

**Séminaire CDC – TDTE n°9**  
**Saison 2012-2013**

**L’impact économique d’une fiscalisation de la protection sociale**

Mercredi 5 juin 2013

**Intervenants :**

- **Jérôme Glachant** (Université d’Evry-Val-d’Essone)
- **Xavier Chojnicki** (Université de Lille 2)
- **Lionel Ragot** (l’Université de Paris Ouest Nanterre - La Défense)

**Parler fiscalisation de la protection sociale dans un pays qui tient à son système contributif peut paraître une entreprise hasardeuse. Or, le modèle proposé ici pour contenir la dynamique de la dette ne fait qu’accélérer un processus déjà à l’œuvre, à savoir le transfert vers l’impôt du financement de la branche famille. Si, en économie fermée, ce transfert ne présente pas des effets significatifs, il est à même de jouer en faveur de l’efficacité économique dans le cadre d’une économie ouverte.**

**Jérôme Glachant :**

L’objectif de notre travail est de construire un modèle macroéconomique dans une économie ouverte, un modèle destiné à faire des prévisions à l’horizon 2050 sur le financement de la protection sociale en France et son basculement vers une plus grande fiscalisation, soit la TVA et la CSG.

Le modèle présenté, le modèle MELETE, a pour point de départ l’impact du vieillissement sur les dépenses de protection sociale. Si les projections réalisées par des institutions comme l’INSEE, le COR..., sont précieuses pour envisager le devenir du système, le but est ici de prolonger ces prévisions dans un cadre macroéconomique cohérent, de voir si le haut niveau de protection sociale est compatible, ou non, avec la compétitivité de l’économie et si maintenir les contours actuels de l’état providence est soutenable à l’horizon 2050.

Cette approche présente une dimension positive dans la mesure où il est possible de décrire la manière dont les prélèvements obligatoires jouent sur l’économie, mais aussi sur l’épargne, et de pointer le levier, des cotisations ou de la TVA, qui a le moins d’impact en termes économiques. C’est là un des éléments essentiels du débat actuel qui est de savoir si aller vers une fiscalité avec une assiette plus large peut renforcer la compétitivité. Notre scénario est le suivant : en 2050, l’économie rejoint un sentier de croissance équilibré, soit un taux de 1,5%, qui s’explique en particulier par la démographie (source INSEE).

Cette approche, qui est à « générations imbriquées », possède aussi une dimension normative, c'est-à-dire qu'elle permet de mesurer les effets sur le bien-être des générations et d'analyser l'impact des réformes pour chacune d'elles. Ce qui n'est rien d'autre que de poser la question de l'équité intergénérationnelle, de la soutenabilité du pacte intergénérationnel. Plus précisément, évaluer les scénarios de fiscalisation revient à examiner les trajectoires de dépenses intégrant le vieillissement, à distinguer trois types d'assiettes de prélèvements, soit les cotisations sociales qui reposent sur le travail, soit un impôt sur la consommation (TVA), soit une assiette de cotisations élargie au revenu du capital (CSG). C'est aussi repérer l'impact des réformes sur les ménages et leur bien-être, sur leur capacité à les anticiper dans leur comportement d'épargne qui est essentiel pour notre modèle.

Mais la question du financement de la protection sociale dépend aussi de la nature des prestations financées, de leur « philosophie ». La branche famille relève d'une nature universelle ; la branche retraite, d'une nature plus spécifique, liée aux revenus ; les branches santé et dépendance, d'une nature mixte. Selon un principe qui existe depuis longtemps, les prestations universelles sont plutôt financées par des impôts à assiette large et les prestations spécifiques le sont par les cotisations salariales. Ainsi, malgré une fiscalisation progressive de la protection sociale, un basculement déjà bien engagé, la retraite reste aujourd'hui massivement financée par des cotisations (75%), ce qui est beaucoup moins vrai pour la famille (55% ).

Il est nécessaire de rappeler, pour mesurer ensuite les effets à long terme, que les cotisations sont un impôt sur la masse salariale, la TVA, un impôt sur la consommation et la CSG, un impôt sur tous les revenus, revenus d'activités, de remplacement et du capital. L'objectif du modèle est de connaître l'impôt le plus neutre possible du point de vue fiscal, soit élargir l'assiette et réduire les taux pour étaler le « fardeau fiscal ». Une des limites de notre système, qui raisonne par âge et qualification, consiste à ne prendre que de façon incomplète les questions d'équité et de progressivité de l'impôt, ce qui suppose de réfléchir à des taux de TVA différenciés.

Sur les ordres de grandeur, les chiffres sont bien connus. Les assiettes de la TVA et de la CSG sont, respectivement, de l'ordre de 1000 milliards et 1100 milliards. Les recettes s'élèvent à 135 milliards pour la TVA, à 84 milliards pour la CSG. Un point de TVA vaut 10 milliards, un point de CSG, 11 milliards

Les incidences fiscales de ces deux impôts ne valent, dans notre modèle, que sur le long terme, à savoir sur les comportements d'investissement et d'épargne, comportements qui jouent sur le niveau de l'économie. Si bien que la TVA apparaît, aux yeux des économistes, comme un impôt vertueux. Neutre dans le choix entre consommation et épargne, cet impôt se révèle favorable à une croissance à long terme, contrairement à la CSG qui, en taxant en partie le capital, affaiblit le désir d'épargne, et donc d'investissement.

## Xavier Chojnicki :

Le modèle MELETE est un modèle d'équilibre général pour tenir compte des interactions entre les différents marchés, le marché des biens et services, celui du capital et celui du travail. Et ce, dans une économie ouverte, soit une zone France, une zone euro et une zone monde hors zone euro. C'est aussi un modèle à générations imbriquées qui relève les effets de la déformation de la structure par âge liée au vieillissement (80% de la dépense sociale porte sur les branches maladie et retraite) et ceux des réformes ; un modèle intertemporel qui répertorie ou projette des comportements lors du cycle de vie de 1900 à 2050 ; un modèle calculable qui propose une quantification des effets du vieillissement et des réformes.

Deux paramètres définissent ce que l'on a appelé le « bloc socio-démographique » du modèle. Le premier relève de la démographie, soit 16 générations différentes, allant des 20-24 ans à celle des 95 ans. Le second porte sur le degré de qualification des individus, soit trois niveaux (faiblement, moyennement, hautement qualifié).

Sur le financement de la protection sociale, on procède à une modélisation assez détaillée des différentes branches, en particulier retraite, santé chômage et à une description beaucoup plus comptable des branches famille, logement, assistance sociale qui représentent un bien moindre coût (20%), avec déformation de la structure par âge et par qualification.

Sur les prélèvements, le modèle prend en compte trois types de prélèvements fiscaux : une TVA, un impôt sur les salaires, les revenus de remplacement et financiers, et une taxe sur les revenus du capital. Et trois types de prélèvements sociaux : les cotisations sociales dont les taux peuvent varier en fonction des revenus, la CSG qui porte sur le travail, le capital, les prestations chômage et retraite, avec des taux spécifiques selon les caisses et la nature du revenu et, enfin, les contributions publiques.

Le modèle fait l'hypothèse que le besoin de financement pour chacune des caisses est nul en 2010, hormis la retraite et évolue ensuite de manière libre. Quant au ratio de la dette au PIB, il est supposé se modifier en fonction des besoins de financement de la protection sociale dans le scénario de référence.

Ainsi, la dette des administrations publiques qui est à 82% du PIB en 2010 passe, selon le modèle, à 125% du PIB en 2050, une dynamique qui tient à la seule accumulation des déficits sociaux. Contenir cette dynamique explosive de la dette revient à introduire une taxe avec une assiette relativement large et portant sur l'ensemble des revenus du travail, de remplacement et du capital, une taxe qui équilibre les comptes de l'Etat, hors les comptes sociaux.

Quant au cadrage macroéconomique, l'objectif est de trouver un scénario de référence, consensuel, et de proposer des variantes par rapport à celui-ci. Ce cadrage adopte les hypothèses du COR en termes de productivité, déterminante pour la croissance, soit 1,5% à partir de 2020. Il prend aussi ses hypothèses optimistes sur le taux de chômage, autour de 4,5% vers 2030. Enfin, en calant le scénario B du COR sur le système de retraite, le besoin de



financement de la branche retraite est de l'ordre de 1 point de PIB à l'horizon 2020 et de 0,7 à l'horizon 2050.

Le type de modèle présenté induit donc l'utilisation d'un très grand nombre de données tant sur la partie rétrospective que sur les projections.

### **Lionel Ragot :**

Quelques rappels sont utiles. Dans le cadre d'une économie ouverte, défini en trois zones, soit la France, la zone euro et le reste du monde en équilibre général, deux secteurs de production cohabitent, l'un abrité et l'autre non abrité. La part du secteur abrité par rapport à la concurrence internationale représentait 66% du PIB en 1950. En 2010, elle est de l'ordre de 80%. En revanche, la part de la consommation en biens nationaux est passée de 95% en 1950 à près de 50% aujourd'hui, chiffres qui soulignent l'exposition de l'économie. Il est aussi nécessaire de distinguer la zone euro, qui partage la même monnaie, du reste du monde avec lequel le taux de change est flottant. Enfin, à regarder les échanges entre ces deux zones, on constate qu'ils sont relativement équilibrés.

Le modèle présente deux variantes de la fiscalisation de la protection sociale via les projections de l'INSEE et du COR. Il prend en compte le vieillissement de la population française qui est atypique. Contrairement à l'Allemagne, par exemple, qui va perdre 30% de sa population active entre 2010 et 2050, la France affiche des chiffres stables sur la même période, ce qui est un bon point pour le PIB à venir. Le vrai problème reste le ratio de dépendance (part des 65 ans et plus par rapport à pop active) qui passe de 26% à presque 46%.

Dans le compte central, analysé en économie fermée, les dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB ne progressent pas beaucoup : 31% en 2010, 31,7% en 2050, donc le besoin de financement de la protection sociale à cet horizon est de 1,6% du PIB chaque année. Quant au chômage, en agrégé, il est de l'ordre de 4,5% du taux de la population active en 2050. On relève donc un ratio de la dette en % du PIB de 82% en 2010, et de 124%, une augmentation due seulement à la protection sociale, ce qui n'est pas acceptable. Ou, pour le dire autrement, il y a aggravation des déficits publics si on ne change pas la structure du financement des caisses.

L'objectif est d'introduire un « choc », soit la fiscalisation d'une partie de la protection sociale, et d'analyser les déformations produites sur le compte central. Cette fiscalisation ne concerne que la branche famille, ce qui revient à transférer les 30 milliards d'euros de cotisations sociales qui servent à financer cette branche vers un impôt, la CSG ou la TVA. C'est là changer l'origine des recettes, faire baisser la charge pesant sur le travail, et voir si l'impact de ces mesures est bénéfique pour l'économie.

Le résultat obtenu révèle une différence concernant le PIB. Si on introduit la CSG, l'effet est très ténu, voire négatif, sur celui-ci, au contraire de la TVA. Du point de vue de l'efficacité économique, la fiscalisation par la TVA entraîne une légère augmentation du PIB. Les raisons de cette différence tiennent à la réaction des agents. La CSG portant aussi sur le

travail, ses effets sont assez limités sur le coût du travail et négatifs sur l'incitation à l'épargne, un manque qui pèse sur les facteurs de production. La TVA, qui porte sur la consommation, n'entame pas le désir d'épargne de ceux prédisposés à le faire, les « très qualifiés » et les « moyennement qualifiés ». Et l'épargne augmentant, le PIB par tête fait de même.

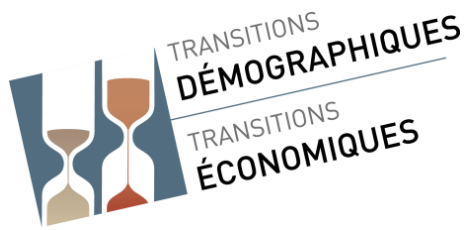
Cette fiscalisation a ses perdants et ses gagnants. Si l'on tient compte des variations de bien-être des agents, qui dépendent ici de leur consommation, les individus qui subissent le plus la réforme sont ceux qui prennent leur retraite au moment où elle est mise en place, la TVA ou la CSG étant indifférentes au salaire et représentant un nouvel impôt. De plus, les moins qualifiés, que la réforme passe par la TVA ou la CSG, sont les grands perdants de la fiscalisation, les moyennement qualifiés passant dans le temps à des valeurs positives tout comme les hautement qualifiés, touchés encore plus tôt par cet inversement de tendance.

En économie fermée, cette fiscalisation de la protection sociale n'apporte pas des gains réellement probants, excepté ses effets redistributifs relativement importants sur la branche famille. En revanche, il est certain que cette mesure peut jouer sur l'efficacité économique dans le cadre d'une économie ouverte, ce qui fera l'objet d'une nouvelle présentation.

## Débat

Un premier intervenant réagit aux propos de Lionel Ragot. Pour lui, cet exposé vient confirmer des commentaires sur le 11<sup>ème</sup> rapport du COR, selon lesquels les projections sont en dépendance étroite avec les hypothèses macroéconomiques. Sa première question porte sur le basculement des cotisations qui créent des droits, donc de la contributivité, vers l'impôt, ce qui change radicalement la philosophie du système. Dans l'hypothèse proposée, on pourrait envisager une pension identique pour tous, sauf si elle ne concerne que la branche famille. La seconde remarque porte sur les régimes spéciaux et leur sort dans cette étude qui ne prend en compte que les régimes de base.

La seconde intervention concerne l'exposé de Xavier Chojnicki et le passage de la dette de 82% à 125% du PIB. De nouveaux financements comme la réforme du système sont indispensables. Cependant, la question de la protection sociale aborde peu le fait que 77% de l'assiette proviennent des salaires et que celle-ci a baissé de plus de 9% entre 1981 et 2006. Comment faire face à un besoin qui augmente avec une assiette qui baisse ? Le deuxième point soulevé concerne les prélèvements dont on dit qu'ils sont insupportables. Or, dans les années 1960, années marquées par une hausse de la consommation, le social représentait 15,4% du PIB. A consacrer 36% du PIB au social, la consommation marchande devrait augmenter, le progrès ayant financé le social jusqu'ici. D'autre part, 60% des dépenses des Français concernent des produits à hautes charges sociales qui, sauf réforme, continueront d'augmenter, tout comme la TVA et la CSG qui grèvent le pouvoir d'achat. En revanche, 40% des produits sont à basses charges sociales, qui échappent aux redevances sociales par la robotisation. Ainsi, une contribution progressive jusqu'à 15% qui permettrait de retrouver 6%



du PIB pour le social pourrait toucher ces produits auxquels s'applique le plancher des charges sociales.

Un nouvel intervenant pose une question sur la pertinence du choix de l'échantillon, soit une population en âge de travailler comprise entre 15 et 64 ans. Vu les nouveautés réglementaires, élargir le panel jusqu'à 67 ans change-t-il le modèle ? Peut-on faire des projections qui prennent en compte la possibilité que cet âge recule encore avec l'augmentation de la durée de la vie ?

L'intervention suivante fait la proposition d'un investissement massif dans la formation et d'une diminution dans l'économie de services d'emplois faiblement qualifiés au profit de migrations vers des emplois à haute valeur ajoutée. Dans un tel cas de figure, le modèle proposé reste-t-il valable ?

Le dernier intervenant souligne que parmi les scénarios proposés, l'hypothèse majeure repose sur des transferts de points de cotisation sociale vers la CSG ou la TVA. Si cela peut paraître neutre, en 2013, pour chacun des agents, est-ce toujours le cas à l'avenir quand on sait que les dépenses des branches retraite et famille ne suivent pas une ligne parallèle ?