

L'impact économique d'une fiscalisation de la protection sociale

X. Chojnicki, J. Glachant et L. Ragot

Présentation au séminaire TDTE/CDC

5 juin 2013

Vieillesse

- Impact du vieillissement sur l'évolution des dépenses de protection sociale à l'horizon 2050.
- Projection de l'INSEE, de la DGT, du COR, de la DREES,... : approches semi-comptables avec une description fine des dispositifs
- Permet de chiffrer le besoin de financement.
- Comment organiser des prélèvements et des transferts considérables sans entamer la base productive d'une économie ouverte ?
- Comment concilier haut niveau de protection sociale et compétitivité de l'économie ?
- Délimiter le "domaine des possibles" en 2050, à contour inchangé (ou presque) de l'Etat-Providence

Intérêts de l'approche

- Dimension positive : capturer les distorsions dues aux prélèvements obligatoires. Tenir compte des redistributions opérées sur le cycle de vie individuel par les transferts : risque d'éviction de l'épargne privée et du capital.
- Impact du basculement des cotisations sociales vers une fiscalité à assiette large (TVA, CSG,..) sur la compétitivité de l'économie : "dévaluation fiscale".
- Sentier de croissance équilibré en 2050 : taux de croissance de exogène (démog. + progrès technique (1,5%)) et niveau endogène (investissement, qualification du travail).
- Dimension normative : approche à "générations imbriquées", cadre cohérent pour analyser l'impact des finances publiques.
- Equité intergénérationnelle : quel choix et quel soutien politique aux réformes ?
- Soutenabilité du pacte intergénérationnel de répartition



Evaluer des scénarios de fiscalisation (1)

- Principe du travail : considérer des trajectoires de dépenses intégrant le vieillissement.
- Examiner les modalités de financement dans une économie (ouverte) en croissance se structurant autour du vieillissement.
- Quelles assiettes pour les prélèvements ?
 - Cotisations sociales reposant sur le travail.
 - Impôt sur la consommation.
 - Elargir l'assiette au revenu du capital.

Evaluer des scénarios de fiscalisation (2)

- Repérer les conséquences des réformes en termes de bien-être des différentes générations.
- Proposer une “comptabilité” de ces réformes permettant aux individus de les anticiper et d’en tenir compte dans leurs actions :
 - Epargne : constitution et “liquéfaction” du patrimoine privé.
 - Comportement d’offre de travail et de qualification.
 - Dépenses privées de santé (en dehors du modèle).

Financement : cotisations *versus* impôts

- Dépend de la nature de la prestation financée :
 - *universelle* : branche "famille"
 - *spécifique* : branche "ATMP", branche "vieillesse"
 - *mixte* : branches "santé", "dépendance"
- (Principe?) "universelle" = "impôts" et "spécifique" = "cotisations salariales"

Table: Diversification des ressources de la protection sociale, en % du total des ressources

	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Cotisations effectives	67,5%	68,0%	70,9%	66,4%	57,7%	58,2%	56,7%
Cotisations fictives (État)	10,8%	10,2%	9,2%	9,3%	9,0%	8,4%	7,9%
CSG	-	-	-	4,1%	13,6%	13,7%	13,3%
Impôts et taxes	2,3%	2,9%	3,5%	3,5%	5,8%	3,8%	8,6%
Contributions publiques	14,8%	14,7%	12,9%	13,4%	11,3%	13,5%	10,0%
Autres	4,6%	4,1%	3,5%	3,4%	2,5%	2,4%	3,5%

Source : DRESS-Comptes de la protection sociale (2012)

Financement : cotisations *versus* impôts

Table: Financement des régimes de base (2012)

	Maladie	Vieillesse	Famille	ATMP	régimes de base
Nature de la prestation	Mixte	Spécifique	Universelle	Spécifique	
Ressources 2012 <i>(en Mds d'euro)</i>	179,4	202,9	54,4	13,3	439,5
Part des cotisations <i>(en % des ressources)</i>	46,4 %	73,5 %	54,4 %	91,7%	63,7%

Source : PLFSS 2013

Financement de la protection sociale : quels impôts ?

- Cotisations sociales \approx impôts sur la masse salariale (revenu d'activité).
- TVA = impôt sur la consommation
- CSG = impôt sur tous les revenus (à taux \approx identique) : activité, remplacement, capital

Financement de la protection sociale : quels impôts ?

- Rechercher la neutralité fiscale (\approx absorption diffuse parmi les acteurs économiques et les marchés), “élargir l’assiette, réduire le taux”, étaler le “fardeau fiscal”.
- Première limite : “méandres” de l’incidence fiscale, impact puis report et donc diffusion du prélèvement, présent au sein du modèle ;
- seconde limite : prise en compte incomplète des questions d’équité et de justice.

Financement de la protection sociale : quels impôts ?

Table: TVA et CSG : la situation en 2010

	TVA	CSG
Structure des taux	2,1 %; 5,5 %; 7 %; 19,6%	7,5 % à 6,2%
Montants 2010 <i>(en Mds d'euro)</i>	135,5	84,0
Assiette approx. 2010 <i>(en Mds d'euro)</i>	1000	1100
Valeur du "point" 2010 <i>(en Mds d'euro)</i>	10	11,2

Source : INSEE, Comptes Nationaux

Incidence fiscale : TVA et CSG

- Quel niveau de "fardeau fiscal" : chaque euro de prélèvement fiscal coûte quelques cents. Effet dynamique : affecte à LT le niveau de l'économie, via les comportements d'investissement et d'épargne (qualification + capital physique).
- TVA = impôt vertueux ? large assiette et neutre sur le choix entre consommation et épargne (croissance).
- CSG = très large assiette. Impact sur tous les revenus, y compris revenu du capital. *A priori*, plus équitable que la TVA, mais pas d'effet de dévaluation fiscale + impact sur la croissance via l'investissement.

Le modèle MELETE : quelques principes

- **Equilibre général en économie ouverte** : Interactions entre les différents marchés sur 3 zones (France, Zone euro, reste du monde)
- **Génération imbriquées** : Prise en compte de la structure par âge de la population (et sa déformation à venir) et les effets des réformes en termes de redistribution intergénérationnelle
- **Intertemporel** : Prise en compte des choix intertemporels sur le cycle de vie (ex : épargne, éducation).
- **Calculable** : quantification des effets du vieillissement et de différents scénarii de réformes



Le modèle MELETE: la démographie

- Bloc socio-démographique complexe : 48 catégories d'individus à chaque période (selon l'âge et le niveau d'éducation)
 - 20-24 ans jusque 95 ans et plus
 - 3 niveaux de qualification LS = niveau inf au Bac, MS = Niveau bac et bac +2, HS: Bac +3 et plus
- Données sur la population :
 - Structure passée de la population : Ined
 - Projections démographiques : Blanpain et Chardon (Insee, 2010)
 - Structure éducative : Recensements de la population et Ministère Education Nationale

Le modèle MELETE : le bloc macro

- L'offre de travail :
 - Taux d'activité par âge et qualification (données Insee);
 - L'âge d'entrée sur le marché du travail (et le niveau de qualification) est endogène : les individus décident de prolonger ou non leurs études par un arbitrage couts/bénéfices;
 - Les travailleurs sont imparfaitement substituables : leur salaire dépend de la quantité de travail offerte, de leur expérience et niveau de qualification;
- Les ménages : modèle de cycle de vie avec arbitrage entre consommation et épargne

Le modèle MELETE : la protection sociale

- Une modélisation détaillée des piliers de la protection sociale française
 - avec une description fine :
 - de la branche retraite : pensions calculées sur le SAM des 25 meilleures années ;
 - de la branche santé : les dépenses de santé dépendent des caractéristiques individuelles et du rythme du progrès technique ;
 - de la branche chômage : les taux de chômage (différents selon l'âge et le niveau de qualification) résultent des tensions sur le marché du travail ;
 - et une description plus “comptable” :
 - de la branche famille ;
 - de la branche logement ;
 - de la branche assistance sociale.

Le modèle MELETE : les prélèvements

- prélèvements fiscaux :
 - TVA sur les biens consommés
 - IRPP sur revenus des ménages (salaires, revenus de remplacement et revenus financiers) : les taux diffèrent selon le niveau de qualification
 - Taxe sur revenus du capital
- prélèvements sociaux :
 - cotisations sociales : taux spécifiques par caisse et niveau de revenu
 - CSG : taux spécifiques par caisse et par type de revenu (travail, capital, retraite, chômage)
 - une fraction des recettes des caisses de protection sociales provient de contributions publiques

Le modèle MELETE : quelques principes sur les prélèvements

- Chaque caisse de protection sociale a un financement spécifique et autonome
- le besoin de financement pour chaque caisse est nul en 2010 puis évolue librement => scénario "au fil de l'eau"
- Le ratio de la dette au PIB évolue en fonction des besoins de financement de la protection sociale dans le scénario de référence

Equilibre budgétaire et évolution de la dette

- En 2010, cette dette est de 82% du PIB. Elle augmente jusque 125% du PIB en 2050
- Seuls les déficits sociaux expliquent la dynamique de la dette
- Introduction d'une taxe (endogène) sur revenus du travail, de remplacement et du capital pour combler les déficits des autres APU et contenir l'évolution de la dette après 2050 (et financer tous les besoins de financement non liés à la protection sociale)
- Ratio dette/PIB fixé dans tous les scénarios de fiscalisation

Le cadrage macroéconomique

- Productivité : utilisation du scénario B du 10ième rapport du COR :
 - 2011-2020 : 0.9% (soit 1.6% pour le PIB)
 - 2020-2030 : 1.5% (soit 1.9% pour le PIB)
 - 2030-2100 : 1.5% (soit 1.6% pour le PIB)
- Convergence vers un taux de chômage de 4,5% vers 2030
- Calage du système de retraite sur le scénario B du 10ième rapport du COR (1 point de besoins de financement en 2020 et 0.7 point en 2050)

Les (principales) données mobilisées

- Données sur les dépenses sociales :
 - Retraite : COR et Echantillon Inter Régimes
 - Santé : Enquêtes Santé et Protection Sociale de l'IRDES (1992 à 2006)
 - Autres dépenses sociales : enquête budget des familles 2006
- Agrégats macroéconomiques :
 - Rapport sur les comptes de la nation
 - Rapport sur les comptes de la protection sociale
 - INSEE

Le modèle MELETE : Economie ouverte

- Trois zones : France, Zone Euro, Reste du Monde en équilibre général
- Deux secteurs de production : abrité, non abrité.
- Introduction de friction dans les échanges : biais domestique pour les biens, pas de mobilité des capitaux en dehors de la zone euro.
- Effet de compétitivité directe au sein de la zone euro : pas d'ajustement du change.
- Ajustement du change pour équilibrer la balance commerciale Zone euro-reste du monde.

Le modèle MELETE : Economie ouverte

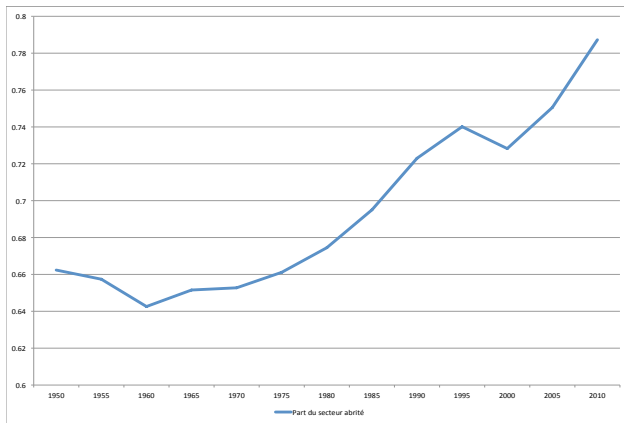


Figure: Part du secteur abrité

Le modèle MELETE : Economie ouverte

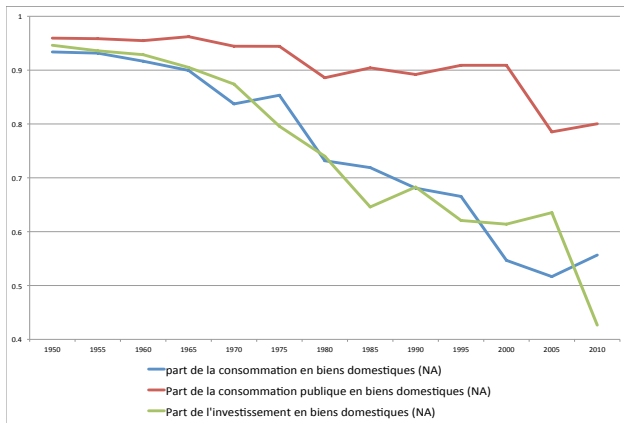


Figure: Part de la demande en biens domestiques (NA)

Le modèle MELETE : Economie ouverte

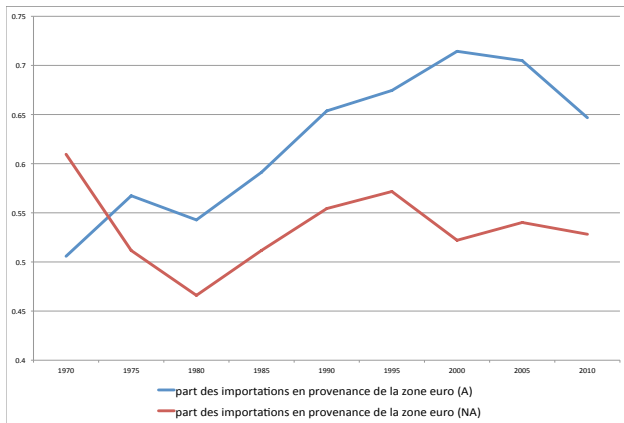


Figure: Part des importations en provenance de la zone euro

Le compte central de MELETE (1)

Vieillessement de la population française

	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Population totale <i>(en milliers)</i>	62 881	64 514	65 962	68 532	70 734	72 275
Population en âge de travailler <i>(15-64 ans, en milliers)</i>	40 767	40 748	40 704	40 745	40 696	41 285
Population 65 ans et + <i>(en milliers)</i>	10 581	12 025	13 453	16 073	18 197	18 927
Ratio de dépendance <i>(Pop 65 et plus / Pop 15-64 en %)</i>	26.0%	29.5%	33.1%	39.4%	44.7%	45.8%

(a) Déviation en points de pourcentage par rapport au scénario de référence

(b) Déviation en pourcentage du scénario de référence

Source : modèle MELETE - INSEE 2010

Compte central : Principaux agrégats

	2010	2015	2020	2030	2040	2050
PIB par tête (base 1 en 2000)	1.00	1.09	1.16	1.23	1.32	1.45
Dépenses de protection sociale (en % du PIB)	31.0%	30.9%	30.8%	31.1%	31.6%	31.7%
Besoin de financement de la protection sociale (en % du PIB)	-0.7%	-0.5%	-0.6%	-0.9%	-1.4%	-1.6%
Taux de chômage - qualifiés (en %)	6.7%	5.3%	4.8%	3.6%	3.6%	3.6%
Taux de chômage - faiblement qualifiés (en %)	11.4%	9.0%	8.1%	6.2%	6.2%	6.2%
Capital humain moyen par travailleur (base 1 en 2010)	1	1.088	1.174	1.296	1.336	1.342
Expérience moyenne par travailleur (base 1 en 2010)	1	0.991	0.976	0.942	0.936	0.939
Dette publique (en % du PIB)	82%	85%	88%	97%	108%	124%
Rendement du capital (taux d'intérêt réel annuel %)	2.59%	2.01%	1.87%	2.05%	2.49%	2.85%

Source : Modèle MELETE, calculs des auteurs

Compte central : financement de la protection sociale

En % du PIB

	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Dépenses de protection sociale	31.0%	30.9%	30.8%	31.1%	31.6%	31.7%
Cotisations sociales	21.2%	21.4%	21.3%	21.2%	21.2%	21.2%
CSG	6.6%	6.5%	6.5%	6.6%	6.7%	6.7%
Contributions publiques	2.4%	2.4%	2.3%	2.3%	2.3%	2.2%
Besoin de financement	-0.7%	-0.5%	-0.6%	-0.9%	-1.4%	-1.6%

Source : modèle *MELETE*

Compte central : le financement de la protection sociale

	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Retraites (en % du PIB)						
- Dépenses	13.8%	14.3%	14.1%	13.9%	13.9%	13.6%
- Besoins de financement	-0.7%	-0.9%	-1.0%	-0.9%	-0.9%	-0.7%
Santé (en % du PIB)						
- Dépenses	11.0%	11.5%	12.0%	12.7%	13.4%	13.8%
- Besoins de financement	0.0%	-0.5%	-1.0%	-1.6%	-2.3%	-2.6%
Famille-Logement(en % du PIB)						
- Dépenses Famille	2.8%	2.5%	2.4%	2.5%	2.5%	2.5%
- Dépenses Logement	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%
- Besoins de financement	0.0%	0.3%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
Chômage (en % du PIB)						
- Dépenses	1.9%	1.4%	1.2%	0.9%	0.9%	0.9%
- Besoins de financement	0.0%	0.6%	0.8%	1.1%	1.1%	1.1%
Assistance (en % du PIB)						
- Dépenses	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
- Besoins de financement	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%

Source : Modèle MELETE

Compte central : taux de remplacement

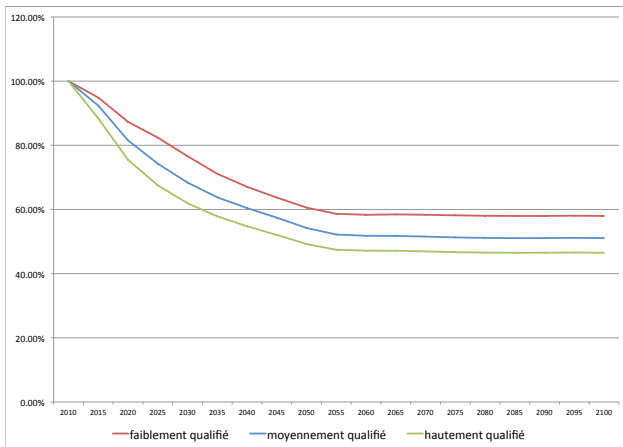


Figure: Pension moyenne nette/salaire moyen net

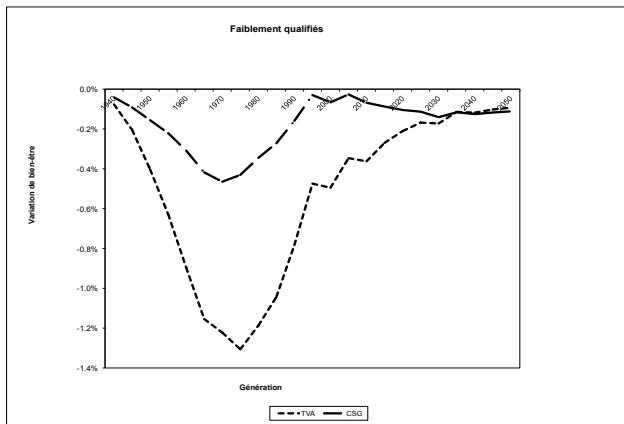
Variantes "Fiscalisation de la protection sociale"

- Principe : Fiscalisation de la branche famille/maternité (CAF)
- actuellement : répartition entre cotisations sociales (56%), taxes diverses dont CSG (26%) et contribution publiques (18%)
- variante simulée : fiscalisation complète par un basculement en 2015 de la masse des prélèvements sur la CSG (équivalent à 30 Mds d'euros)
- La nouvelle structure de prélèvements est ensuite figée après 2010

Variantes de fiscalisation

	2010	2015	2020	2030	2040	2050
PIB par tête (base 1 en 2000)						
Scénario de référence	1.00	1.09	1.16	1.23	1.32	1.45
CSG (b)	0.0%	-0.1%	-0.2%	-0.3%	-0.3%	-0.3%
TVA (b)	0.0%	-0.3%	0.1%	0.6%	1.0%	1.2%
Dépenses de protection sociale (en % du PIB)						
Scénario de référence	31.0%	30.9%	30.8%	31.1%	31.6%	31.7%
CSG (a)	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
TVA (a)	0.0%	-0.5%	-0.6%	-0.7%	-0.9%	-0.9%
Besoin de financement de la protection sociale (en % du PIB)						
Scénario de référence	-0.7%	-0.5%	-0.6%	-0.9%	-1.4%	-1.6%
CSG (a)	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
TVA (a)	0.0%	0.1%	0.1%	-0.1%	-0.2%	-0.2%
Taux de cotisations sociales moyen						
Scénario de référence	31.0%	31.3%	30.9%	30.6%	30.6%	30.5%
CSG (a)	0.0%	-3.3%	-3.3%	-3.3%	-3.3%	-3.3%
TVA (a)	0.0%	-3.3%	-3.3%	-3.3%	-3.3%	-3.3%
Taux de CSG moyen						
Scénario de référence	7.1%	7.1%	7.1%	7.1%	7.1%	7.1%
CSG (a)	0.0%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
TVA(a)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Taux de TVA moyen						
Scénario de référence	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%
CSG (b)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
TVA (b)	0.0%	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%

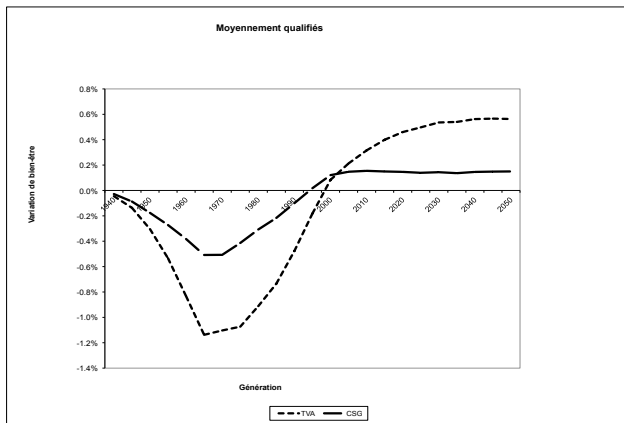
Variantes "équilibre de la protection sociale"



(a) Faiblement qualifiés

Figure: Variation de bien-être

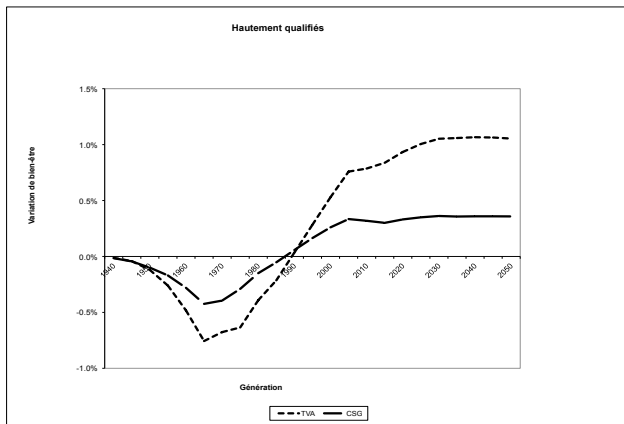
Variante "équilibre de la protection sociale"



(a) Moyennement qualifiés

Figure: Variation de bien-être

Variantes "équilibre de la protection sociale"



(a) Hautement qualifiés

Figure: Variation de bien-être