèque de protection sociale. Les trois catégories suivantes interviennent d'une manière ou d'une autre dans un but social, à la place ou en complément des prestations (pour le détail de ces catégories, voir *infra*, II.3).

La lecture du tableau 1 nous renseigne sur l'intensité du recours politique à l'instrument des prélèvements obligatoires dans le système français. Pour fixer les idées, on peut rapporter les montants des différentes catégories aux recettes et dépenses de la partie gauche du tableau. Par exemple, les dépenses socio-fiscales de la catégorie 1 (pertes de recettes sociales non motivées par des motifs de protection sociale) représentent 6 % des recettes totales de la protection sociale la même année. Les catégories 2 (quasi-prestations) et 3 (subvention à la dépense privée), dont le coût comptable s'élève à 35 milliards d'euros, représentent environ 5 % du montant des prestations sociales brutes servies la même année. Enfin, la catégorie 4 (imposition réduite de certaines prestations sociales) représente de l'ordre de 10 % de la collecte de l'impôt sur le revenu et de la CSG cumulés.

Au-delà de ces seuls montants, le recours à ces dispositifs est particulièrement structurant pour certaines politiques publiques : ainsi, depuis les années 1990, les exonérations de prélèvements sociaux (recensés ici dans la catégorie 1) sont devenues l'élément central des politiques de l'emploi – phénomène encore renforcé avec le « Pacte de responsabilité » postérieur à notre analyse. De même, le quotient familial (environ 11,6 milliards d'euros en 2009) représente de l'ordre de 15 % du montant des prestations familiales. Le secteur de l'aide à domicile, comme celui de la petite enfance, sont fortement structurés par les dépenses socio-fiscales ciblées sur les « services à la personne [6] ». Enfin, une dépense socio-fiscale spécifique subventionne les couvertures complémentaires d'entreprise au détriment des assurances sociales (voir *infra*, II.3).

Aussi la réintégration des dépenses socio-fiscales dans les analyses de la protection sociale en France apparaît pertinente aussi bien au niveau le plus agrégé que dans l'analyse risque par risque.

I.2. Un objet scientifique et administratif relativement récent

Le concept de dépenses fiscales est attribué à Surrey (1970), universitaire et sous-secrétaire d'État au Trésor des États-Unis, qui recommande de considérer les dérogations aux prélèvements obligatoires comme des « dépenses fiscales » à faire figurer systématiquement dans les comptes

6. Voir Devetter et Jany-Catrice (2010) pour le cas de la France, Carbonnier et Morel (2015) pour une approche internationale comparée.

publics. Depuis, la notion a connu une diffusion large au sein des administrations du monde entier.

Les travaux universitaires traitant de la protection sociale considèrent depuis les années 1950 qu'une des formes de l'intervention publique dans le champ de la protection sociale (« *welfare* ») était l'instrument des prélèvements obligatoires. Ainsi Titmuss (1958) mentionne le « *fiscal welfare* », c'est-à-dire l'utilisation d'instruments fiscaux pour pourvoir à des besoins sociaux comme l'une des modalités d'intervention de l'État social. Les travaux de Hacker (2002) et Howard (1997) ont établi sur le cas états-unien que, malgré un niveau de dépenses sociales brutes remarquablement faible, les États-Unis connaissaient une forte intervention publique dans le champ du social par la présence remarquable d'un « État social caché », constitué d'une intense et coûteuse intervention *via* de nombreux dispositifs fiscaux. Depuis les années 2000, dans une perspective de comparaison internationale, l'OCDE recense systématiquement les « allègements d'impôts pour motifs sociaux [7] » (Adema, Fron, Ladaique, 2011). Un des résultats de ce travail est de souligner une nouvelle fois que les États ne se distinguent pas tant par l'intensité de l'intervention publique (le niveau de dépenses sociales nettes révèle moins de disparité que n'en laisse supposer le niveau de dépenses sociales brutes) que par les modalités de leur intervention [8].

Concernant le cas de la France, l'administration a pris une certaine avance sur les chercheurs quant à la prise en compte des dépenses socio-fiscales dans le fonctionnement de la protection sociale : la préoccupation de l'administration sur le rôle des dépenses fiscales dans l'équilibre des comptes publics se systématise au début des années 2000. Pour autant, les dépenses socio-fiscales ne sont pas systématiquement intégrées dans l'analyse agrégée de la protection sociale, conçue comme un système de prélèvements et de transferts publics couvrants des risques sociaux. Bien que brièvement mentionnées, les dépenses socio-fiscales ne sont par exemple pas intégrées aux comptes de la protection sociale publiés annuellement (Beffy, Roussel, Solard *et al.*, 2015) [9] ou dans la base européenne Sespros [10]. Depuis de nombreuses années, Adema, Fron et Ladaique (2011) produisent des données de comparaison se basant sur des sources administratives, mais celles-ci manquent d'exhaustivité (Zemmour, 2013). Aussi la

7. « *Tax Breaks with Social Purpose*. »
8. Pour une revue de littérature plus complète sur la contribution des dépenses socio-fiscales à la protection sociale, on pourra se reporter à Zemmour (2013) pour le cas de la France et à Morel, Touzet et Zemmour (2016) pour une revue de la littérature internationale.
9. Le recensement des dépenses socio-fiscales dans le champ de la protection sociale proposé se restreint essentiellement à la partie fiscale décrite dans le projet de loi de finances (Beffy, Roussel, Solard *et al.*, 2015:34-35;47;215-217). Le rôle des exemptions de cotisations sociales, notamment motivés par des contrats de protection sociale privés présenté dans la partie 2 du présent article n'y est pas ou peu évoqué.
10. « Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale » d'Eurostat.

mise en visibilité systématique des dépenses socio-fiscales dans le champ de la protection sociale se révèle un exercice inédit pour le cas de la France.

Les universitaires qui ont traité des dépenses socio-fiscales y ont vu des dispositifs essentiellement fiscaux, ignorant leur effet spécifique sur les assurances sociales (cela tient notamment au fait que les États-Unis occupent une place centrale dans cette littérature). Or, un des traits caractéristiques des pays d'Europe continentale est que la majorité des dispositifs de protection sociale procèdent d'un financement original, affecté et géré séparément des comptes de l'État. La France se distingue ainsi historiquement pour être le pays d'Europe dont la plus grande partie des dépenses sociales est financée par des cotisations et contributions sociales ; malgré une tendance à l'augmentation des dépenses financées directement par l'État, la part des cotisations sociales dans le PIB demeure supérieure à 20 % (Beffy, Roussel, Solard *et al.*, 2015). Cette caractéristique institutionnelle a des conséquences économiques et politiques : la santé financière propre des caisses d'assurances sociales est un élément crucial autour duquel s'organise le débat public concernant la protection sociale et l'attitude de l'État vis-à-vis de la Sécurité sociale (Palier, 2005 ; Lartigot-Hervier, 2012). De fait, le déficit ou l'absence de déficit courant des différentes caisses constitue un des éléments centraux du discours et de l'action concernant les « réformes » (entendre le plus souvent réduction) des différentes prestations sociales (Duval, 2007). À titre d'exemple, toutes les négociations concernant la réforme des retraites complémentaires et de l'assurance chômage sont menées sous la pression et à la mesure du déficit réalisé ou prévu de ces régimes.

Aussi, le fait qu'une large partie des dépenses socio-fiscales ont pour effet de diminuer le financement dédié des assurances sociales est un enjeu à la fois économique et politico-institutionnel majeur. Ce point avait déjà été soulevé concernant les « exonérations » de cotisations sociales (qui font pour l'essentiel l'objet de compensations budgétaires ou fiscales ; Duval, 2007) ou concernant l'effet de la fiscalisation lié au basculement d'une partie des cotisations salarié vers la CSG (Palier, 2005 ; Friot, Poinsart, 2008). Or, il existe un autre aspect tout aussi important pour les finances sociales mais moins abordé par les travaux universitaires : les exemptions de cotisations sociales, qui soustraient une partie de la rémunération des salariés du secteur privé au financement usuel des caisses d'assurances sociales. Ce sujet a fait l'objet d'un grand intérêt de l'administration et du Parlement depuis une décennie : les rapports se sont multipliés sur le sujet (exemple : Cour des comptes, 2002 ; CPO, 2010), au point d'entraîner des changements de législation importants (encadré). Dans le champ du droit, ces dispositifs d'assiette ont été analysés par Chauchard (2011), qui propose la notion d'« évitement du salaire » pour qualifier différents arrangements juridiques

permettant de déroger à la présomption de rémunération (et donc de cotisations sociales) de toutes les sommes et avantages versés en contrepartie ou à l'occasion du travail. Sur le plan de l'analyse du financement de la protection sociale, une partie des effets est résumé par Elbaum (2012), mais l'auteure se limite aux effets sur la Sécurité sociale à l'exclusion des autres assurances sociales [11]. Dans la partie I.3, nous tentons de compléter ce tableau en montrant d'une part les effets financiers des dépenses socio-fiscales sur l'ensemble des assurances sociales (y compris Unedic, Agirc et Arrco), mais également en montrant comment ces dépenses socio-fiscales modifient les droits sociaux des salariés concernés.

I.3. Méthodologie du recensement

Pour dresser un inventaire des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale, nous avons collecté toutes les données administratives disponibles sur la base de nombreux documents administratifs publics (loi de finances et de financement de la Sécurité sociale, rapports publics, etc.). Parmi l'ensemble des dispositifs, nous avons sélectionné ceux ayant un rapport avec une fonction de protection sociale ou affectant son financement. Le lecteur intéressé trouvera le détail de ce travail dans Zemmour (2013). Les sections qui suivent présentent les principaux résultats de ce recensement ainsi qu'un ensemble de catégories et concepts développés pour analyser, ordonner et chiffrer les différents types de dispositifs.

Typologie, terminologie et périmètre

Nous avons retenu la définition suivante : les dépenses socio-fiscales sont l'ensemble des dispositifs dérogatoires aux prélèvements obligatoires normaux. La question de la définition du taux « normal » étant elle-même subjective et sujette à des controverses académiques et administratives, nous avons fait le choix de procéder au recensement le plus large possible : nous classons comme dépenses socio-fiscales tous les dispositifs classifiés comme tels dans les documents budgétaires, auxquels nous ajoutons tous les dispositifs non classifiés ainsi dans la préparation du budget mais que nous avons pu retracer dans différents documents de la littérature grise consultée. À titre d'exemple, le « quotient familial », considéré pour l'essentiel comme une « modalité normale de calcul de l'impôt », n'est pas signalé comme une dépense socio-fiscale au projet de loi de finances (PLF) mais est inclus dans notre recensement.

Quant au périmètre, nous avons considéré qu'ont « trait à la protection sociale » toutes les dépenses socio-fiscales, soit qui concernent les ressources affectées de la protection sociale (même lorsque ces dispositifs ne sont pas d'abord motivés par un objectif de protection sociale), soit qui

11. Voir *infra*, II.3, pour une discussion de ce point.

interviennent comme une réponse publique à un des grands « risques » qui constitue le champ de la protection sociale (famille, vieillesse, dépendance, handicap, chômage, pauvreté, maladie, logement…).

Notre parti pris est ici résolument institutionnaliste : nous ne cherchons pas *a priori* à valider ou à disqualifier les dispositifs existants ; nous n'avons pas non plus pour objectif de calculer un montant net de transfert entre ménages qui comprendrait ensemble les prestations, leur imposition, et les dépenses fiscales pour déterminer un volume global de redistribution. Il s'agit pour nous de répertorier des dispositifs en tant qu'ils sont des outils de la politique publique. Des travaux ultérieurs doivent permettre de les mettre en regard des outils traditionnels de l'intervention publique (prélèvements et prestations) et d'en faire l'évaluation. C'est notamment en mesurant l'écart et les similitudes entre les deux instruments que l'on sera le mieux à même d'en faire l'économie politique : d'une part d'identifier si les dépenses socio-fiscales ont des effets économiques et sociaux spécifiques par rapport aux instruments traditionnels, d'autre part de comprendre les motivations économiques et politiques de leur usage (en lieu et place ou en complément des outils traditionnels).

Un premier travail conceptuel [12] a consisté à définir une terminologie qui permet précisément d'établir en quoi une mesure fiscale s'éloigne de la norme. Nous avons ensuite construit quatre catégories d'analyses des dépenses socio-fiscales selon le rapport qu'elles entretiennent avec la protection sociale au sens traditionnel. Ce sont ces catégories qui figurent dans le tableau 1.

La première catégorie comprend les renoncements à des recettes sociales pour des motifs économiques autres que la protection sociale (emploi, rémunération…). Cette catégorie comprend les exonérations de cotisations employeur, une large part des « exemptions de cotisations sociales », c'est-à-dire des éléments de rémunération exclus de l'assiette des cotisations sociales sans motif de protection sociale (intéressement, participation, titres restaurants, etc.). La seconde catégorie concerne les dépenses fiscales « assimilables à des prestations en espèces » : il s'agit de dispositifs dépendant du statut, de la situation sociale ou familiale du bénéficiaire, ou du montant et de la nature de ses revenus mais qui ne sont pas conditionnés à la réalisation d'une dépense par le bénéficiaire. Cette catégorie comprend un ensemble de mesures qui pourraient théoriquement être substituées par des prestations en espèces (prime pour l'emploi, quotient familial, exonérations de la taxe d'habitation…). La troisième catégorie concerne les dépenses fiscales conditionnelles à la réalisation d'une dépense privée : la dépense socio-fiscale intervient pour « prendre en charge » une partie de

12. On trouvera dans Zemmour (2013:33-34) un tableau mettant en parallèle la terminologie mise en œuvre par l'OCDE, celle utilisée par l'administration française, et la nôtre.

la dépense réalisée, soit sous forme de crédit ou de réduction d'impôt, soit en permettant d'exclure de l'assiette des prélèvements les sommes consacrées à ces dépenses. Ces dispositifs sont souvent présentés comme des dispositifs d'incitation. Cette catégorie comprend par exemple les crédits d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile (accompagnement de personnes dépendantes, garde d'enfants), les dispositifs encourageant la souscription de contrats de protection sociale privée (essentiellement collectifs en entreprises ou individuelles pour les travailleurs indépendants). Enfin, une dernière catégorie regroupe le taux d'imposition spécifique applicable à certaines prestations sociales. Cette catégorie comprend le taux réduit de CSG applicable à certaines prestations, la TVA réduite sur les médicaments, etc.

Un chiffrage essentiellement comptable

Le tableau 1 présenté précédemment donne par grandes catégories de dépenses socio-fiscales un chiffrage annuel du coût de ces dispositifs. Ce chiffrage du « coût comptable », issu des données de l'administration, est assez précis, mais son sens ne doit pas être interprété immédiatement comme l'équivalent d'une dépense budgétaire.

L'argument initial mobilisé par Surrey (1970) pour comptabiliser les dépenses fiscales dans les comptes publics est qu'il est indifférent pour l'équilibre des comptes de réaliser une dépense ou de ne pas réaliser une recette. On pourrait arguer *a contrario* qu'une non-recette est purement virtuelle et qu'elle n'est pas assimilable à une dépense publique effective, qui a quant à elle une inscription réelle sonnante et trébuchante. Mais lorsqu'on étudie l'intervention publique dans le champ de la protection sociale, il est manifeste que la frontière entre non-recette et dépense est poreuse. En effet, certaines dépenses socio-fiscales (en particulier celles des catégories 2 et 3 du tableau 1) coexistent avec des dépenses directes qui leurs sont très proches : ainsi, malgré des différences techniques, on reconnaîtra que la prime pour l'emploi (PPE) est extrêmement proche dans son objectif et dans son mode de calcul du revenu de solidarité active (RSA) activité [13], or l'un a le statut de prestation sociale là où l'autre est un simple crédit d'impôt sur le revenu. De même, certains dispositifs de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) liés à la garde d'enfant comprennent des dépenses directes qui « remboursent » des prélèvements obligatoires (prise en charge d'une partie des cotisations sociales employeur sous forme de prestations familiales) là ou d'autres dispositifs fonctionnent sous forme de dépenses socio-fiscales (« exonération de cotisations employeur » ciblée sur le secteur des services à la personne). De plus, dans le cas de certains

13. Au point que les deux dispositifs sont fusionnés en 2015 sous la forme d'une nouvelle prestation sociale, la « prime d'activité ».

dispositifs diminuant les recettes sociales, tout se passe comme si la dépense socio-fiscale était bien une perte budgétaire réelle : ainsi, la majorité des exonérations générales de cotisations employeur est en principe remboursée à l'euro près par l'État à la Sécurité sociale (comme si elles avaient effectivement été payées pour chaque salarié concerné). Enfin, le système de comptabilité européen SEC 2010 enjoint désormais les États à comptabiliser comme des dépenses directes la part négative des crédits d'impôt (c'est-à-dire la part du crédit d'impôt remboursée parce qu'elle excède le prélèvement initialement dû).

Aussi, sans affirmer qu'une dépense socio-fiscale est identique à une dépense directe (il existe des différences fonctionnelles, économiques, juridiques, comptables ou encore symboliques, qui font tout l'enjeu de la comparaison entre dépenses socio-fiscales et dépenses directes), la perte de recettes occasionnée par les dépenses socio-fiscales n'est pas purement virtuelle. En revanche, l'estimation du coût de ces dépenses pour les comptes publics est bien moins simple et certaine pour les dépenses fiscales que pour les dépenses directes. Nous proposons de distinguer un « coût comptable » d'un « coût réel ».

Le « coût comptable » ou « perte initiale de recette [14] » est le montant supplémentaire qui serait prélevé si la dépense socio-fiscale était supprimée, à supposer qu'aucun comportement ne change et en dehors de toute interaction avec d'autres dispositifs. Ce coût est généralement le coût reporté dans les documents budgétaires en France et dans la plupart des pays de l'OCDE. Il permet, compte tenu des données disponibles (la taille de l'assiette effectivement observée), de donner une approximation de la perte de recette en jeu. L'avantage du coût comptable est qu'il est en général simple à calculer de manière certaine pour l'administration fiscale.

Mais il faut distinguer ce coût comptable du « coût réel », c'est-à-dire du gain budgétaire que l'État peut espérer en cas de suppression du dispositif. Calculer le coût réel à partir du coût comptable nécessite de prendre en compte deux effets qui peuvent être importants : d'une part, le changement de comportement des agents, d'autre part les effets d'interactions entre dispositifs.

Le premier effet, classique en économie, procède d'une incertitude concernant le comportement des agents : on ne peut attendre des agents économiques qu'ils ne changent pas leur comportement en réponse à un changement de politique publique. Cela est vrai à plus forte raison quand le dispositif public est une « incitation fiscale » justement destinée à influer sur les comportements. Pour donner un exemple trivial, si l'État supprimait les dépenses socio-fiscales pour les particuliers employeurs de salariés

14. Terminologie utilisée par l'OCDE.

à domicile mais les maintenait pour les entreprises prestataires, certains ménages adapteraient leur comportement (passant de l'emploi direct au recours à un prestataire), limitant ainsi le gain fiscal pour l'État.

Estimer cet effet nécessite de modéliser le comportement des agents et de faire des hypothèses (ou des mesures) sur la sensibilité des comportements aux dispositifs d'incitations. Ce travail ne peut se faire que dispositif par dispositif (Carbonnier, 2009, pour un exemple).

Un second effet, qui procède d'une difficulté purement technique du chiffrage, provient de l'interaction entre les législations fiscales et sociales. En effet, supprimer une dépense socio-fiscale peut augmenter ou diminuer l'éligibilité à des prestations sous condition de ressources ou à d'autres dépenses socio-fiscales. Ainsi, la non-prise en compte de certaines prestations sociales dans le revenu imposable des ménages n'agit pas seulement sur le montant d'impôt sur le revenu qu'ils acquittent ; elle permet également de les qualifier pour d'autres dispositifs (par exemple exonération de la taxe d'habitation pour les foyers non imposables). L'estimation de tels effets ne peut se faire qu'à partir de raisonnements sur cas type, ou avec une précision bien meilleure, en utilisant des méthodes de micro-simulation incluant les différentes législations fiscales et sociales.

Aussi, si les dépenses socio-fiscales sont l'occasion d'un coût budgétaire qui n'a rien de virtuel, l'estimation du gain précis à attendre de la suppression d'un dispositif n'est pas directe. Dans certains cas, le coût comptable est une bonne approximation du coût réel, mais dans d'autres il peut l'excéder ou le minorer fortement. Une des conséquences de cet écart entre coût réel et coût comptable est politique : pour l'essentiel, les débats parlementaires se font sur la base du coût comptable (qui figure dans les documents budgétaires) ; cela peut expliquer un écart non négligeable entre les recettes attendues et les recettes réalisées en cas de réforme des dépenses fiscales (au-delà de la volatilité ordinaire des recettes fiscales).

II. Les pertes de recettes pour les assurances sociales : ne pas négliger les effets d'assiette

Le repérage systématique des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale présenté dans la partie 1 vise à intégrer à l'analyse de l'État social l'usage de différents dispositifs fiscaux qui modifient les arrangements du système de protection sociale. La partie 2 se concentre sur un des aspects par lequel les dépenses socio-fiscales affectent la protection sociale française : en modifiant le financement affecté des assurances sociales. En effet, la structure très spécifique du financement d'une partie de la protection sociale française (financement par cotisations, caisses d'assurances sociales isolées des comptes de l'État, gestion à l'équilibre impliquant les

Encadré

Les pertes de recettes sociales et les mécanismes de compensation financière

Les dépenses de protection sociale peuvent être classées en deux catégories : celles opérées directement par l'État et les collectivités locales (aides au logement, *minima* sociaux, pension des fonctionnaires, allocation adultes handicapés, etc.) et les régimes dits d'assurance sociale (les branches de la Sécurité sociale, l'assurance chômage – Unedic –, et les retraites complémentaires – Agirc et Arrco). Les assurances sociales ont chacune une caisse autonome, strictement séparée du budget de l'État. Pour l'essentiel, ces caisses sont alimentées par des cotisations sociales et la CSG.

Aussi, lorsqu'une dépense socio-fiscale concerne directement un prélèvement social (sous forme d'exonération ou d'exemption d'assiette), la perte de recette n'affecte pas les comptes de l'État mais les comptes des différentes assurances sociales concernées. Des mécanismes financiers de compensation ont été mis en place pour verser aux assurances sociales les sommes non perçues du fait de ces dépenses socio-fiscales, mais la compensation n'est pas toujours complète.

La compensation des exonérations générales de cotisations sociales

Depuis la loi Veil de 1994, toute mesure d'exonération « générale » de cotisations de Sécurité sociale doit être compensée par l'État. Par le passé, la compensation se faisait par une dépense budgétaire (un transfert de l'État à la Sécurité sociale) ; depuis 2011, cette compensation prend la forme d'un panier de recettes fiscales affectées à la Sécurité sociale (comprenant une partie des recettes de TVA et les taxes sur les tabacs et alcools). Ainsi, les 20 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires (dispositif « Fillon ») sont compensés par l'affectation de recettes fiscales alternatives. En revanche, une partie des exonérations « ciblées » (sur certains secteurs ou certains types d'emplois) ne font pas l'objet de compensation (graphique 1).

Le forfait social : compensation partielle des exemptions d'assiette

Une partie des rémunérations (tickets restaurant, épargne salariale, couverture sociale d'entreprise, etc.) est exemptée de prélèvements sociaux, c'est-à-dire qu'elle est exclue de l'assiette à partir de laquelle sont calculées les cotisations (le salaire brut).

Face aux pertes grandissantes occasionnées pour la Sécurité sociale, le législateur a mis en place en 2009 un prélèvement spécifique sur ces rémunérations exemptées de cotisations, le « forfait social », destiné à compenser une partie de ces pertes. Après sa création, le taux du forfait social a spectaculairement décollé, passant de 2 % en 2009 à 4 % en 2010, 8 % en 2011 et 20 % fin 2012. Toutefois, le taux du forfait social pour les couvertures santé et prévoyance d'entreprise n'est que de 8 % [1]. Le forfait social ne compense que partiellement les pertes liées aux exemptions pour la Sécurité sociale (environ 40 %) et il ne compense aucunement les pertes pour les autres assurances sociales.

1. À partir de 2016, de nouvelles dérogations sont applicables pour certains plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco) et certains dispositifs d'épargne salariale dans les PME (du fait de la loi « Macron »).

partenaires sociaux, etc.) joue un rôle politique et économique majeur dans son organisation ; aussi, toute modification de son financement est susceptible de modifier en profondeur les institutions de la protection sociale (Palier, 2005 ; Friot, Poinsart, 2008 ; Zemmour, 2015). Or certaines dépenses socio-fiscales contribuent significativement à grever les sources de financement des différentes caisses d'assurances sociales (Sécurité sociale, assurance chômage, retraites complémentaires, etc.).

II.1. Vingt-sept milliards de pertes de recettes sociales non compensées

La règle générale est que sauf dérogation expresse, tous les éléments de rémunération des salariés sont inclus dans l'assiette des cotisations sociales (Chauchard, 2011) et font l'objet d'un taux de prélèvement qu'on pourrait qualifier d'« ordinaire ». Aussi, toute réduction du taux de cotisation sociale (appelé couramment « exonération ») ou toute exclusion d'un élément de rémunération de l'assiette (« exemption ») fait l'objet d'une disposition juridique expresse. L'annexe du Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2015 ne recense pas moins de 173 mesures affectant les seules recettes de la Sécurité sociale. Ces mesures relèvent de trois des quatre catégories présentées au tableau 2 (catégorie 1, 3 et 4 [15]). Les principales dépenses socio-fiscales affectant les recettes sociales sont présentées dans le tableau 2 (la première colonne indique le type de mesure en fonction de son lien à la protection sociale).

Dans la suite de cette partie, nous analysons les pertes de recettes occasionnées par les mesures des catégories 1 et 3 pour la Sécurité sociale et les autres organismes, c'est-à-dire les mesures qui diminuent activement les recettes sociales sur les revenus d'activité, soit pour des motifs ne relevant pas de la protection sociale (catégorie 1) comme le soutien à l'emploi ou à la rémunération, soit comme appui à de la consommation privée de services sociaux (catégorie 3). Nous n'abordons pas dans la suite la catégorie 4 (exclusions de certains revenus de remplacement de l'assiette des prélèvements sociaux), car elle constitue moins une « fuite » ouverte dans la collecte des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité, mais pose la question de l'extension des prélèvements sociaux au-delà des revenus d'activité.

Pour revenir aux catégories 1 et 3, les dépenses socio-fiscales prennent la forme de deux types de dispositifs fiscaux : les « exonérations de

15. Il n'y a pas de mesure catégorie 2 (« assimilable à des prestations en espèces ») qui prennent la forme de dérogation aux prélèvements sociaux.

cotisations sociales [16] » (*i.e.* l'application d'un taux de cotisation réduit) et les « exemptions de cotisation sociales » (une partie de la rémunération est exclue de l'assiette des cotisations).

Tableau 2. Principales dépenses socio-fiscales affectant les recettes sociales

Catégorie 1. Renoncement à des recettes sociales pour des motifs de politique économique	Exonérations générales de cotisations employeur
	Exonérations ciblées de cotisations employeur
	Exemption : Participation financière et actionnariat salarié (Intéressement, participation, plan d'épargne entreprise – PEE – et *stock-options*)
	Exemption : Aides directes consenties aux salariés (Ticket restaurant, chèque vacances, avantages CE,… CESU)
	Exemption : Indemnités de rupture
	Exemption : Prime transport domicile-travail
Catégorie 3. Mesures conditionnées à des dépenses sociales privées	Exemption : Protection sociale complémentaire en entreprise : prévoyance, santé, retraite supplémentaire, plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco)…
	Exonération de cotisations employeur pour l'emploi de salariés à domicile auprès de publics fragiles
Catégorie 4. Non-imposition des prestations sociales	Exonération et taux réduit de CSG et CRDS sur les revenus de remplacement

Source : PLFSS 2015.

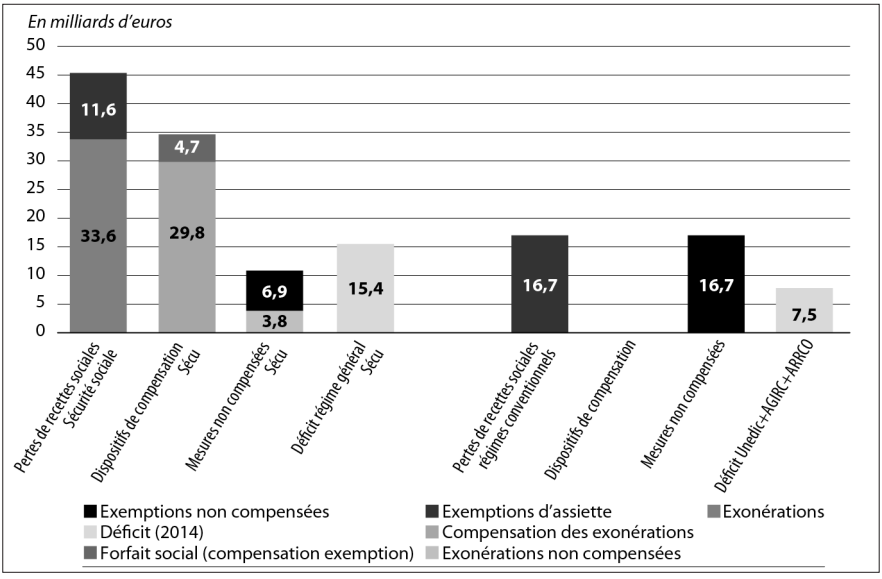
Alors que les exonérations sont largement connues et ont fait l'objet de nombreuses études et évaluations (Bunel, Emond, L'Horty, 2012, n'en dénombrent pas moins de 18), les exemptions d'assiette semblent bien moins connues et nous nous attacherons donc particulièrement à la présentation de celles-ci (voir *infra*, II.3). Les exonérations de cotisations sociales sont essentiellement concentrées sur la première moitié de la distribution des salaires, tandis que les exemptions d'assiettes concernent plutôt les salaires au-dessus du salaire médian [17].

16. Le terme « d'exonération » est particulièrement trompeur dans la mesure où les dispositifs fonctionnent de fait comme des « réductions » de cotisations sociales au sens où on parle de réduction d'impôts (en fiscalité, « exonération désigne traditionnellement des mesures d'assiette et non de taux » ; Zemmour, 2013:37). La Belgique a d'ailleurs retenu le terme « réduction structurelle » pour désigner un dispositif voisin de nos « exonérations générales » de cotisations.
17. Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) s'étend bien au-delà du salaire médian, mais bien qu'il mime les dispositifs de réduction de cotisations sociales, il ne concerne pas directement le circuit de financement de la protection sociale. Le « Pacte de responsabilité » en revanche a baissé le taux de cotisations familiales pour les salariés compris entre 1,6 et 3,8 Smic mais il ne s'agit pas là d'une « exonération » mais bien d'une baisse du taux de prélèvement (sans obligation de compensation à la Sécurité sociale).

Une partie seulement de la perte de recette occasionnée aux organismes sociaux par ces dispositifs est compensée (encadré). L'estimation de la perte de recettes sociales (après compensation) pour la Sécurité sociale et les organismes conventionnels [18] est présentée dans le graphique 1, les calculs sont détaillés dans les sections suivantes.

Ainsi, l'ensemble de ces dispositifs représente un coût comptable de l'ordre de 57 milliards d'euros en 2015 [19]. Près de 57 % de cette dépense est compensée (exclusivement à la Sécurité sociale), mais il reste environ 10,7 milliards de pertes de recettes pour la Sécurité sociale et 16,7 milliards pour les organismes conventionnels (graphique 1), soit un total de 27 milliards de pertes de recettes non compensées pour l'année 2015. Cette perte est équivalente à environ 5 points de cotisations sociales sur l'assiette concernée.

Graphique 1. Pertes de recettes des assurances sociales, mesures compensées et non compensées



Lecture : La partie gauche du graphique 1 concerne la seule Sécurité sociale, la partie droite concerne les organismes conventionnels (essentiellement chômage et retraites complémentaires). Dans les deux parties du graphique, la première barre indique la perte de recettes, la seconde le montant des compensations reçues, la troisième le montant des pertes de recettes non compensées (la différence entre la première et la deuxième) ; la dernière barre indique le montant du déficit de ce régime la même année. Par exemple, les pertes de recettes non compensées s'élèvent à 10,7 milliards d'euros pour la Sécurité sociale (dont 3,8 dues aux exonérations) et 16,7 milliards d'euros pour les régimes conventionnels.

Source : PLFSS 2015, annexe 5 et calculs de l'auteur.

18. Les « organismes conventionnels » désignent ici tous les organismes financés par cotisations et ne relevant pas de la Sécurité sociale. Le chômage et la retraite complémentaire en représentent l'essentiel, très marginalement d'autres contributions (versement transport, aide au logement, etc.).
19. 29 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales + 11,6 milliards d'euros d'exemption d'assiette de Sécurité sociale + 16,7 milliards d'euros d'exemptions d'assiette organismes complémentaires.

La ventilation des pertes de recettes entre la Sécurité sociale d'une part et les organismes complémentaires d'autre part dépend sensiblement des hypothèses retenues concernant le niveau de salaire concerné. Notre estimation reprend les hypothèses du PLFSS (c'est-à-dire que toutes les sommes exemptées concerneraient un salaire supérieur au plafond de la Sécurité sociale) et conduit sans doute à sous-estimer les pertes pour la Sécurité sociale et à surestimer les pertes pour les retraites complémentaires (le total des pertes demeurant inchangé). Si on faisait l'hypothèse inverse (les exemptions ne concernent que des rémunérations sous plafond), il faudrait imputer 6 milliards de pertes supplémentaire à la Sécurité sociale et 6 milliards de moins aux organismes conventionnels.

II.2. Les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales

Les exonérations de cotisations employeur, générales ou ciblées sont relativement bien connues. Le principal dispositif d'exonération de cotisations (dit « Fillon ») diminue les cotisations employeur sur les bas salaires d'environ 21 milliards d'euros par an. Ce dispositif ne concerne que les cotisations de Sécurité sociale et fait l'objet d'une compensation systématique par l'État à la Sécurité sociale et ne grève donc pas directement les recettes sociales [20]. Duval (2007) ou Carbonnier, Palier et Zemmour (2016) remarquent toutefois que les sommes consacrées par l'État à la compensation de ces exonérations pourraient utilement être employées pour satisfaire directement les besoins sociaux.

Après avoir connu une augmentation quasiment continue jusqu'en 2007, le coût des exonérations générales de cotisations sociales a connu un très léger repli après 2008, d'une part du fait de la crise (et de la contraction de la masse salariale), d'autre part du fait de l'annualisation du calcul des exonérations en 2011 (L'Horty, 2015). Mais le volume des exonérations devrait repartir à la hausse en 2016 du fait notamment de mesures nouvelles dans le cadre du « Pacte de responsabilité [21] ».

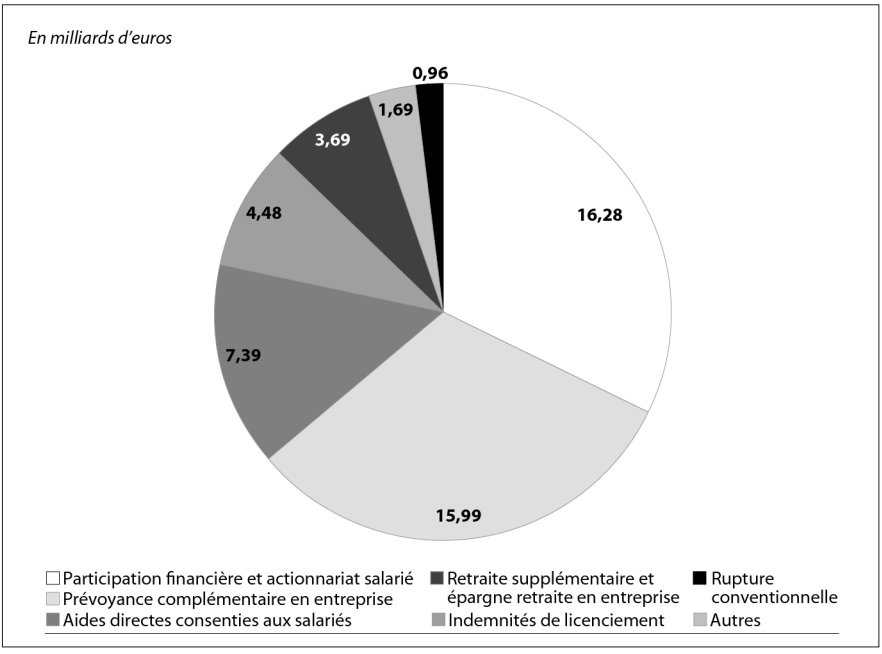
Au-delà des exonérations Fillon, des dispositifs d'exonérations « ciblées », dont une part ne fait pas l'objet de compensation à la Sécurité sociale, sont destinés à favoriser les emplois de certains secteurs, et/ou à répondre à des besoins sociaux (secteur des services à la personne). Les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales non compensées occasionnent une perte de recette annuelle pour la Sécurité sociale de l'ordre de 3,8 milliards d'euros en 2015 (PLFSS 2015, annexe 5).

20. En principe, les exonérations générales sont intégralement compensées. En pratique, le calcul à l'euro près des compensations, ou les délais (qui entraînent des enjeux de trésorerie important) ont pu créer des difficultés entre État et Sécurité sociale.
21. Le « Pacte de responsabilité » mis en place en 2015 augmente encore le niveau des exonérations « Fillon » sur les bas salaires de 27,95 points à 28,35 points selon la taille de l'entreprise (contre 26 à 28 points de réduction précédemment).

II.3. Les exemptions d'assiette de cotisations sociales

Alors que la rémunération des salariés est l'assiette normale des cotisations sociales, il existe un ensemble de dispositifs qui permettent d'exclure certains éléments de rémunération de l'assiette des cotisations sociales. Il s'agit pour l'essentiel de la participation des employeurs à quatre types de dispositifs [22] : l'épargne salariale (intéressement et participation), la protection sociale complémentaire en entreprise (prévoyance, santé et retraite [23]), les avantages accordés aux salariés (titres restaurants, vacances, avantages accordés par le comité d'entreprise – CE…), et enfin un certain nombre d'indemnités de rupture (licenciement, rupture conventionnelle, mise à la retraite). Le montant de l'assiette exemptée au titre de ces différents éléments de rémunération est retracé dans le graphique 2.

Graphique 2. Principaux éléments de rémunération exemptés de cotisations sociales en 2015



Lecture : Sur une assiette totale des rémunérations de l'ordre de 552 milliards d'euros, 49,9 milliards d'euros de rémunération est exemptée de cotisations sociales.
Source : PLFSS 2015, annexe 5.

22. Il s'agit bien de *la seule participation de l'employeur* à ces dispositifs qui est exclue de l'assiette des cotisations. Par exemple, si un employeur contribue pour 50 euros à acheter pour 100 euros de ticket restaurant, les cotisations sociales (employeur et salarié) seront calculées sur une assiette excluant ces 50 euros de participation employeur, mais prenant en compte les 50 euros de participation du salarié.
23. L'accès aux exemptions est subordonné à la souscription de certains types de contrats, et uniquement dans le cadre de dispositifs rendant la souscription obligatoire pour les salariés. On trouvera les détails de ces conditions dans (Kerleau, Durand, Fretel *et al*., 2008, chapitre 1).

9 % de la rémunération des salariés du secteur privé exclu de l'assiette des prélèvements

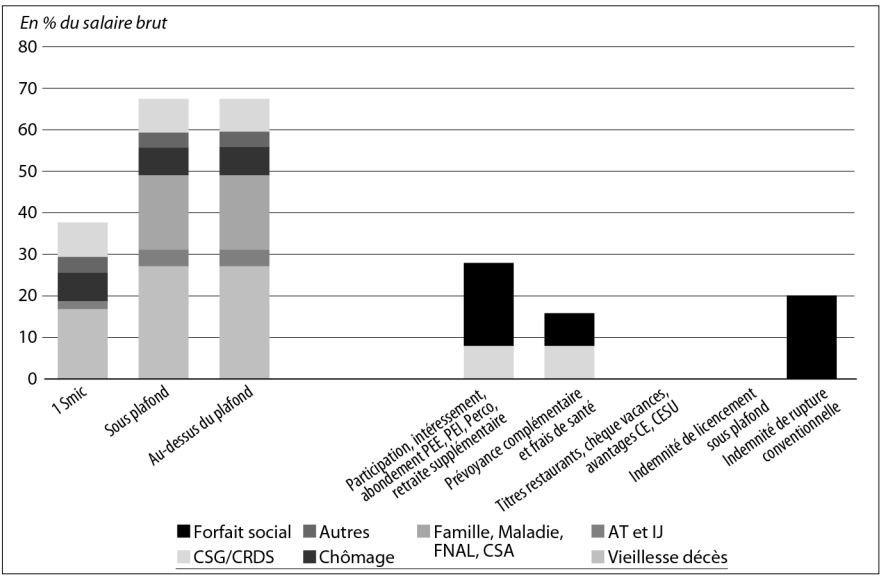
Tous ces éléments sont exclus du salaire brut, c'est-à-dire de l'assiette des cotisations sociales obligatoires (de Sécurité sociale comme d'autres organismes). Pour 2015, le PLFSS (annexe 5) estime l'assiette des rémunérations exemptées de cotisations sociales à 49,9 milliards d'euros, ce qui représente environ 9 % de l'assiette des rémunérations des salariés du secteur privé soumise au moins à la CSG [24]. Il s'agit d'un minorant ne prenant en compte que les principaux dispositifs mentionnés précédemment, les plus coûteux [25].

Certains de ces éléments de rémunération sont soumis à des prélèvements sociaux (à un niveau bien moindre que le salaire de base) : l'intéressement et la participation ainsi que les dispositifs de protection sociale en entreprise (complémentaire santé, prévoyance et retraite) sont soumis à la CSG et la CRDS, ce qui n'est pas le cas des aides directes et des indemnités de rupture ; de plus, l'intéressement, la participation, les dispositifs de retraite supplémentaire en entreprise et les indemnités de rupture conventionnelle sont soumis au « forfait social » de 20 % qui compense partiellement l'absence de cotisation sociale (encadré) ; la participation des employeurs aux contrats de santé et prévoyance sont soumis à un forfait social de 8 %. Le graphique 3 permet de comparer les taux de prélèvements sur le salaire au-dessus du plafond au taux de prélèvements sur les différents éléments exemptés. Enfin, la loi Macron votée en 2015 laisse prévoir un regain du volume des exemptions non compensées puisqu'elle prévoit de réduire le forfait social à 16 % pour certains plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco) ou à 8 % pour certains dispositifs d'épargne salariale dans les petites et moyennes entreprises (contre 20 %) actuellement.

Il n'est pas possible de retracer sur le long terme l'évolution des exemptions d'assiette dans la mesure où l'administration ne l'expose systématiquement que depuis peu d'années. Toutefois, les données présentées en annexe du PLFSS montrent que, de manière générale, les principales sources d'exemption (épargne salariale, titre restaurant et complémentaire prévoyance et santé) augmentent en tendance nettement plus rapidement que la masse salariale brute depuis le début des années 2000 ; ce constat doit être modéré par le fort ralentissement qu'ont connu les versements d'intéressement et de participation à partir de 2009.

24. Calculs faits sur 2013. En 2013, l'assiette exemptée est estimée à 47 milliards d'euros (PLFSS) et la masse salariale soumise à la CSG est de 552 milliards d'euros (Comptes de la Sécurité sociale 2014, fiche « forfait social », d'après Acosstat, n° 195).
25. Le PLFSS mentionne une cinquantaine d'autres dispositifs non évalués, ainsi que trois dispositifs (exemption de CSG/CRDS pour frais professionnels, déduction forfaitaire spécifique d'assiette sociale, et prime domicile travail) dont le coût estimé au PLFSS 2015 dépasse les 2 milliards d'euros (annexe 5).

Graphique 3. Comparaison des taux de prélèvements sur les différents éléments de rémunération



Lecture : Cotisations sociales (employeur et salarié) pour un salarié non cadre. La différence entre le taux de cotisation sociale au niveau du Smic (à gauche du graphique) et sous le plafond (deuxième colonne à gauche) résulte des exonérations générales de cotisations employeur (compensées intégralement) et du différentiel de taux de cotisation famille instauré en 2015. La différence de taux de cotisation entre les éléments d'assiette exemptés (à droite du graphique) et le salaire de base varie de 65 % à 45 % et ne fait l'objet d'aucune compensation.

Source : Reproduit depuis Beffy, Roussel, Solard *et al*. (2015:45).

La part visible : le manque à gagner pour la Sécurité sociale, en partie compensé par le forfait social

Le rendement actuel du forfait social est de l'ordre de 4,7 milliards d'euros annuel depuis 2013 (PLFSS, 2015). Les pertes de cotisations de Sécurité sociale, après prise en compte du forfait social, sont de 6,9 milliards d'euros selon le PLFSS. Ces pertes sont dues pour l'essentiel aux contrats prévoyance et santé (2,9 milliards d'euros) et aux aides directes aux salariés (2,3 milliards).

Il faut remarquer que le forfait social n'alimente pas exactement, au sein de la Sécurité sociale, les caisses qui réalisent des pertes du fait des exemptions d'assiettes. Il est aujourd'hui fléché vers le seul fonds de solidarité vieillesse (FSV), après avoir été un temps également fléché vers la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Les autres branches de la Sécurité sociale concernées par la perte de recettes (maladie, famille, vieillesse…) ne sont pas compensées. De ce fait, le forfait social ne corrige pas les effets spécifiques des exemptions sur les branches maladie, famille ou vieillesse, mais améliore la situation du FSV (par rapport à une situation sans exemption).

Enfin, du point de vue de l'État, les exemptions d'assiette ont un coût caché, signalé par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO, 2010), qui excède le seul coût des exonérations non perçues. Ce coût est lié à un « effet de second tour », c'est-à-dire à l'interaction entre deux législations : à rémunération donnée, diminuer le salaire brut en ayant recours aux exemptions d'assiette permet également aux employeurs de devenir éligibles aux dispositifs d'exonérations « Fillon » sur les bas salaires. Par exemple, une augmentation de 100 euros de salaire brut mensuel au niveau du Smic fait baisser le montant de l'exonération Fillon de 46 euros (elle s'élève alors à 366 euros par mois), tandis qu'un versement de 100 euros sous forme de titres restaurant permet à l'employeur de conserver l'intégralité du bénéfice des exonérations (soit 412 euros par mois).

La part cachée : des pertes importantes pour l'assurance chômage et les retraites complémentaires

Alors que la plupart des documents publics ne traitent que des effets des exemptions d'assiette sur la Sécurité sociale, celles-ci ont également des effets importants sur les régimes conventionnels [26], comme indiqué dans le graphique 1. En effet, ces éléments de rémunération exemptés de cotisations de Sécurité sociale ne sont pas non plus soumis aux cotisations de l'assurance chômage, des organismes de retraite complémentaire, ou aux organismes de formation. Or, les cotisations sociales de ces organismes représentent environ 33,5 points de cotisations au-dessus du plafond de la Sécurité sociale (contre environ 30 points pour la Sécurité sociale), soit la part la plus importante des cotisations dues [27].

Selon les estimations réalisées par le Conseil des prélèvements obligatoires, les pertes pour ces organismes étaient, sous les hypothèses du PLFSS, de 14,8 milliards, dont 3 milliards d'euros pour l'Unedic, 9,8 milliards d'euros pour les régimes de retraite complémentaire (CPO, 2010).

En extrapolant à partir de la perte d'assiette reportée au PLFSS 2015, nous obtenons une estimation globale des pertes de recettes comprise de 16,7 milliards d'euros pour 2015 [28] (graphique 1), dont environ 3,4 milliards pour l'assurance chômage et 11 milliards pour les retraites complémentaires. Environ un tiers de ce coût est imputable aux dispositifs d'épargne salariale et un tiers aux contrats de prévoyance et santé.

Rappelons-le, il s'agit là d'un coût comptable (comme celui calculé par le PLFSS) qui suppose que l'assiette ne réagit pas au changement de

26. Cet effet est notamment signalé par la Cour des comptes en 2002 et par le rapport du CPO (2010).
27. En dessous du plafond, le rapport est de l'ordre de 45 points de cotisations à la Sécurité sociale et 20 points pour les organismes complémentaires. Ici, nous reprenons par cohérence avec ce qui précède l'hypothèse que l'essentiel des exemptions concerne des rémunérations au-dessus du plafond.
28. Cette estimation applique un taux de cotisation aux conventionnels de 33,5 % à la perte d'assiette estimée de 49,9 milliards d'euros.

réglementation. Si l'on fait l'hypothèse (plus réaliste) qu'en cas de suppression des exemptions, les employeurs diminueront la rémunération brute pour conserver une enveloppe salariale totale inchangée, la perte de recettes s'élève alors plutôt à 11 milliards pour les organismes complémentaires et 5 milliards pour la Sécurité sociale [29].

Simple manque à gagner ou perte de recettes ?

Il n'est pas discutable que les éléments aujourd'hui exemptés pourraient ne plus l'être, occasionnant ainsi davantage de recettes sociales : les exemptions sont d'ailleurs plafonnées et certains éléments de rémunération proches – certains contrats de complémentaires santé ne respectant pas les critères – ne font par exemple pas l'objet d'exemption. Mais une question importante est de savoir s'il s'agit simplement là de recettes « potentielles » supplémentaires, ou si l'on peut bien parler de pertes de recettes pour les comptes sociaux. Une réponse absolue n'est pas possible (cela dépend subjectivement de la situation « normale » prise pour référence), mais deux éléments permettent d'argumenter qu'il s'agit bien là d'une perte de recette pour les comptes sociaux, par rapport à une situation normale.

Le premier relève du raisonnement économique. Les rémunérations exemptées sont substituées au salaire de base et n'interviennent pas en supplément. Ce point théorisé par Weitzman (1984) concernant les dispositifs de partage des profits (intéressement et participation) est développé dans le cas français par l'étude récente de Delahaie et Duhautois (2013) sur données d'entreprises [30]. Bien sûr, d'un point de vue légal, les employeurs ne peuvent pas baisser le salaire brut nominal pour augmenter les autres formes de rémunération. Mais à l'occasion des revalorisations de salaire annuelles, les éléments de rémunération exemptés de cotisations interviennent bien comme substitut aux augmentations du salaire brut [31]. Dans le même sens, une enquête qualitative menée dans le secteur automobile (Castel, Delahaie, Petit, 2010) relate le cas de négociations salariales menées sous la contrainte d'une « enveloppe » fixée *ex ante* par les actionnaires (ici, la maison-mère). Cette enveloppe comprend l'ensemble des éléments de rémunération, cotisations comprises. Dans ce cas, la décision finale de l'employeur prend bien la forme d'un arbitrage entre salaire de base (cotisations comprises) et éléments annexes de rémunération.

29. Le « coût comptable » consiste à raisonner comme si la base fiscale ne réagissait pas au changement de législation. On calcule donc pour une base donnée (ici 49,9 milliards de salaire brut) les cotisations perçues si le taux de cotisation de 33,5 % était appliqué (ce qui porterait le coût total employeur à 66,5 milliards au lieu de 61 milliards). L'approche « coût réel » ferait l'hypothèse inverse : les employeurs s'arrangent pour maintenir un coût total employeur fixe, quels que soit les prélèvements sociaux ; dans ce cas, si les prélèvements employeur augmentent, les employeurs diminuent la rémunération brute.
30. Une logique qu'on retrouve dans l'analyse de Concialdi (2004) concernant le rôle des cotisations sociales sur le coût du travail.
31. Il faut comprendre ici, par rapport aux entreprises comparables n'ayant pas mis en place ce dispositif.

Le deuxième argument qui appuie l'idée que les exemptions d'assiette occasionnent des pertes de recettes pour les comptes sociaux est de nature politico-institutionnelle : après avoir été relativement ignoré, l'enjeu des exemptions d'assiette comme perte de recettes pour les comptes sociaux semble s'être imposée progressivement depuis le début des années 2000 [32]. On trouve un premier chiffrage des pertes de recettes sociales liées aux exemptions d'assiette dans le rapport de la Cour des comptes de 2002, suivi par plusieurs rapports administratifs et parlementaires. Un tel chiffrage deviendra systématique dans le PLFSS (annexe 5) à partir de 2009, et l'interprétation explicite est que ces dispositifs représentent un « coût » pour la Sécurité sociale. De 2009 à 2013, le déficit de la Sécurité sociale a été réduit de 8 milliards (passant de 23,5 à 15,4). Or, plus de la moitié de cette réduction a été obtenue par la mise en place du forfait social venant « raboter » les effets des exemptions d'assiette. Sans cette réforme, les exemptions d'assiette de la Sécurité sociale coûteraient en 2015 11,6 milliards d'euros et non 6,9 milliards comme reporté dans le graphique. Aussi, la mise en parallèle que nous proposons au graphique 1 des pertes de recettes non compensées d'une part et des déficits d'autre part n'est donc pas une pure spéculation.

Moins de cotisations compensées par moins de droits ouverts ?

Il y a pourtant une justification implicite à ces exemptions d'assiette : les régimes conventionnels délivrent essentiellement des prestations dites « contributives ». Aussi, la contrepartie à l'absence de cotisation est qu'il n'y a pas de droits contributifs ouverts pour les salariés concernés sur la part de leur rémunération non soumise à cotisation. On retrouve cette justification explicitée dans les documents du Haut Conseil du financement de la protection sociale, qui précise dans le calcul des dépenses socio-fiscales soutenant les complémentaires santé ne tenir compte que des effets sur la Sécurité sociale : « Les contributions sociales Agirc Arrco et chômage ne sont pas considérées dans ce calcul car si les salariés n'acquittent pas ces contributions sur leurs primes de complémentaires santé, ils ne se constituent pas non plus de droits à retraite ou chômage sur ces versements » (HCFiPS, 2013:58, note n° 120). En première analyse, cette justification peut être recevable car elle épouse la philosophie en partie « assurantielle » des régimes. Mais, économiquement, elle ne résiste pas à l'examen pour au moins deux raisons.

La première, c'est que ce raisonnement pourrait tout aussi bien s'appliquer aux cotisations vieillesse de la Sécurité sociale : en effet, la part du salaire exclue de l'assiette des cotisations vieillesse est également exclue du

32. Par comparaison, dès 1994, les exonérations de cotisations sociales sont estimées et compensées par l'État (intégralement en théorie, même si en pratique des écarts persistent entre perte de recettes et compensation).

calcul des pensions (basé sur le salaire brut). Or, ces exemptions sont bien considérées (à raison) par les différents acteurs publics (Inspection générale des finances – IGF, Cour des Comptes, PLFSS, HCFiPS) comme des pertes de recettes sociales affectant la Sécurité sociale. On comprend mal que ce qui vaut pour un des régimes « contributifs » (l'assurance vieillesse) ne vaut pas pour les autres (chômage et retraites complémentaires). Notre interprétation est que ce qui est discriminant entre les régimes, c'est que l'État a une responsabilité de gestion directe sur les comptes de la Sécurité sociale (et non sur l'Unedic, l'Agirc et l'Arrco) et est donc plus vigilant à ne pas laisser déraper les abandons de recettes.

La seconde raison est plus fondamentale et concerne directement le lien supposé entre cotisations et prestations versées. En effet, contrairement à une fiction couramment entretenue, il n'y a pas de près ou de loin au niveau individuel de neutralité actuarielle entre sommes cotisées et prestations versées, y compris pour la part contributive des assurances sociales (Blanchet, 1996). La seule équivalence plus ou moins respectée est celle entre le montant total des cotisations perçues et les prestations versées une année donnée. Aussi, si les exemptions donnent effectivement lieu à moins de droits ouverts pour les salariés concernés, il serait très aventureux de supposer que ces moindres droits compensent exactement les pertes de recettes.

En l'absence de données précises, on peut noter que, concernant les retraites complémentaires, les exemptions donnent certes lieu à moins de « points » pour les cotisants, mais que la valeur du point au moment de la liquidation n'est pas encore déterminée au moment où l'exemption a lieu. Elle dépendra du pilotage futur du régime, et du moment où la retraite sera liquidée [33]. Aussi, si la perte de recettes au présent est certaine pour les régimes de retraite, elle a pour contrepartie stricte une moindre accumulation de points par les salariés. Si une économie est générée du fait de cette moindre accumulation de points, elle le sera dans le futur, et son montant ne peut être déterminé à l'avance.

Concernant l'assurance chômage, les économies en termes de moindres « droits contributifs » sont réalisées dans les trois ans qui suivent l'exemption (et non dans un lointain futur comme pour les retraites). Il nous apparaît évident que l'assurance chômage perd davantage de cotisations à l'occasion des exemptions d'assiette qu'elle ne diminue le montant des prestations à servir. En effet, parmi les chômeurs indemnisés, les salariés aux salaires les plus faibles sont nettement surreprésentés [34] ; les salariés

33. Dit autrement, la perte de droit à pension effectif ne sera pas la même pour deux salariés bénéficiant de la même exemption et prenant leur retraite à 20 ans d'intervalle.
34. En 2011, plus de trois salariés sur quatre indemnisés par le régime général de l'assurance chômage avaient un salaire de référence inférieur à 70 % du plafond de la Sécurité sociale, c'est-à-dire nettement en dessous du salaire médian (Chiffres Dares d'après Fontaine et Grangier, 2013).

au-dessus du salaire médian, statistiquement moins exposés au chômage, sont donc très probablement contributeurs nets du régime [35]. Or, les éléments de rémunération donnant lieu à des exemptions (épargne salariale, protection complémentaire en entreprise) concernent plus fréquemment des salariés ayant des salaires plus élevés (salariés de grandes entreprises, ayant une certaine ancienneté, etc.). De ce fait, augmenter les exemptions a davantage pour effet de diminuer les cotisations des salariés les moins fréquemment au chômage qu'à diminuer les droits de ceux qui y sont le plus fréquemment.

Seuls des outils de micro-simulation ou des analyses sur données d'entreprises permettraient de quantifier précisément les effets sur les différentes caisses, mais l'hypothèse d'un effet positif ou neutre n'est pas la plus vraisemblable.

Un renoncement partiel de l'employeur aux assurances sociales

Le principe de fonctionnement des assurances sociales est que celles-ci sont obligatoires. Les salariés n'ont pas le choix de ne pas cotiser et de ne pas être couverts. Si ce principe n'est pas respecté, et qu'on autorise une forme de renoncement volontaire (*opting out*), le système d'assurance social peut être fortement déstabilisé : seuls ceux qui soutiennent financièrement le régime (parce qu'ils sont exposés à un risque moindre, parce qu'ils cotisent davantage, etc.) sont incités à le déserter en soustrayant une partie de leur rémunération à l'assiette des cotisations. Plus grave, à mesure que les décisions d'*opting out* s'organisent, l'incitation à sortir du système augmente pour ceux qui y restent.

Or le système d'exemptions ne propose pas autre chose [36]. En effet, les exemptions permettent de renoncer à une partie des droits contributifs des assurances sociales en échange d'éléments annexes de rémunération (retraite supplémentaire, épargne salariale, titres restaurants…). Il y a cependant une différence notable avec l'*opting out*, c'est qu'ici le mécanisme de renoncement n'est pas individuel et n'est pas du ressort des salariés seuls : dans certains cas, ces dispositifs donnant lieu à exemption sont mis en place unilatéralement par les employeurs, dans d'autres ils sont l'objet d'accords collectifs d'entreprise ou de branche. Depuis 2016, le fait de mettre en place une complémentaire n'est plus un choix mais une obligation de l'employeur, mais l'étendue de la garantie (et donc le montant du contrat) reste en partie à son appréciation.

Il faudrait examiner une par une les justifications aux dispositifs d'exemptions (épargne salariale, titres restaurants et vacances, retraite,

35. Cela est renforcé par le fait que la double formule de calcul des indemnités chômage qui attribue un taux de remplacement légèrement supérieur aux salariés dont le salaire de référence est plus bas.
36. Dans une approche juridique, Chauchard (2011) parle « d'évitement du salaire ».

indemnités de licenciement, etc.). Mais l'exemple de la complémentaire santé d'entreprise est sans doute le plus frappant. Le sujet ici n'est pas de discuter de la pertinence de rendre obligatoire ou non un système de couverture complémentaire [37]. Le point est que la législation subventionne la souscription de contrats de complémentaire santé par un dispositif d'exemption de cotisations sociales.

Dans le tableau 3, nous comparons deux modes de rémunération : un mode de rémunération ordinaire (salaire brut et cotisations) et un mode de rémunération dans lequel, en dehors du salaire brut, le salarié bénéficie d'un contrat de couverture santé d'entreprise. Certes, depuis le 1er janvier 2016, la souscription d'une complémentaire d'entreprise est obligatoire, mais la comparaison entre rémunération directe et rémunération donnant lieu à exemption reste éclairante pour comprendre les effets sur les comptes sociaux ; de plus, le raisonnement peut être étendu à d'autres éléments de rémunération (retraite supplémentaire, titres restaurants, épargne salariale, etc.) qui sont, eux, facultatifs pour l'employeur.

Nous prenons le cas type d'un contrat de complémentaire santé annuel d'une valeur de 1 000 euros, financée à 50 % par l'employeur, et remplissant les conditions ouvrant droit à une exemption de cotisations sociales. Nous nous plaçons dans le cas d'un salarié ayant un salaire brut annuel de 30 000 euros. Nous distinguons alors deux cas : la souscription d'une complémentaire d'entreprise (cas 1) ou l'augmentation de la rémunération directe (cas 2). Nous faisons l'hypothèse que l'employeur « pilote » sa masse salariale totale, c'est-à-dire que la souscription d'un contrat complémentaire n'engendre pas de surcoût, mais simplement un réarrangement des différents éléments de rémunération.

Ce raisonnement sur cas type permet d'établir les éléments suivants. Dans le cas 1, la rémunération brute annuelle est de 30 000 euros ; cette rémunération fait l'objet de 12 600 euros de cotisations employeur (42 % du salaire brut) et 6 900 euros de cotisations salarié (23 %). De surcroît, le salarié bénéficie d'une participation de 500 euros de son employeur à son contrat de complémentaire santé (dont il paye lui-même 500 euros déduits de son salaire net). Cette participation n'est pas soumise au taux de cotisations sociales ordinaires (65 % du salaire brut), mais seulement à la CSG, la CRDS et au forfait social à taux réduit (pour un total de 16 %), soit un versement de 80 euros de prélèvements sociaux. Le coût total pour l'employeur est donc de 30 000 euros (salaire brut) + 12 600 euros (cotisations) + 500 euros (participation à la complémentaire) + 80 euros (prélèvement sociaux sur participation) = 43 180 euros.

37. On peut lire à ce sujet Dormont, Geoffard, Tirole (2014) ou André, Batifoulier, Jansen-Ferreira (2016) pour une réflexion plus générale sur la privatisation du financement de la santé.

Tableau 3. Cas type comparant une rémunération directe et une rémunération directe simple plus complémentaire santé

En euros

		Cas 1. Formule avec complémentaire d'entreprise	Cas 2. Formule sans complémentaire d'entreprise
Éléments de rémunération			
Rémunération nette		23 100	23 415
Rémunération brute		30 000	30 409
Complémentaire santé (valeur du contrat)		1 000	
Dont participation salarié		500	
Dont participation employeur		500	
Rémunération nette apparente (net + valeur du contrat complémentaire santé)		23 600	23 415
Rémunération nette disponible ou « reste à vivre » (net – participation du salarié au contrat de complémentaire)		22 600	23 415
Prélèvements sociaux et coût total employeur			
Prélèvements sociaux sur salaire brut	(B)	19 500	19 766
Dont cotisations employeur	42 %	12600	12 772
Dont cotisations salarié	23 %	6 900	6 994
Prélèvements sociaux sur la participation employeur à la complémentaire	(A)	80	-
Dont prélèvements salarié (CSG+CRDS)	8 %	40	-
Dont prélèvements employeur (Forfait social)	8 %	40	-
Masse salariale (coût total employeur)		43 180	43 180
Prélèvement sociaux totaux		19 580	19 766
Bilan pour les comptes sociaux			
Pertes pour les comptes sociaux (coût réel de la dépense socio-fiscal)		-186	
Dont retraites (tous régime) (hors FSV)		-111	
Dont maladie		-55	
Dont chômage		-27	
Dont pertes autres cotisations		-32	
Dont gain FSV (forfait social)		40	
Perte/Gain de droits contributifs pour le salarié (illustration)			
Perte d'indemnité brute en cas de chômage (annualisée)		-233	
Perte de pension de retraite brute (cas type)		Pension brute diminuée de 1,3 % de son montant	
Couverture complémentaire santé incluse		Oui	Non

Source : Calculs de l'auteur sur un cas type. Taux de cotisation d'après législation en vigueur.

Dans le second cas (sans complémentaire), la rémunération brute annuelle après augmentation est de 30 409 euros et donne lieu au versement de 12 772 euros de cotisations employeur et 6 994 de cotisations salarié. Le coût total pour l'employeur est comme dans le premier cas de 43 180 euros (à l'arrondi près).

La différence globale de versement de prélèvements sociaux entre les deux est de 186 euros [38]. Elle se décompose notamment en une perte de recettes pour les assurances retraite (tous régimes) de 111 euros, 55 euros pour l'assurance maladie, 27 euros pour l'assurance chômage. En revanche, le fonds social vieillesse (FSV) gagne légèrement au cas 1 puisqu'il bénéficie de 40 euros prélevé *via* le forfait social sur le contrat de complémentaire.

Ces 186 euros de pertes de recettes sociales « subventionnent » l'acquisition de la complémentaire santé. En effet, dans le cas 2, le salarié perçoit une rémunération nette de 23 415 euros, dans le cas 1 il perçoit (après souscription de complémentaire) une rémunération de 23 100 euros et une contribution de son employeur au contrat de complémentaire santé d'une valeur de 500 euros, soit un total de rémunération d'une valeur nette apparente de 23 600 euros, soit 186 euros de plus (à l'arrondi près) que dans le cas 2, alors que le coût total pour l'employeur est identique. On comprend dès lors l'attrait que de tels arrangements de rémunérations peuvent avoir pour l'employeur et le salarié.

On remarque de plus que la situation avec complémentaire santé (cas 1) s'accompagne d'une perte de droits à chômage et à retraite. Par exemple, en cas de chômage, l'indemnité mensuelle sera diminuée, dans le cas présent de 233 euros brut annuels [39]. De même, son salaire brut de référence pris en compte pour le calcul de la retraite se trouve diminué dans le cas 1 de 1,3 % par rapport au cas 2, ce qui laisse prévoir une pension diminuée d'autant.

Ainsi, par le mécanisme d'exemption d'assiette, le salarié bénéficie d'une subvention pour l'acquisition d'une couverture santé complémentaire privée, mais au prix d'une baisse partielle de la couverture du risque social chômage et vieillesse. Ce mécanisme relève bien d'un renoncement partiel aux droits contributifs obligatoires en échange de l'acquisition d'un contrat complémentaire.

Au niveau agrégé des comptes sociaux, on observe un système de vases communicants entre assurances sociales obligatoires et assurances privées complémentaires. L'assurance complémentaire ne vient pas seulement ici

38. Total cotisation cas 1 : 12 600 € + 6 900 € + 80 € = 19 580 €. Total cotisation cas 2 : 12 772 €+ 6 994 € = 19 766 €.
39. On applique le taux de remplacement standard de 57 % à la rémunération brute. Comme la rémunération brute est plus faible de 409 euros dans le cas 1, l'indemnité est plus faible de 57 %*409 € soit 233 €.

en complément des assurances obligatoires, mais pour partie en substitution des assurances retraites, chômage, maladie et famille.

Il a souvent été avancé que l'impossibilité de relever les taux de cotisations employeur et salarié procédait de la nécessité de maintenir un revenu disponible net de haut niveau. Or, dans le cas des complémentaires santé, ce qu'on observe est bien différent : en effet, la souscription des contrats collectifs est obligatoire pour le salarié. Autrement dit, dans le cas présent, les exemptions n'ont pas pour effet d'améliorer le « reste à vivre » des salariés en diminuant le taux effectif des cotisations sociales [40] ; en effet, si l'on considère l'obligation faite à l'employeur et au salarié de souscrire au contrat, le taux effectif de cotisations est augmenté sensiblement (simplement il ne s'agit plus de cotisations sociales mais de cotisations privées) ; dans le cas type présenté, cette augmentation est de l'ordre de 3,5 points, soit nettement plus que la baisse de cotisations famille introduite avec le « Pacte de responsabilité ».

Conclusion

Le recensement systématique des dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale constitue une base utile pour compléter l'analyse de l'intervention publique dans le champ de la protection sociale. On ne peut postuler *a priori* une unité économique ou fonctionnelle des dépenses socio-fiscales : toutes n'ont pas le même fonctionnement, le même objectif, ou les mêmes conséquences concernant la réduction des inégalités. En revanche, ces dispositifs ont un point commun politico-institutionnel : ils permettent de modifier substantiellement le contenu des politiques sociales sans recourir aux outils élémentaires (prélèvements et prestations). Le panorama proposé dans la partie 1 et les ordres de grandeur mesurés dans les documents budgétaires mettent en évidence l'importance de ces dispositifs, à la fois dans l'analyse des politiques sociales, risque par risque, mais également dans les analyses d'ensemble de l'État social, généralement centrées sur les dépenses sociales brutes.

La partie 2 de l'article se concentre sur un aspect particulier : un des effets des dépenses socio-fiscales consiste à grever les recettes sociales affectées à la protection sociale. Alors que les taux de cotisations sociales apparents ont été gelés depuis le milieu des années 1990, les pertes de recettes n'ont cessé de croître depuis cette période. Une partie importante des pertes de recettes fait l'objet de compensations substantielles : les

40. Bien sûr ce reste à vivre moindre a pour contrepartie la couverture complémentaire acquise dans le cadre de l'entreprise, censée éviter la dépense contrainte et plus coûteuse d'une complémentaire individuelle. Certains observateurs s'inquiètent cependant de voir se développer des complémentaires d'entreprises insuffisantes, poussant les ménages à souscrire de surcroît une sur-complémentaire, rendant finalement l'ensemble plus onéreux.

exonérations de cotisations employeur sont en large partie compensées par l'État depuis leur origine.

Une famille de dispositifs moins connue s'est développée au fil du temps selon différent motifs : les exemptions de cotisations sociales, qui ont pour effet d'exclure chaque année 9 % de la masse salariale des salariés du privé de l'assiette des prélèvements sociaux. La montée d'intérêt de l'administration et du législateur pour ces dispositifs a produit deux effets : d'une part, le recensement et le suivi des dispositifs se sont considérablement améliorés à la fin des années 2000, faisant apparaître des pertes de recettes restées jusqu'ici incommensurables ; d'autre part, l'augmentation du forfait social a permis de compenser auprès de la Sécurité sociale une part significative des pertes de recettes.

Pour autant, tous les dispositifs ne sont pas compensés et la perte de recettes annuelle peut s'estimer à plus d'un point de PIB (27 milliards d'euros) pour l'année 2015, dont l'essentiel pèse sur des caisses d'assurances sociales aujourd'hui déficitaires (assurance chômage, retraites complémentaires, etc.).

Au-delà de la seule perte de recettes, ces exemptions sont également l'occasion d'un renoncement partiel à la protection sociale obligatoire (généralement du fait de l'employeur). Il peut s'interpréter au niveau agrégé comme un système de vases communiquants au détriment des assurances sociales et au bénéfice de la protection sociale privée.

Références bibliographiques

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) », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 124, OECD Publishing, Paris.

André C., Batifoulier P., Jansen-Ferreira M. (2016), « Privatisation de la santé en Europe. Un outil de classification des réformes. », *Document de travail du CEPN*, n° 2015-02.

Beffy M., Roussel R., Solard J., Mikou M., Ferretti C. (dir.) (2015), *La protection sociale en France et en Europe en 2013. Édition 2015*, Drees.

Blanchet D. (1996), « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Économie et Statistique*, n° 291, p. 33-45.

Bunel M., Emond C., L'Horty Y. (2012), « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, n° 126, p. 59-103.

Carbonnier C. (2009), « Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives », *Économie et Statistique*, n° 427-428, p. 67-100.

Carbonnier C., Morel N. (eds.) (2015), *The Political Economy of Household Services in Europe*, London, Palgrave Macmillan.

Carbonnier C., Palier B., Zemmour M. (2016), « Tax Cuts or Social Investment? Evaluating the Opportunity Cost of the French Employment Strategy », *Cambridge Journal of Economics*, first published online January 6, 2016 bev080.

Castel N., Delahaie N., Petit H. (2010), *Quels modes de négociation face à des politiques salariales renouvelées ?*, Rapport de recherche pour la CFDT, Agence d'Objectifs IRES, CEE, novembre.

Chauchard J.-P. (2011), « L'évitement du salaire », *Droit social*, n° 1, janvier, p. 32-41.

Concialdi P. (2004), « L'impact des cotisations sociales en question », *Problèmes économiques*, n° 2859, p. 46-48.

Cour des comptes (2002), *La Sécurité sociale*, septembre.

CPO (2010), *Entreprises et « niches » fiscales et sociales Des dispositifs dérogatoires nombreux*, Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, octobre.

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*, n° 83, CEE, avril.

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*, vol. 27, n° 2, p. 75-101.

Devetter F.-X., Rousseau S. (2011), *Du balai : essai sur le ménage à domicile et le retour de la domesticité*, Ivry-sur-Seine, Raisons d'agir.

Dormont B., Geoffard P.-Y., Tirole J. (2014), « Refonder l'assurance-maladie », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 12.

Duval J. (2007), *Le mythe du* « *trou de la sécu* », Ivry-sur-Seine, Raisons d'Agir.

Elbaum M. (2012), « Le financement de la protection sociale. Quelles perspectives au-delà des “solutions miracles” ? », *Revue de l'OFCE*, n° 122, p. 263-331.

Fontaine M., Grangier J. (2013). « Les demandeurs d'emploi indemnisables par le régime d'assurance chômage en 2011. Un tiers des nouveaux droits s'ouvrent pour une durée maximale de 24 mois », *Dares Analyses*, n° 012, février.

Friot B., Poinsart L. (2008), « La cotisation maladie aux prises avec la CSG et les mutuelles », *Savoir/Agir,* n° 5, p. 25-32.

Hacker J.S. (2002), *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, New York, Cambridge University Press.

HCFiPS (2013), *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale*, Rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale, 7 juin.

Howard C. (1997), *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press.

Kerleau M., Durand F., Fretel A., Hirtzlin I. (2008), *Pratiques et enjeux autour de la protection sociale complémentaire d'entreprise*, Rapport de recherche pour la Mire, Centre d'économie de la Sorbonne, janvier.

L'Horty Y. (2015), « Redéployer les politiques de l'emploi, pourquoi et comment ? », contribution à « Faut-il remettre en question les baisses de cotisations sociales ? », *Débats du LIEPP*, n° 2, octobre.

Landais C., Piketty T., Saez E. (2011), *Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Paris, Éditions du Seuil.

Lartigot-Hervier L. (2012), *La Peau de chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne : comparaison des assurances maladie et chômage*, thèse de doctorat en sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris.

Morel N., Touzet C., Zemmour M. (2016), « Fiscal Welfare and Welfare State Reform: A Research Agenda », *LIEPP Working Paper*, n° 45, février.

Palier B. (2005), *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, 2e éd., Paris, Puf.

Surrey S.S. (1970), « Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures », *Harvard Law Review*, vol. 83, n° 4, p. 705-738.

Titmuss R.M. (1958), *Essays on the Welfare State*, London, Allen and Unwin.

Weitzman L. (1984), *The Share Economy. Conquering Stagflation*, Cambridge, Harvard University Press.

Zemmour M. (2013), « Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : état des lieux », *LIEPP Policy Paper*, n° 2, décembre.

Zemmour M. (2015), « Économie politique du financement progressif de la protection sociale », *LIEPP Working Paper*, n° 38, septembre.