

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 6 décembre 2017 à 9 h30
« La fiscalité des retraités »

Document n° 7
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les prestations nettes de la protection sociale en Europe

*Extrait du Panorama social de la DREES
« La protection sociale en France et en Europe en 2015 – Résultats
des comptes de la protection sociale », édition 2017, pp. 100-103*

Le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS) est l'outil élaboré par Eurostat pour collecter les données administratives de la protection sociale. Il assure leur comparabilité à l'échelle des États membres de l'UE-28. SESPROS retrace le montant brut des prestations sociales versées aux ménages pour les risques maladie-soins de santé, invalidité, vieillesse, survie, famille-enfants, chômage, logement et pauvreté-exclusion sociale. Seule une partie de ces prestations sociales versées aux ménages est assujettie à des prélèvements obligatoires directs (impôts et cotisations sociales). Ceux-ci diffèrent d'un pays à l'autre et sont dès lors source de non-comparabilité des montants de prestations effectivement perçus par les ménages.

Pour pallier les limites d'une simple comparaison entre montants bruts, Eurostat a lancé en 2008 une collecte pilote de données sur les prestations nettes pour l'année 2005¹. L'intérêt est de pouvoir comparer les niveaux de dépenses sociales en tenant compte des différences de prélèvements obligatoires entre les pays et de mesurer l'impact réel des transferts sociaux sur le revenu disponible de leurs bénéficiaires. À la suite de cette collecte pilote, Eurostat a introduit, en 2012 (pour l'année 2010), un module sur les prestations nettes. La transmission annuelle de ces données est devenue obligatoire pour tous les États membres.

Des taux de prélèvements obligatoires plus élevés dans les pays du nord de l'Europe

Les taux et les modalités de prélèvements obligatoires appliqués aux prestations sociales diffèrent d'un pays à l'autre et selon le type de prestation versée. En 2013, les prélèvements obligatoires sur prestations représentent en moyenne 2,4 % du PIB dans l'UE-15 et 1,0 % dans les NM-13². En part du PIB, ces taux de prélèvement sont les plus élevés aux Pays-Bas (6,1 %), au Danemark (5,0 %) ainsi qu'en Suède, en Italie, en Finlande et en Autriche (plus de 3 %). Le Royaume-Uni et l'Irlande, ainsi que les nouveaux membres à l'exception de la Pologne, ont les taux les plus faibles (inférieurs à 1 % du PIB).

Ainsi, le classement des pays de l'UE-28 en matière de prestations sociales en part du PIB change une fois intégrés les prélèvements obligatoires (graphique 1). Concernant les prestations brutes, les cinq premiers pays sont la France, les trois pays nordiques et les Pays-Bas. Pour les prestations nettes, la France, où les prélèvements obligatoires représentent seulement 1,9 %

du PIB, reste en première position, suivie de la Finlande. Les Pays-Bas, où le taux est le plus élevé, passe de la 5^e à la 14^e position, à l'inverse du Royaume-Uni, dont le taux est le plus faible de l'UE-15 (0,9 % du PIB), qui remonte de la 9^e à la 3^e position.

Les prélèvements obligatoires sur prestations étant plus élevés dans les pays de l'UE-15 que dans les NM-13, le passage du brut au net réduit quelque peu l'écart entre les pays, mais celui-ci demeure important. La moyenne UE-15 des prestations nettes demeure supérieure de 9,2 points de PIB à celle des NM-13, contre 10,6 points d'écart pour les prestations brutes. Les écarts en part du PIB entre les pays européens aux prestations les plus élevées et les plus faibles est également moindre en net qu'en brut (15,9 points contre 17,4).

En part du total des prestations, le taux moyen de prélèvements obligatoires atteint 8 % dans les pays de l'UE-15 contre 5 % dans les NM-13. Dans l'UE-15, on retrouve les taux les plus élevés aux Pays-Bas (plus de 20 %), dans les pays scandinaves, en Italie et en Autriche (supérieurs à 10 %). Avec près de 9 %, l'Allemagne a un taux de prélèvements sur prestations proche de la moyenne, mais significativement plus élevé qu'en France (6 %) et au Royaume-Uni (3 %), [graphique 2]. Il s'agit toutefois là de taux globaux portant sur l'ensemble des prestations. Pour chaque pays, ces taux de prélèvement sont en fait très différents selon le type de prestation (en espèce ou en nature, sous ou sans condition de revenu...) et selon le risque couvert.

Les prélèvements obligatoires sur les prestations vieillesse représentent 72 % des prélèvements obligatoires sur prestations

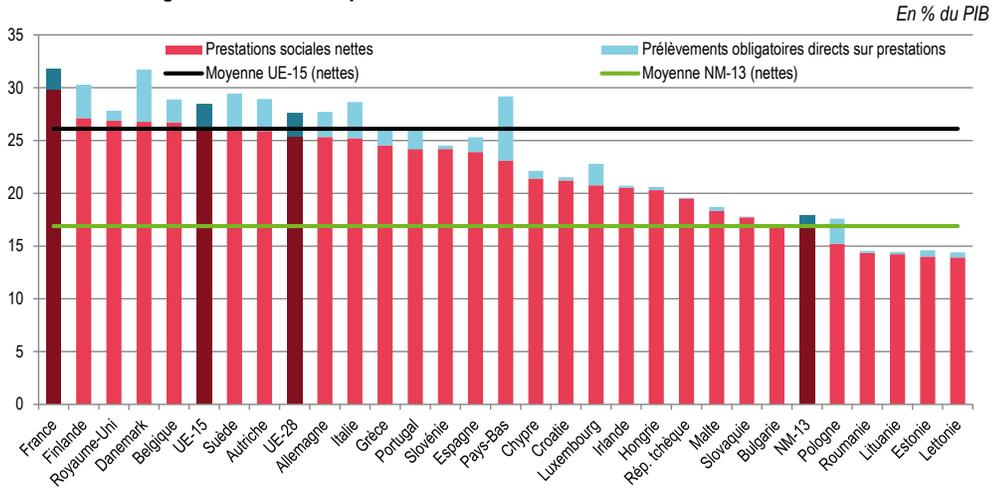
De manière générale, dans les pays de l'UE, les prestations les plus assujetties aux prélèvements obligatoires sont les prestations de remplacement du revenu, versées en espèces, c'est-à-dire les prestations des branches vieillesse, chômage et invalidité. Dans la majorité des pays, les prestations qui couvrent ces trois risques font l'objet de prélèvements sociaux et fiscaux à la fois plus élevés et s'appliquant à une assiette plus large que les autres. Les prestations de la branche maladie, majoritairement servies en nature, et celles de la branche pauvreté exclusion, qui sont des prestations de solidarité surtout versées en espèces, font, elles, l'objet de taux de prélèvements obligatoires faibles ou nuls, appliqués à une assiette plus réduite³.

1. Règlement (CE) n°158/2007 du Parlement européen et du Conseil du 25 avril 2007 concernant le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale.

2. Les NM 13 sont les 13 nouveaux membres de l'UE entrés entre 2004 et 2013.

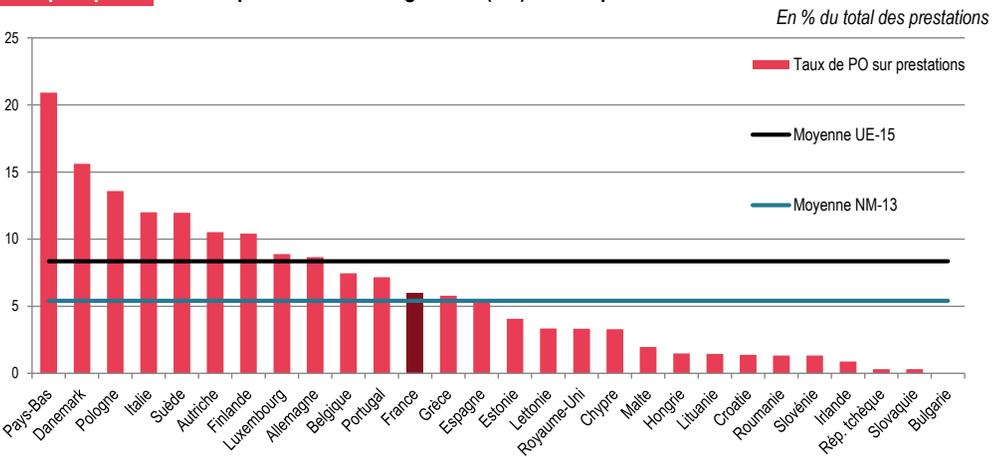
3. Pour ce qui est des prestations du risque logement, les prélèvements obligatoires ne sont pas retracés dans cette collecte, pour des raisons de distinction entre prestations en espèces et en nature.

Graphique 1 Part des prestations de protection sociale dans le PIB en 2013, avant et après prélèvements obligatoires directs sur prestations



Source > Eurostat-SESPROS.

Graphique 2 Taux de prélèvements obligatoires (PO) sur les prestations sociales en 2013



Source > Eurostat-SESPROS.

Tableau 1 Taux de prélèvements obligatoires sur les prestations sociales en 2013, par risque (en % des prestations brutes)

	Danemark	Italie	Suède	Allemagne	UE-15	France	Royaume-Uni
Vieillesse	22,9	18,3	19,1	14,9	13,9	10,8	7,2
Maladie-soins de santé	4,3	1,3	4,2	5,9	3,1	1,4	0,5
Famille-enfants	4,1	2,8	5,4	1,9	1,9	2,4	0,4
Invalidité	16,5	1,9	9,9	6,3	6,5	2,7	0,1
Chômage	20,4	15,6	17,4	3,4	9,4	8,0	2,9
Pauvreté-exclusion sociale	14,5	0,0	0,0	0,0	2,3	0,4	0,0
Total	15,6	12,0	12,0	8,7	8,4	6,0	3,3

■ Taux supérieur à la moyenne UE 15 □ Taux inférieur à la moyenne UE 15
 ■ Taux moyen □ Taux (quasi)-nul

Note > Un taux est qualifié de moyen lorsqu'il correspond à la moyenne UE 15 +/-20 %
 Source > Eurostat-SESPROS.

Le tableau 1 donne le détail, par risque, des taux de prélèvements obligatoires sur prestations de six États membres de l'UE-15 et permet de mieux comprendre les différences de taux globaux de prélèvements entre ces pays. Les taux de prélèvements obligatoires sont plus élevés que la moyenne UE-15 au Danemark et en Suède pour tous les risques, hormis le risque pauvreté-exclusion sociale, non sujet à prélèvements obligatoires en Suède.

À l'autre extrême, au Royaume-Uni, les taux de prélèvements obligatoires sont inférieurs à la moyenne de l'UE-15 pour tous les types de prestations. Le niveau global de prélèvements obligatoires de l'Italie, similaire à celui de la Suède (12,0 %), s'explique par un taux relativement élevé de prélèvements obligatoires sur les prestations vieillesse (par rapport à la moyenne de l'UE-15), qui constituent plus de la moitié du total des prestations sociales italiennes. L'Allemagne se distingue par un taux de prélèvements obligatoires sur les prestations du risque maladie-soins de santé supérieur aux autres pays. Cela s'explique par un effet de structure, l'Allemagne versant relativement plus de prestations maladie-soins de santé en espèces⁴ (18 %). En France, le taux de prélèvements obligatoires sur les prestations famille-enfants est supérieur à la moyenne de l'UE-15 et celui sur les prestations chômage est proche de la moyenne de l'UE-15. En revanche, le taux de prélèvements obligatoires est, en France, inférieur à la moyenne UE-15 pour les prestations des risques vieillesse, maladie-soins de santé, invalidité et pauvreté-exclusion sociale. Ce dernier point est d'autant plus notable que la France compte pourtant parmi les quelques pays qui soumettent les prestations du risque pauvreté et exclusion sociale à prélèvements obligatoires. Il s'agit de l'imposition des allocations temporaires d'attente (ATA), qui aboutit à un taux de prélèvements obligatoires de 0,4 % pour ce risque. La moyenne UE-15 est fortement tirée vers le haut par le Danemark pour les prélèvements portant sur le risque pauvreté-exclusion sociale : les prestations de ce risque y sont soumises aux mêmes règles d'imposition que les autres revenus ainsi qu'aux cotisations au régime de pension complémentaire, d'où un taux de prélèvements obligatoires atypiquement élevé (14,5 %) sur ce champ.

Comme pour les taux, les assiettes de prélèvements obligatoires sont différentes d'un pays à l'autre (graphiques 3). En masse, seules 41 % des prestations sont soumises à prélèvements obligatoires au Royaume-Uni, contre au moins la moitié dans les autres pays (51 % en Suède et en Allemagne et 56 % au Danemark).

L'assiette de prélèvement atteint 61 % du total des prestations sociales en France et 66 % en Italie. Ces différences s'expliquent également par un effet de

structure : les prestations en nature n'étant pas soumises à prélèvements obligatoires, l'assiette est plus large dans les pays où la part des prestations en espèces est plus élevée (Italie et France).

Étant donné que les prestations vieillesse représentent une part importante de l'ensemble des prestations (40 % en moyenne) et qu'elles sont presque intégralement sujettes à prélèvements (92 % en moyenne), le taux de prélèvements obligatoires sur les prestations vieillesse a un poids prépondérant (72 %) dans le taux de prélèvements obligatoires global sur prestations.

Les prélèvements obligatoires sur les prestations vieillesse sont presque exclusivement de nature fiscale, sauf en Allemagne

Les prestations en espèces (pensions de retraite et de retraite anticipée, pensions minimum) représentent 95 % des prestations vieillesse dans les six pays considérés. Sur ce champ, la totalité des prélèvements obligatoires sont de nature fiscale au Danemark, en Italie, en Suède et au Royaume-Uni. En France, la quasi-totalité est aussi constituée de prélèvements fiscaux, mais il existe des cotisations sociales sur les prestations vieillesse, qui représentent en moyenne 0,3 % des prestations (graphique4). Il s'agit, de la CSG, de la CRDS, de la CASA et de la cotisation à l'assurance maladie sur les pensions complémentaires. Pour l'Allemagne, les prélèvements portant sur le risque vieillesse sont constitués aux deux tiers par des cotisations sociales, les impôts ne représentant que 30 % des prélèvements obligatoires de ce risque. Cela s'explique par deux caractéristiques structurelles du système socio-fiscal allemand. D'une part, les retraités ne sont pas dispensés de cotisations à l'assurance maladie et financent seuls l'assurance dépendance par leurs cotisations. D'autre part, les pensions ne sont imposées qu'à hauteur de 50 % de leur montant pour les retraites liquidées avant 2005. Pour les nouvelles pensions, la part imposable augmente de 2 points de pourcentage (jusqu'en 2020 et de 1 point de 2021 à 2040⁵).

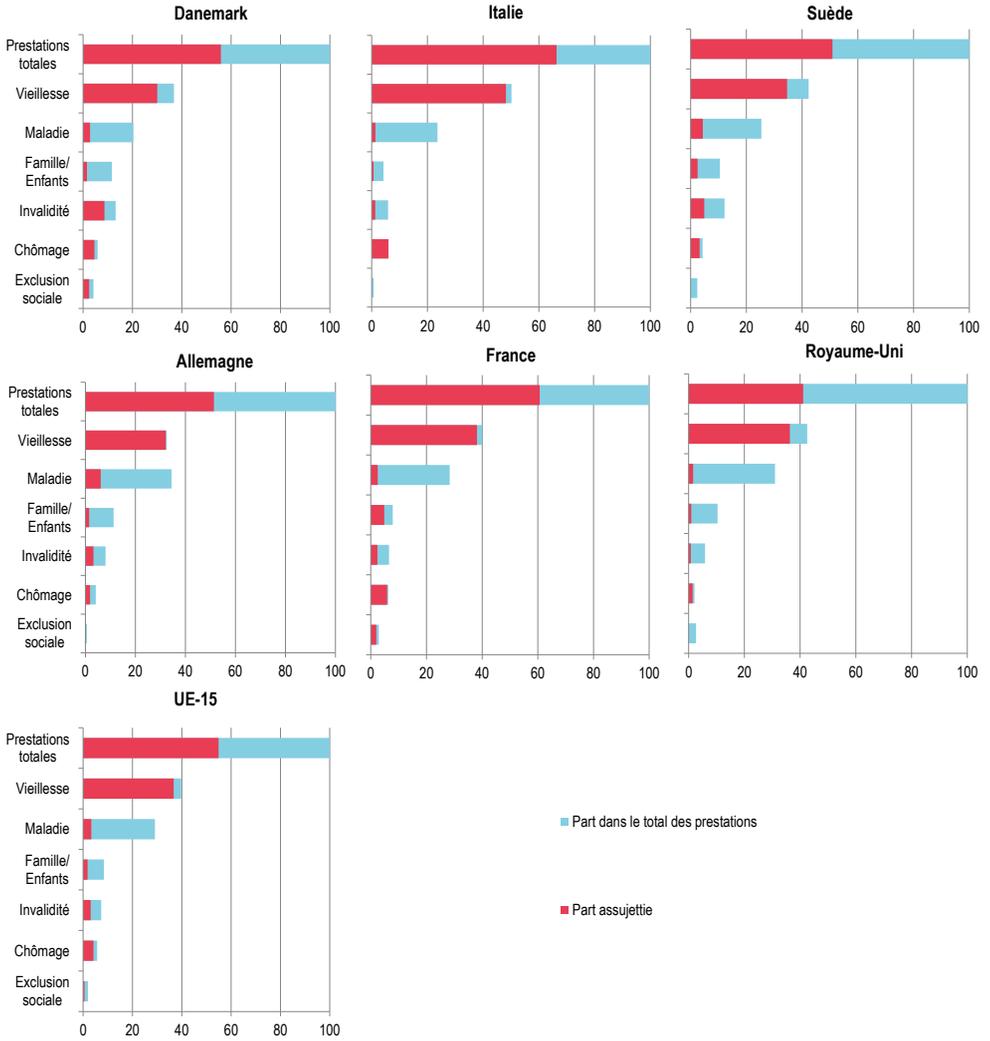
Ainsi, les différences de régimes fiscaux d'imposition des revenus constitueraient la principale source d'explication des différences de prélèvements obligatoires sur prestations entre pays. En effet, mis à part en Allemagne, les règles d'imposition des pensions sont ailleurs en Europe généralement les mêmes que celles des revenus d'activité, sans exemption particulière. Toutefois, les différences de distributions de revenus entre retraités des divers États membres (proportions différentes de pensionnés non imposables ou, à l'inverse, à « hauts revenus ») et celles de nature socio-démographique pourraient également expliquer en partie ces écarts.

4. Les prestations maladie en espèces correspondent au paiement de congés maladie.

5. Source MISSOC.

Graphiques 3 Part des prestations sociales sujettes à prélèvements obligatoires en 2013, par risque

En % des prestations brutes

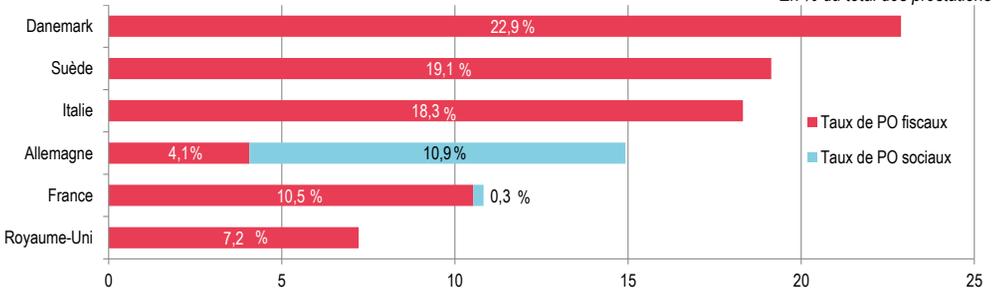


Lecture > Au Danemark, 56 % des prestations totales sont soumises à prélèvements obligatoires. Les prestations vieillesse représentent 37 % du total des prestations et leur quasi-totalité est soumise à prélèvements obligatoires (85 %).

Source > Eurostat-SESPROS.

Graphique 4 Taux moyens des prélèvements (PO) fiscaux et sociaux sur les prestations vieillesse en 2013

En % du total des prestations



Source > Eurostat-SESPROS.