

Prestations sociales nettes: un mode de calcul lourd de conséquences

Les prestations sociales nettes représentent la part des prestations sociales dont disposent effectivement leurs bénéficiaires. Il est particulièrement intéressant de calculer les prestations sociales effectives pour les assurés, mais les assurances peuvent aussi tirer profit de la démarche. Fin 2007, l'Office fédéral des assurances sociales et l'Office fédéral de la statistique ont demandé une étude de faisabilité sur les prestations sociales nettes.¹ Celle-ci a surtout montré que, pour réaliser une étude empirique globale, il fallait disposer de données fiscales cantonales relativement détaillées. Pour se familiariser avec le thème, cet article présente le résultat sous forme d'exemple et, tout en indiquant l'utilité de l'approche pour la politique sociale suisse, il aborde les principales questions qui se posent en vue de futurs travaux.



Stefan Müller

Office fédéral des assurances sociales



Salome Schüpbach

Office fédéral des assurances sociales

Que sont les prestations sociales nettes ?

Les prestations sociales brutes (PSB) équivalent aux prestations sociales versées par les assurances sociales. Les prestations sociales nettes (PSN) sont, quant à elles, calculées en partant des PSB et correspondent à **la part des prestations des assurances sociales dont disposent effectivement les bénéficiaires de ces prestations** (graphique G1, colonne de droite). L'intégralité du montant des PSN peut ainsi être utilisée pour acquérir des biens de consommation ou à des fins d'épargne.

Schéma de calcul des prestations sociales nettes

T1

1	Prestations sociales brutes (PSB): prestations sociales versées par les assurances sociales
2	moins cotisations aux assurances sociales prélevées sur les prestations sociales
3	plus allègements sur les cotisations aux assurances sociales
4	moins impôts directs prélevés sur les prestations sociales
5	plus allègements fiscaux ² : franchises, tarifs préférentiels, rabais, etc.
6	moins impôts indirects sur les produits de consommation financés par les prestations sociales
7	égalent prestations sociales nettes (PSN): prestations sociales disponibles pour les dépenses de consommation

Il est nécessaire de faire une distinction entre prestations brutes et prestations nettes pour mettre en évidence la charge que représentent les cotisations sociales et les prélèvements fiscaux. Le tableau **T1** indique comment s'effectue le calcul dans le domaine des assurances sociales.

On pourrait écrire en raccourci:

$$\begin{aligned} & \text{PSB} \\ - & \text{Contributions nettes (assurances sociales, fisc)} \\ = & \text{PSN} \end{aligned}$$

Du point de vue de l'Etat, les prestations sociales nettes correspondent à la charge de la politique sociale réelle, et du point de vue des bénéficiaires aux prestations dont ils peuvent effectivement disposer.

1 Ecoplan, étude de faisabilité «Nettosozialleistungen», Berne 2008; l'étude, qui n'a pas été publiée, peut être consultée à l'OFAS.

2 Au cas où ne seraient prises en compte que les mesures fiscales répondant à des considérations de politique sociale, ces mesures devraient être définies avant de faire le calcul.

Pourquoi la politique sociale s'intéresse-t-elle aux prestations sociales nettes ?

L'OFAS effectue des travaux législatifs et des tâches d'exécution et de surveillance dans les domaines de l'AVS, de l'AI, des PC, de la PP, des APG et des AF. Le plus souvent ne sont connues que les prestations brutes versées aux personnes par ces assurances et les sommes brutes des prestations. Du point de vue de la politique sociale, il serait cependant plus utile de connaître les PSN effectivement disponibles, car les bénéficiaires de prestations vivent de celles-ci et non pas des PSB.

Les milieux politiques et l'administration raisonnent en partant des prestations fournies par les assurances sociales. Les lois, les comptes d'exploitation et les scénarios prévisionnels prennent en compte les prestations versées. Autrement dit, ce sont les PSB qui sont déterminantes pour l'action des autorités. Mais les bénéficiaires des prestations vivent de la part réellement disponible des sommes versées. L'effet sociopolitique devrait donc être déterminé sur la base de données relatives au PSN. Dans le processus politique, les PSB sont traitées comme s'il s'agissait de sommes dont les personnes pouvaient effectivement disposer; en d'autres termes, elles sont confondues avec les PSN, ce qui est particulièrement grave lorsqu'il existe une différence conséquente dans les montants en jeu.

Si la politique sociale et la politique fiscale étaient coordonnées et s'il n'y avait pas de contradictions entre elles, si on connaissait surtout les conséquences des mesures fiscales pour les prestations des assurances sociales, la différence entre prestations sociales nettes et brutes n'aurait guère d'intérêt. Mais quand on ne connaît pas le montant des prestations effectivement disponibles, l'effet des mesures de politique sociale est

suboptimal: les mesures fiscales peuvent soit priver les mesures sociopolitiques de leurs effets (les «neutraliser»), soit les favoriser, soit les laisser intactes. Cet impact potentiel résulte de la structure politique, et il n'y a pas moyen de faire autrement. Il est donc d'autant plus opportun – ne serait-ce que d'un point de vue de politique sociale – d'avoir des informations sur les PSN pour pouvoir, au besoin, adapter les assurances sociales.

L'utilité de différentes approches des PSN

Les prestations sociales nettes résultent d'une comparaison entre les montants des prestations sociales versées et ceux dont disposent effectivement les personnes. Le calcul complète l'analyse de politique sociale en y ajoutant un certain nombre d'éléments importants. Il permet de focaliser le regard sur **différents groupes de bénéficiaires se distinguant par l'âge ou sur le plan social ou économique et exposés à des risques particuliers**, sur les **types de prestations**, sur les **cantons** et sur l'ensemble de **l'économie nationale**.

Il rend aussi possible une **comparaison internationale**: dans le cadre de l'Accord bilatéral sur la statistique avec l'UE, il est prévu que l'Office fédéral de la statistique fournisse des données suisses sur les prestations sociales. Or une comparaison internationale ne peut être effectuée que si l'on tient compte des prélèvements sociaux et fiscaux. Le fisc influence de deux manières le montant des PSN: en prélevant des impôts sur les prestations ou en prévoyant des **allègements fiscaux**. Si l'on ne s'intéresse qu'aux effets des taux d'imposition, on observe que le montant des PSN varie énormément selon les pays (en tenant compte du produit intérieur brut [PIB]). Mais si l'on tient aussi compte des allègements fiscaux, les différences entre pays sont beaucoup moins marquées. Il y a ainsi, au niveau des montants, une sorte de convergence des politiques sociales et fiscales (Kemperling, 6). La comparaison internationale va d'ailleurs beaucoup plus loin que les calculs présentés ici, qui se limitent aux assurances sociales; par exemple, l'OCDE établit un catalogue très large des PSB et des allègements fiscaux.

En ce qui concerne **l'économie nationale**, les données sur les PSN complèteraient le compte global des assurances sociales (CGAS). Actuellement, ce compte ne contient que des chiffres basés sur les prestations sociales brutes. Il indique que les prestations sociales versées en 2005 représentaient une somme de 114,6 milliards de francs. Or on estime que le montant prélevé sur les prestations se situe **entre 10 et 20 milliards de francs**. Les réductions d'impôts des années passées ayant allégé la charge grevant les prestations sociales, les PSN ont eu tendance à augmenter.

Concernant les prestations sociales nettes, les questions suivantes pourraient se poser dans le domaine des assurances sociales:

- Les rentes de vieillesse de **l'AVS et de la PP** sont-elles inégalement taxées? Dans quelle mesure?
- Quelles sont les différences entre les cantons en matière de traitement fiscal, selon les prestations prises en considération?
- Quel est le montant des prestations nettes versées **aux personnes, aux couples et aux familles**?
- Y a-t-il des différences dans le traitement des personnes **selon leur revenu**?
- De quelles charges cantonales et fédérales sont grevées les **indemnités journalières** de l'AI, de l'AA, de l'AMal et de l'AC?

En Suisse, l'**approche au niveau des cantons** est essentielle, parce que près de la moitié des impôts sont prélevés par les cantons. A titre d'exemple, les indemnités journalières versées par les assurances sont soumises à la même réglementation partout en Suisse. Mais chaque canton les traite à sa manière. Dans un canton A, les bénéficiaires de ces indemnités perdent une part importante des prestations brutes, disons 25%, du fait de l'impôt. Dans un canton B en revanche, la réduction ne pourrait être que de 5%. Ainsi la personne qui reçoit 1000 francs de prestations sociales brutes ne dispose que de 750 francs dans un cas, alors qu'elle peut dépenser 950 francs dans l'autre. Toutes choses égales par ailleurs, la prestation effectivement disponible est 27% plus élevée dans le canton B que dans le canton A. Selon la situation prévalant dans ces cantons, le phénomène peut poser de réels problèmes de politique sociale.

Le même genre de comparaison peut être effectué au niveau suisse, cette fois en fonction des **différentes assurances**: les charges grevant les prestations AVS et les prestations PP sont-elles inégales? Dans quelle mesure? A titre d'exemple, l'étude de faisabilité montre que l'AVS comme la PP ont des taux des prestations sociales nettes d'environ 80%. Si l'on prend l'ensemble des assurances sociales, la fourchette des taux des PSN va de 66% (assurance-chômage) à 100% (assurance-maladie).

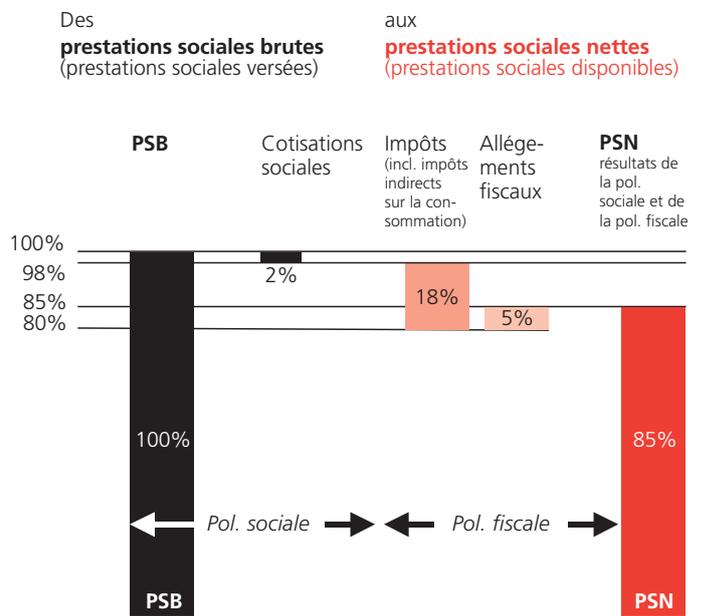
Evidemment, il est aussi intéressant de faire des **comparaisons longitudinales**, soit d'étudier l'évolution des PSN dans le temps. On pourrait par exemple vérifier s'il est vrai que, lorsque les prestations sociales augmentent, le rapport entre PSB et PSN, autrement dit le taux des PSN, diminue. Cela signifierait que, par le biais de l'impôt, l'Etat reprend d'une main ce qu'il a donné de l'autre.

Résultats de l'étude de faisabilité

L'étude, confiée à Ecoplan, à Berne, montre qu'il est possible de calculer les prestations sociales nettes suisses, à certaines conditions. En raison de l'absence de données suffisamment détaillées, une première analyse n'a toutefois permis de tirer que des résultats incomplets et insuffisamment représentatifs d'un point de vue statistique. Le montant des allègements fiscaux en particulier n'a pas pu être déterminé. C'est pourquoi les résultats de l'étude ne sont utilisés ici qu'à **titre d'exemples** (cf. graphique G1). Il est ainsi apparu que **les prestations sociales nettes dont disposent les bénéficiaires de prestations équivalaient à 85% des prestations sociales brutes** versées. Ce taux a été calculé pour l'ensemble des assurances sociales entrant dans le CGAS (AVS, AI, PC, PP, AMal, AA, APG, AC et AF) et pour l'aide

sociale. Les mesures fiscales et les cotisations aux assurances sociales (nettes) réduisent ainsi les prestations sociales brutes de 15%. Ce taux pourrait se décomposer de la manière suivante (encore une fois, les chiffres ont uniquement valeur d'exemple): 2% relèveraient des cotisations aux assurances sociales et 13% des prélèvements du fisc. L'effet fiscal constitue un solde, la charge fiscale pouvant par exemple résulter d'une imposition de 18% combinée à des déductions à hauteur de 5%. Après soustraction, la charge fiscale nette s'élèverait à 13% (cf. graphique G1).

G1



Source: OFAS

Sur cette base, des mesures relevant du droit des assurances sociales (exemption de tout paiement de cotisations) permettraient de réduire le taux des PSN de 15% à 13%. L'essentiel de la charge (13%) est donc lié à des mesures fiscales; en l'absence d'allègements fiscaux (déductions, etc.), la charge des prestations sociales s'élèverait même à 20% (18% d'impôts + 2% de charges sociales).

Dans la comparaison internationale, les PSN (prises au sens large) sont mises en relation avec le PIB. Dans 24 pays de l'OCDE, le taux moyen (non pondéré) des PSN s'élevait, en 2003, à 25,4% (OCDE, 2007). En ce qui concerne les pays comparables à la Suisse, les valeurs allaient de 21,4% (Etats-Unis) à 35,5% (Allemagne). Les calculs sont basés sur les «dépenses sociales publiques». En 2003, les dépenses au titre des assurances sociales selon une définition plus étroite se sont montées, en Suisse, à 108 milliards de francs. Si l'on en

lève l'effet PSN évalué à 15%, la somme passe à 92 milliards de francs. Les dépenses nettes auraient ainsi représenté 21% du PIB en 2003. Les chiffres montrent dans quel sens pourrait aller une comparaison internationale: si l'on adopte l'approche de l'OCDE, la part des dépenses sociales suisses en pourcentage du PIB est proche de la moyenne internationale, voire légèrement supérieure.

L'étude de faisabilité d'Ecoplan a permis d'acquérir des connaissances très utiles en matière de données pour le calcul des PSN. On peut désormais envisager de réaliser une enquête empirique basée sur des données fiscales cantonales détaillées. Cela suppose toutefois que le cadre conceptuel et le projet de recherche soient préalablement définis en détail.

Le problème clé de l'approche

Les mesures fiscales comprennent schématiquement:

- 1 le prélèvement d'**impôts** (directs et indirects) sur les prestations sociales brutes;
- 2 l'octroi d'allègements au moyen de déductions, de franchises, de rabais, d'**exonérations fiscales**, etc., **liés au risque réalisé**; autrement dit, sont prises en compte ici les mesures fiscales qui ne s'appliquent qu'à partir du moment où le risque assuré par l'assurance sociale s'est réalisé;
- 3 l'octroi d'allègements au moyen de mesures fiscales **visant des objectifs de politique sociale générale**; autrement dit, sont prises en compte toutes les mesures fiscales destinées aux bénéficiaires de prestations sociales, qui ont des objectifs identiques ou comparables à ceux des mesures des assurances sociales;
- 4 l'octroi de mesures d'allègements communes, dont peuvent bénéficier tous les contribuables et qui **ne répondent pas à des objectifs de politique sociale**.

Comment dès lors répartir clairement les mesures d'allègement entre les catégories 2, 3 et 4? L'OCDE résout le problème en prenant en compte toutes les mesures relevant des catégories 2 et 3, y compris celles qui ne sont pas directement liées aux prestations sociales («net current public social expenditure», Adema, 159). Du même coup, le problème de la catégorisation des mesures d'allègements dans les prestations sociales / les risques ne se pose pas, ce qui facilite la comparaison internationale. Mais une approche globale de ce type ignore des réalités très importantes du point de vue de la politique sociale, notamment la situation matérielle effective des personnes concernées par certains risques (par exemple les rentiers ou les accidentés du travail). C'est en quelque sorte le prix à payer pour avoir une vue d'ensemble, prenant en compte toutes les mesures fisca-

les et de politique sociale, qui rendent possible une comparaison internationale.

On peut montrer où se situe le problème en présentant deux exemples portant sur des assurances suisses et concernant la **distinction des catégories de mesures d'allègement**:

Catégories 2 et 3: les déductions pour enfants prévues dans l'imposition du revenu doivent-elles être prises en compte dans le calcul des PSN (allocations familiales)? Les déductions sont octroyées même lorsque la personne n'a pas droit à des allocations familiales. Or l'OCDE tient compte de la totalité des déductions pour obtenir le montant net des allocations pour enfants.

Catégories 3 et 4: où placer la déduction générale pour couples? S'agit-il d'une mesure de politique familiale ou tient-elle compte du fait que le revenu perçu est plus lourdement grevé?

L'OCDE adopte une définition des allègements d'impôts qui ne va pas de soi. Son approche pose encore un deuxième problème: **quelles prestations sociales faut-il prendre en compte?** Pour répondre à la question, Adema et l'OCDE incluent de nombreuses mesures de politique sociale publique (avec cette sous-question: quelle partie de la politique agricole d'un Etat répond à des impératifs de politique sociale?), mais aussi des mesures de politique sociale «privée». L'approche permet d'inclure la diversité des structures nationales de politique sociale, mais l'image des PSN se brouille.

Il est difficile de cerner toutes les mesures existant dans les Etats membres de l'OCDE. Pour sortir de l'ornière, l'organisation prend en considération le plus grand ensemble possible de dispositions. En fin de compte, la question des mesures de politique sociale et fiscale à inclure n'a pratiquement plus lieu d'être. Toutes les mesures de politique sociale sont prises en compte, y compris les mesures privées répondant à une exigence ou à une incitation de l'Etat (comme le 3^e pilier bénéficiant de privilèges fiscaux). Cette approche ne permet de cibler ni les personnes touchées par certains risques (par exemple les invalides) ni les effets fiscaux pour certaines assurances (par exemple l'AVS). Mais l'OCDE parvient ainsi à son but premier: faire une comparaison internationale, en avançant des chiffres plus ou moins révélateurs et fiables (Kemmerling, 6).

Etude sur les PSN suisses: quels problèmes se posent?

Pour calculer les PSN selon les branches d'assurances sociales, les risques, les bénéficiaires ou les cantons, il est préférable de procéder par étapes. Il faut commencer par examiner les mesures d'allègement de type 2, et ensuite seulement les mesures de type 3. L'étude de l'impact des mesures de type 2 permet de tirer des conclu-

sions visant l'optimisation des assurances sociales. La troisième étape, qui permet de savoir ce qui se passe globalement dans le pays en matière de politique sociale est utile pour les comparaisons avec d'autres pays (établissement par l'OFS d'un rapport destiné à Eurostat), mais ne devrait guère apporter d'éléments nouveaux pour élaborer des mesures au niveau national.

Si l'on veut effectuer une étude sur les PSN en Suisse, le facteur décisif sera de **disposer de données fiscales suffisamment détaillées** pour mesurer les allègements fiscaux. C'est sur ce point que les prochains travaux se concentreront. Il est prévu que l'OFS examine de plus près dans quelle mesure les données fiscales sont utilisables lorsqu'il réalisera la contribution suisse destinée à la comparaison internationale. En plus du travail sur les données, il faut aussi résoudre les problèmes conceptuels évoqués plus haut.

L'enjeu est d'importance: l'existence de données concernant le montant et la structure des PSN peut aider à coordonner la politique financière et la politique sociale, en permettant d'accroître l'efficacité et l'effectivité de celle-ci.

Bibliographie

Kemmerling Achim (2002), Die Messung sozialstaatlicher Leistungen. Zu den Folgen der Nettosozialleistungsquote Willem Ademas für die Diskussion um staatliche Sozialpolitik. Wiesbaden

Adema Willem (1997), What do countries really spend on social policies? A comparative note. Paris

Stefan Müller, secteur Statistiques de la division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.

Mél : stefan.mueller@bsv.admin.ch

Salome Schüpbach, secteur Statistiques de la division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.

Mél : salome.schuepbach@bsv.admin.ch