

UN ÉCLAIRAGE NOUVEAU SUR LES DÉPENSES SOCIALES EFFECTIVES DES PAYS : UNE MISE AU POINT

Willem Adema

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	206
Dépenses sociales privées à caractère volontaire	206
Comparaisons internationales.....	207
Bibliographie	213

L'auteur exerce à la Division de la politique sociale de la Direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales. Il tient à remercier Jørgen Elmeskov, Michael P. Feiner, John P. Martin et Mark Pearson pour les précieuses observations qu'ils ont formulées. Les erreurs qui peuvent subsister sont de la responsabilité de l'auteur.

INTRODUCTION

Selon Adema (1997), les données types sur les crédits budgétaires affectés aux dépenses sociales ne rendent compte que de façon incomplète de l'importance de l'effort de protection sociale des différents pays, et ce pour deux grandes raisons. Premièrement, les dépenses publiques ne reflètent pas pleinement l'incidence du système d'imposition. Ainsi, l'État peut accorder des avantages fiscaux (comme les déductions fiscales pour enfants à charge) en vue d'atteindre les objectifs sociaux qu'il a fixés, mais il peut aussi imposer les prestations en espèces, de sorte que la valeur nette des transferts sera inférieure aux dépenses brutes. Deuxièmement, les données budgétaires ne rendent pas compte des transferts qui ont un caractère obligatoire pour des motifs d'ordre social, mais ne sont pas financés par les pouvoirs publics (OCDE, 1999). Le résultat des calculs présentés dans l'étude d'Adema (1997) correspond à peu près à un indicateur global de l'importance des dépenses à finalité sociale que les pouvoirs publics déterminent *directement*, soit en les inscrivant à leur propre budget, soit en imposant au secteur privé l'octroi de prestations sociales. Nous présentons ici une mise à jour de ces calculs en couvrant en outre un champ plus large. D'une part, le nombre de pays examinés a été porté à treize et, d'autre part, comme nous le verrons dans la section suivante, la définition des dépenses sociales a été élargie pour intégrer également les dépenses sociales volontaires du secteur privé.

DÉPENSES SOCIALES PRIVÉES A CARACTÈRE VOLONTAIRE

Les pouvoirs publics encouragent souvent les employeurs et les particuliers à adhérer à des dispositifs privés de protection sociale en leur accordant des avantages fiscaux dont la valeur peut être appréciable. Par exemple, aux États-Unis, ceux qui sont consentis au titre des régimes d'assurance maladie d'entreprise ont représenté près de 1 pour cent du PIB en 1995. Les estimations concernant le coût de ces avantages fiscaux étaient prises en compte dans les calculs de l'étude d'Adema (1997), mais non la valeur des dépenses du secteur privé qui donnent lieu à ces allègements. L'existence de ces derniers fait que le prix payé par les adhérents n'est pas fondé sur leurs caractéristiques individuelles quant aux risques à couvrir (autrement dit, ce prix n'est pas le même que si ces avantages fiscaux n'existaient pas). Les pouvoirs publics introduisent donc un élément de *redistribution interpersonnelle* dans

les dispositifs en question¹, et l'on peut logiquement considérer que les dépenses directes des particuliers constituent, selon des termes qui peuvent paraître antinomiques, des « dépenses sociales privées ». En principe, les prestations servies par des régimes privés auxquels il est souscrit aux prix courants du marché et avec les profils de risques les plus fréquents, ne sont pas incluses dans les calculs. Elles *ne sont pas* considérées comme « sociales » car elles n'ont pas été expressément dotées d'un élément de redistribution interpersonnelle (les pensions versées résultent purement et simplement d'une redistribution du pouvoir d'achat dans le temps sans qu'il y ait redistribution interpersonnelle). Nous tenterons ici de déterminer l'importance de ces dépenses qui, si elles sont volontairement effectuées par des particuliers et des entreprises, n'ont pas moins été encouragées par des allègements fiscaux.

A titre d'exemple de prestations sociales privées au titre de régimes volontaires, on peut citer les pensions versées par les régimes d'entreprise en Australie, au Canada, au Danemark, aux États-Unis, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. Aux États-Unis, les prestations de maladie servies par les régimes d'entreprise occupent aussi une place non négligeable. En Australie, en Belgique, au Canada, au Danemark, aux États-Unis et au Royaume-Uni, des prestations sont versées au titre de régimes de pensions privés auxquels l'adhésion se fait à titre individuel et donne lieu à des avantages fiscaux². Ce type de prestations sociales privées devrait normalement gagner en importance avec la maturation des régimes (Adema et Einerhand, 1998). Les calculs tiennent compte d'autres prestations sociales privées au titre de régimes volontaires, comme les prestations d'invalidité (Allemagne, Belgique, États-Unis, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), les prestations de maladie (États-Unis, Finlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), les prestations familiales (Allemagne), les indemnités pour perte d'emploi (Italie et Royaume-Uni) et les indemnités complémentaires de chômage (États-Unis)³. La prise en compte des prestations sociales privées au titre de régimes volontaires et des impôts directs et indirects prélevés sur ces prestations, permet de chiffrer la part du produit intérieur d'une économie qui est consacrée aux dépenses sociales, qu'elles soient publiques ou privées. On obtient alors l'indicateur des *dépenses sociales nettes totales*⁴.

COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les estimations relatives aux dépenses sociales nettes couvrent maintenant treize pays, à savoir l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Adema *et al.* (1996) ont montré que, comme les prestations ont été corrigées pour tenir compte de la valeur des impôts indirects, il vaut mieux relier les dépenses sociales au PIB évalué au coût des facteurs qu'au PIB marchand.

Le point départ des calculs est constitué par le montant brut des dépenses sociales publiques (première ligne du tableau 1) et la première correction concerne l'incidence de la fiscalité sur les dépenses de protection sociale du secteur public. Nous indiquons ci-dessous brièvement l'importance de certains prélèvements et avantages fiscaux dans les différents pays considérés (Adema, 1999) :

- *Impôts directs et cotisations de sécurité sociale.* En Australie, aux États-Unis, en Irlande et au Royaume-Uni, les transferts publics sont faiblement imposés. En Allemagne, en Belgique et au Canada, les impôts sur les transferts et les cotisations de sécurité sociale ne dépassent pas 2 pour cent du PIB. En revanche, au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède, les prestations servies au titre des dispositifs publics sont assez lourdement imposées et les prélèvements sont supérieurs à 5 pour cent du PIB.
- *Impôts indirects.* Il existe une très nette différence entre les pays d'Europe et les pays non européens, en particulier les États-Unis, quant à la valeur des revenus de transferts qui sont repris par le biais des impôts sur la consommation.
- *Allègements fiscaux à finalité sociale* (non compris les avantages consentis sur les pensions, voir Adema, 1999). Ce type de dispositif est généralement moins développé dans les pays où les prélèvements fiscaux directs sont relativement importants, comme le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Les allègements fiscaux à finalité sociale jouent un rôle plus grand en Belgique et en Allemagne (dans le cas des ménages ayant des enfants) et aux États-Unis (pour les soins médicaux et au titre des cotisations patronales d'assurance maladie).

Après ajustement pour tenir compte de l'incidence du système d'imposition, on constate que **le montant net des dépenses sociales publiques courantes** (ligne 2 du tableau 1) est le plus élevé en Allemagne, en Finlande et en Suède, où il représente plus de 25 pour cent du PIB, et le plus faible au Canada, aux États-Unis et en Irlande, où il est inférieur à 18 pour cent. Toutefois, si l'on avait pu disposer de données complètes pour tous les pays sur la valeur des réductions d'impôt au titre des pensions servies par les régimes privés (des informations partielles sont fournies pour mémoire au tableau 1), il serait sans doute apparu que le niveau des dépenses de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni est plus élevé relativement à celui des autres pays.

A l'exception de l'Australie et des États-Unis, la surestimation des dépenses sociales publiques due à l'absence de prise en compte des impôts sur les transferts est supérieure à la sous-estimation des dépenses sociales qui se produit lorsqu'on laisse de côté les avantages fiscaux et les dépenses obligatoires des organismes non publics. Ainsi, **le montant net des dépenses sociales directes découlant de décisions publiques** est beaucoup plus faible que ne semblent l'indiquer les données budgétaires brutes (comparer les lignes 1 et 5 du tableau 1).

Tableau 1. Indicateurs des dépenses sociales nettes, 1995

En pourcentage du PIB au coût des facteurs

	Australie	Belgique ¹	Canada	Danemark	Finlande	Allemagne	Irlande	Italie	Pays-Bas	Norvège	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
1. Montant brut des dépenses sociales publiques	20.3	30.1	20.8	37.6	35.7	30.4	21.8	26.5	30.1	31.5	36.4	25.9	17.1
2. Montant net des dépenses sociales publiques courantes	18.7	..	17.9	23.6	25.1	25.9	17.4	20.9	21.2	21.9	25.4	22.3	17.5
3. Montant brut des dépenses sociales privées à caractère obligatoire	0.3	1.8	..	0.6	0.2	1.8	..	..	0.8	1.0	0.4	0.4	0.5
4. Montant net des dépenses sociales privées directes à caractère obligatoire	0.3	..	..	0.3	0.0	1.0	..	..	0.5	0.6	0.2	0.3	0.5
5. Montant net des dépenses sociales découlant de décisions publiques [2 + 4] ¹	19.0	26.5	17.9	23.9	25.2	26.9	17.4	20.9	21.6	22.5	25.6	22.6	18.0
6. Montant brut des dépenses sociales privées à caractère volontaire	3.2	0.7	5.1	1.0	1.2	1.0	2.0	1.9	4.9	..	2.3	4.8	8.6
7. Montant net des dépenses sociales privées directes à caractère volontaire	2.7	..	3.5	0.5	0.7	0.8	1.5	1.4	3.4	..	1.4	3.6	7.8
8. Montant net des dépenses sociales privées directes [4 + 7]	3.0	..	3.5	0.8	0.8	1.8	1.5	1.4	3.8	..	1.6	3.9	8.3
9. Montant net total des dépenses sociales ²	21.6	..	21.2	24.4	25.7	27.7	18.7	22.3	25.0	..	27.0	26.0	24.5
<i>Rubrique pour mémoire :</i>													
Allègements fiscaux au titre des pensions	1.9	..	2.2	..	0.0	0.1	2.1	..	2.1	0.0	..	2.8	1.0

1. Les informations disponibles pour la Belgique sur les impôts et les cotisations de sécurité sociale sont des données globales, ce qui ne permet pas de distinguer facilement les prélèvements sur les prestations sociales publiques des prélèvements sur les prestations sociales privées obligatoires. Par conséquent, dans le cas de la Belgique, seul le montant net des dépenses sociales découlant de décisions publiques peut être estimé.

2. Le montant net total des dépenses sociales ne représente pas simplement la somme du montant net des dépenses sociales publiques courantes [ligne 2] et du montant net des dépenses sociales privées directes [ligne 8], étant donné que certaines dépenses publiques servent en fait à financer des dépenses privées courantes, comme les prestations de maladie servies par les régimes privés. Les estimations concernant le montant net total des dépenses sociales [ligne 9] tiennent compte de cette possibilité de double comptage; voir Adema (1999).

Source : Adema (1999).

Dans le cas du Danemark, de la Finlande, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède, on constate qu'après correction, l'indicateur net est inférieur à l'indicateur brut de 9 à 14 points de PIB au coût des facteurs. En revanche, les données budgétaires relatives aux États-Unis *sous-estiment* légèrement l'effort de protection sociale déterminé par les pouvoirs publics.

Lorsque l'on ajoute les dépenses sociales privées (pour obtenir **le montant net total des dépenses sociales** – voir ligne 9 du tableau 1), il apparaît qu'au Danemark, aux États-Unis, en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les bénéficiaires de prestations sociales reçoivent un quart environ du produit intérieur de l'économie⁵. L'Irlande enregistre à cet égard le pourcentage le plus faible (18.7 pour cent) et l'Allemagne, le plus élevé (27.5 pour cent).

Il ressort principalement de cet exercice d'ajustement que les niveaux de dépenses sociales des différents pays considérés sont très proches les uns des autres lorsque l'on tient compte de deux éléments : *a*) les prestations sociales privées, qui sont particulièrement importantes aux États-Unis, *b*) l'incidence du système d'imposition. Pour l'ensemble des onze pays sur lesquels on dispose de données complètes, l'écart type était de 7.2 en 1995 pour le montant brut des dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB, mais seulement de 2.8 après prise en compte des différences existant quant au système fiscal et aux dépenses sociales privées pour obtenir des estimations sur le montant net total des dépenses sociales. Par conséquent, les analyses concernant le niveau des dépenses sociales des pays qui ne tiennent pas compte des prestations sociales privées et de l'incidence du système d'imposition peuvent donner une image déformée de la réalité.

NOTES

1. Il ne s'agit pas ici d'apprécier l'ampleur de la redistribution interpersonnelle qui s'effectue dans le cadre d'un programme social. On estime que dans les régimes de pensions privés, la redistribution interpersonnelle est beaucoup moins importante que dans les dispositifs publics d'aide sociale, mais ces régimes ne remplissent pas nécessairement cette fonction de redistribution différemment des prestations servies par les régimes publics de pensions aux anciens agents de l'État.
2. Dans la pratique, les polices d'assurance vie sont mises sur le marché comme des instruments d'épargne ordinaires et sont souvent associées à des polices d'assurance individuelles sur prêt immobilier. Toutefois, les polices d'assurance vie peuvent jouer un rôle social évident lorsque le capital correspondant est versé aux survivants ou lorsqu'elles offrent expressément des prestations de vieillesse en espèces. Mais on ne possède pas de données distinctes sur la « composante survivants » des sommes versées au titre de l'assurance vie. Dans les cas où l'on dispose de données sur les prestations spécialement servies pour la retraite par les compagnies d'assurance vie (Danemark et États-Unis, par exemple), les dépenses correspondantes sont prises en compte.
3. Les malades peuvent avoir à supporter une partie du coût des actes médicaux qui ne sont couverts qu'en partie par les régimes d'assurance maladie. La quote-part des frais afférents aux actes médicaux pris en charge par les régimes publics et privés d'assurance maladie qui comportent un élément de redistribution, devrait également être intégrée dans les dépenses sociales privées, étant donné que le prix est déterminé par une décision des pouvoirs publics. Elle n'est cependant pas prise en compte dans cette étude en raison des lacunes que présentent les données. Il en est de même pour d'autres prestations sociales privées, comme les services de garde d'enfants assurés par l'entreprise et les prestations offertes par les organisations non gouvernementales caritatives. Par conséquent, les chiffres présentés dans cette étude sous-estiment quelque peu l'importance des dépenses sociales privées. Adema (1999) fait notamment un exposé détaillé sur les améliorations effectuées sur le plan méthodologique, les informations utilisées sur les dispositifs en question et les méthodes d'estimation appliquées aux fins du calcul des indicateurs considérés ici.
4. Les dépenses sociales *publiques* nettes constituent un indicateur des dépenses publiques de protection sociale. Non seulement il tient compte des dépenses que l'État consacre effectivement à la protection sociale, mais il comprend aussi une estimation des sommes que celui-ci reprend à travers l'imposition des prestations. Si l'on se place du point de vue des bénéficiaires, il s'agit d'un indicateur de la « valeur nette » de la protection sociale directement assurée par les pouvoirs publics. L'estimation des dépenses sociales *privées* nettes consiste à déterminer l'ensemble de la protection sociale apportée aux bénéficiaires par des sources privées. Les dépenses sociales nettes *totales* constituent donc un indicateur de l'effort financier total de protection sociale comportant un élément de redistribution interpersonnelle qui est fourni en faveur des bénéficiaires de prestations publiques et privées.

5. Au Canada, au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède, les impôts sur les pensions complémentaires sont relativement lourds. En revanche, en Allemagne, en Irlande, au Royaume-Uni et, en particulier, aux États-Unis, ils sont plutôt faibles. Certains pays comme le Danemark imposent également le revenu versé par les fonds de pension sur les avoirs accumulés. Il n'en est pas tenu compte dans les calculs (Adema, 1999).

BIBLIOGRAPHIE

- ADEMA, W. (1997), « Les sommes réellement consacrées par les pays à la politique sociale : Une étude comparative », *Revue économique de l'OCDE*, n° 28, 1997/I, OCDE, Paris.
- ADEMA, W. (1999), « Net social expenditure », *Politique du marché du travail et politique sociale – Documents hors série*, n° 39, OCDE, Paris (<http://www.oecd.org/els/papers>).
- ADEMA, W. et M. EINERHAND (1998), « The growing role of private social benefits », *Politique du marché du travail et politique sociale – Documents hors série*, n° 32, OCDE, Paris (<http://www.oecd.org/els/papers>).
- 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 (<http://www.oecd.org/els/papers>).
- OCDE (1999), *Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales, 1980-1996*, Paris.