

Note TDTE N°28



Vers une fiscalisation du financement de la protection sociale

Auteurs

Xavier Chojnicki, Université Lille 2

Jérôme Glachant, Université d'Evry

Lionel Ragot, Université Paris 10

Ces travaux ont bénéficié du soutien de la Caisse des Dépôts

5 Juin 2013

« Seul le prononcé fait foi et ce compte-rendu n'engage pas les intervenants »

Réduire les charges pesant sur le travail, particulièrement non qualifié, en fiscalisant davantage la protection sociale est une idée plutôt consensuelle dans la classe politique. Le mouvement a été entamé dès le début des années 1990 par la mise en place de dispositifs d'exonération de charges sur les bas salaires et la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG). Ce sont les modalités techniques d'une telle fiscalisation qui font aujourd'hui débat. Ainsi, les députés français avaient adopté le 1^{er} mars 2012 un projet de loi de finances rectificative pour 2012 incluant le principe d'une TVA sociale, c'est à dire d'un accroissement de la taxe sur la valeur ajoutée (+1,6 point) en contrepartie d'une baisse des cotisations sociales payées par les entreprises (-13,2 milliards d'euros de cotisations familiales)¹. Cette disposition a été supprimée le 17 juillet 2012 par les socialistes, opposés à cette mesure. Et pourtant, le principe d'un transfert de charges sociales vers la fiscalité est un point dur du rapport Gallois remis au Premier ministre au début du mois de novembre 2012. Il y est en effet proposé de créer un choc de compétitivité en transférant une partie significative des charges sociales, de l'ordre de 30 milliards d'euros, vers la fiscalité et la réduction des dépenses publiques. Sont ainsi préconisés une hausse de certains taux intermédiaires de la TVA et le principe d'un relèvement de la CSG de l'ordre de 2 points (soit l'équivalent de 20 à 22 milliards d'euros). Le crédit d'impôts pour la compétitivité et l'emploi (CICE), prévu à hauteur de 20 milliards d'euros pour 2014, financé partiellement par une hausse des taux de TVA au 1^{er} janvier 2014², est un premier pas dans cette direction. Au final, si l'essentiel n'a pas encore été tranché, il apparaît que la nécessaire réduction du coût du travail en France ne peut plus être obtenue par une dépense fiscale, mais par un prélèvement sur une assiette large. La question est maintenant de comprendre les effets respectifs attendus selon que l'on utilise la CSG ou la TVA.

¹ Il était également prévu une augmentation de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital et les produits de placements.

² Les taux seront alignés sur une structure 5%, 10%, 20% contre 5,5%, 7% et 19,6% aujourd'hui. Cette mesure fiscale devrait rapporter 6,4 Mds d'euros en 2014.

Quels leviers fiscaux pour financer l'Etat-Providence ?

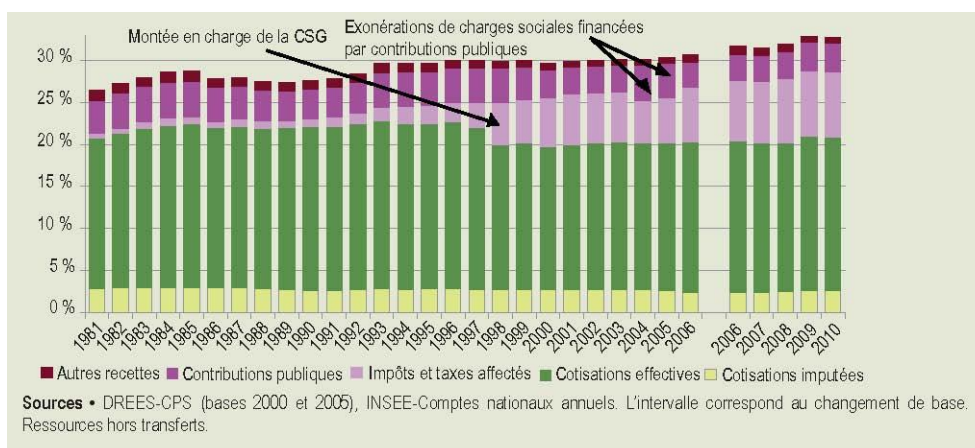
Depuis 1985, les ressources financières consacrées au financement de la protection sociale ont augmenté d'environ 75% en volume, en lien avec la progression des dépenses, passant d'environ 29% du PIB à plus de 32,5% en 2010³. Dans l'hypothèse d'un maintien à l'identique du degré de générosité de notre système de protection sociale, le vieillissement de la population française pèsera de manière non négligeable sur le besoin de financement de celui-ci : ainsi, dans les hypothèses les plus optimistes, c'est un peu plus d'un point et demi de PIB qu'il conviendra de trouver chaque année à l'horizon 2050 pour équilibrer les comptes de l'ensemble des branches de la protection sociale. Cependant, la contrainte de compétitivité réduit fortement les marges de manœuvre des décideurs politiques afin d'accroître les recettes de la protection sociale. En effet, avec 44,2 % de taux de prélèvement obligatoire en 2011, la France fait partie des pays où la pression socio-fiscale est la plus forte parmi les pays de l'OCDE⁴. Le défi est donc d'augmenter la capacité financière de la protection sociale française tout en s'assurant que la compétitivité française n'en souffrira pas.

A l'heure actuelle, les ressources de la protection sociale sont multiples : elles proviennent de cotisations sociales, d'impôts et taxes affectées, de contributions publiques et d'autres ressources. Elles se sont diversifiées depuis le début des années 90 avec la mise en place puis la montée progressive de la CSG (Voir la figure 1).

³ Pour les éléments chiffrés les plus récents, voir les comptes de la protection sociale (DREES (2012)).

⁴ En 2011, la France figure ainsi en 3ème position parmi les pays de l'OCDE en termes de prélèvements obligatoires, devancée par le Danemark (48,1% du PIB) et la Suède (44,9%). La moyenne OCDE se situe autour de 34% et l'Allemagne affiche un taux de prélèvements obligatoires de 37,1% du PIB.

Figure 1 : Le financement de la protection sociale (en % du PIB)



En 2010, les cotisations sociales assises sur les salaires représentaient environ 64% de l'ensemble des ressources de la protection sociale contre plus de 78% en 1981. Entre temps, les taxes et impôts affectés ont vu leur part augmenter sensiblement, passant de 2,3% en 1981 à 23,8% en 2010. Cette montée en charge des impôts et taxes affectées est le résultat de la mise en place de la CSG au début des années 90 qui a vu sa part progresser de 4,1% en 1995 à 13,2% en 2010. Sur cette même période, la part des contributions publiques oscille entre 10% et 15%. Cette évolution vers une diversification plus marquée des ressources de la protection sociale résulte de la baisse des cotisations sociales sur les bas salaires en 1993 (cotisations familiales), suivie de la ristourne dite *Juppé* de 1995 (modifiée en 1998) et des allègements de charges sociales qui ont accompagné la réduction du temps de travail (1994, 1998 et 2003) et compensées par des contributions publiques et des taxes affectées (taxes sur les tabacs et alcools, sur les contrats d'assurance, etc.). S'y ajoute la création de la CSG en 1991 (à un taux initial de 1,1% en substitution des cotisations salariales vieillesse), son augmentation à 2,4% en 1993 par transfert à nouveau de cotisations salariales vieillesse et sa quasi-substitution aux cotisations salariales d'assurance maladie (ramenées de 6,8% à 0,75%) en 1997-98 (tableau 1).

Tableau 1 : Diversification des ressources de la protection sociale, en % du total des ressources

	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Cotisations effectives	67.5%	68.0%	70.9%	66.4%	57.7%	58.2%	56.0%
Cotisations fictives (Etat)	10.8%	10.2%	9.2%	9.3%	9.0%	8.4%	7.9%
CSG	-	-	-	4.1%	13.6%	13.7%	13.2%
Impôts et taxes affectés	2.3%	2.9%	3.5%	3.5%	5.8%	3.8%	10.6%
Contributions publiques	14.8%	14.7%	12.9%	13.4%	11.3%	13.5%	10.3%
Autres	4.6%	4.1%	3.5%	3.4%	2.5%	2.4%	2.1%

Source : Drees-Comptes de la protection sociale

Ces modifications dans la structuration des sources de financement de protection sociale proviennent non seulement d'une politique pérenne d'allègement du coût du travail, mais aussi d'une fiscalisation de prestations perçues comme de plus en plus universelles. Lorsqu'il concerne l'assiette de prélèvements, le débat sur le financement de la protection sociale doit précisément tenir compte de la nature des prestations à financer. La prestation est universelle ou non contributive lorsqu'elle est versée à un ménage indépendamment du montant des cotisations sociales que ce dernier ou son employeur a effectué. C'est typiquement le cas pour la branche famille, la branche logement ou pour la partie minimum vieillesse de la branche vieillesse. La branche maladie entre également dans cette catégorie, non seulement parce que des droits sont ouverts indépendamment des cotisations (mise en place de la couverture maladie universelle), mais aussi parce que les prestations ne sont pas directement liées au montant cotisé. Sauf à considérer que la masse salariale soit la meilleure des assiettes possibles, il est logique que des prestations universelles soient financées par le pot commun de l'impôt, que ce dernier repose sur la consommation ou sur le revenu. La prestation est spécifique ou contributive lorsqu'elle est liée au niveau de cotisations versées. Le régime de base de la retraite offert par la Sécurité Sociale et les régimes complémentaires obligatoires fonctionnent sur ce principe. La prestation s'assimile alors à une forme de salaire différé, et un financement par cotisations sociales assises sur le revenu du travail est la plus efficace d'un point de vue économique. En effet, si le système est transparent, chacun peut considérer que le prélèvement obligatoire ouvre un droit proportionnel à revenus futurs et est relativement neutre sur ses décisions économiques⁵ en s'assimilant ainsi à une « épargne forcée ».

Le tableau 2, ci-dessous, indique comment le financement des régimes de base (hors régimes complémentaires) respecte ce principe en 2012. Il apparaît que les branches famille et maladie, qui versent des prestations universelles, sont massivement financées par des cotisations assises sur les salaires. Cette observation nous fournit un des scénarios de réforme du financement de la protection sociale : aboutir à l'horizon 2050 à une meilleure correspondance entre la nature de la prestation et son financement. En clair, il s'agit de

⁵ Cette idée fonde le principe de comptes notionnels appliqués aux retraites. Comme suggéré notamment par Bovenberg, Hansen et Sorensen (2012), il peut aussi s'appliquer à d'autres types de prestations sociales sous la forme de *welfare accounts*.

fiscaliser progressivement les prestations universelles fournies par le système de protection sociale.

Tableau 2 : Financement des régimes de base (2012)

Maladie	Vieillesse	Famille	ATMP	Total
Nature de la prestation				
Mixte	Spécifique	Universelle	Spécifique	
Ressources en 2012 (en Mds €)				
179,4	202,9	54,4	13,3	439,5
Part des cotisations (effectives et imputées)				
46,4%	73,5%	54,4%	91,7%	63,7%
ATMP : accidents du travail et maladies professionnelles, source : PLFSS (2013)				

Les raisons et effets attendus d'un accroissement dans la fiscalisation de la protection sociale

Deux arguments sont ainsi avancés pour justifier un accroissement dans le degré de fiscalisation des prélèvements sociaux. Tout d'abord, un argument microéconomique d'efficacité fiscale : une prestation universelle se finance par un impôt universel ; une prestation spécifique ou contributive peut se financer par des cotisations sociales lorsque le lien entre cotisations et prestations est explicité. Ensuite, d'un point de vue macroéconomique, les cotisations sur les salaires rapportent environ 350 milliards d'euros par an à la sécurité sociale, dont plus de la moitié est à la charge des entreprises. Si le coût du travail n'est pas le seul élément à prendre en compte en matière de compétitivité internationale, il n'en demeure pas moins qu'un coût du travail élevé est un frein à l'embauche, une incitation à la délocalisation des activités les plus intensives en main-d'œuvre et vient grever les capacités d'investissement des entreprises françaises.

Il n'existe en France que deux impôts dont l'assiette est suffisamment large pour permettre une modification significative du financement de la protection sociale : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la contribution sociale généralisée (CSG). La TVA est la première source de recette fiscale de l'Etat. Elle a rapporté 142,5 milliards d'euros en 2012 (135 milliards d'euro en 2010) soit presque trois fois plus que l'impôt sur le revenu. Dès lors, une hausse d'un point de TVA rapporte potentiellement l'équivalent de 10 milliards d'euros (tableau 3). La CSG est également un impôt à assiette large puisqu'il touche tous les revenus à des barèmes divers : revenus d'activité (salaires, participation, intéressement, revenus des indépendants) au taux de 7,5%, revenus du capital (revenus fonciers, revenus de locations meublées, de gains en capitaux, rentes viagères, épargne salariale, bons du trésor, titre de créance, etc.) au taux de 8,2%, pensions de retraite et d'invalidité (6,6%)⁶, allocation chômage et indemnités maladie, maternité ou accident du travail (6,2%), revenus du jeu (9,5%). Seuls les aides sociales (Revenu de Solidarité Active, minimum vieillesse, allocation parent isolé, etc.) s'en trouvent aujourd'hui exonérées. En 2012, la CSG rapportait 90 milliards d'euro (85 milliards d'euros en 2010) ; un point supplémentaire de CSG valant l'équivalent de 11,2 milliards d'euros pour l'Etat. Pour alléger les charges entreprises tout en garantissant le financement de la protection sociale, vaut-il mieux alors augmenter la CSG ou la TVA ?

Tableau 3 : Principales caractéristiques de la TVA et de la CSG

	TVA	CSG
Taux	2,1% → 19,6%	3,8% → 9,5%
Ressources en 2010 (en milliards d'euros)	135.5	84
Assiette en 2010 (en milliards d'euros)	1000	1100
Taux apparent	13.5%	7.6%
Valeur d'un point en 2010 (en milliards d'euros)	10	11.2

Jusqu'ici, la logique est la même (remplacer une partie des charges sociales par un prélèvement à l'assiette plus large) et les montants en jeu relativement comparables. Mais les effets théoriques de chacune des deux mesures sont relativement différents.

⁶ Taux de 3,8% pour les pensions les plus faibles.

L'idée de la TVA sociale consiste à transférer une partie des cotisations patronales au travers d'une augmentation de la TVA, un impôt payé par le consommateur sur la base des biens et services qu'il consomme. La TVA présente l'avantage sur les cotisations sociales assises sur le seul travail ou sur la taxation du capital de ne pas affecter directement le coût relatif des facteurs de production. Si la taxe sur la consommation est maintenue constante, elle ne modifie pas l'arbitrage consommation/épargne et n'affecte donc pas le niveau du stock de capital de l'économie. D'autre part, augmenter la TVA tout en diminuant les cotisations sociales doit théoriquement permettre aux entreprises françaises de continuer à vendre leurs produits dans l'hexagone au même prix étant donné que le coût du travail baisse. Ainsi, une telle mesure peut être assimilée à une *dévaluation fiscale* en ce sens qu'elle réduit le coût de production des biens nationaux (ce qui facilite l'écoulement de ces produits à l'étranger) tout en renchérissant le prix des biens importés (qui eux subissent la hausse de la TVA sans bénéficier de la baisse des charges sociales)⁷. Ces effets expliquent les noms de *TVA sociale* ou de *TVA anti délocalisation* qui circulent dans le débat politique.

La TVA sociale a précisément été un élément important du débat de la campagne présidentielle de 2007. Plusieurs travaux académiques ont été réalisés par la suite. Ils ont cherché à évaluer les effets de son application sur l'économie Française. Les études réalisées par Gauthier, Coupet & Renne ou encore Fève, Matheron & Sahuc aboutissent à des résultats disparates, évaluant le nombre d'emplois créés de zéro à plus de 250 000. Elles confirment que ses effets sont très sensibles à la valeur de l'élasticité de substitution du capital au travail : la hausse de la demande de travail des entreprises sera d'autant plus importante en réaction à une baisse du coût du travail (diminution des cotisations) que cette élasticité est élevée. De même, les effets attendus en termes de compétitivité sont très dépendants des conditions sous lesquelles s'exerce la concurrence entre les entreprises. Le déficit de compétitivité est-il dû à un défaut de compétitivité prix ou à un problème de compétitivité hors-prix ? Quelle sera la réaction des partenaires commerciaux ? Se pose également les questions de son impact sur le pouvoir d'achat, qui dépend subtilement de la manière dont les entreprises répercutent la baisse du coût du travail sur les salaires. La TVA a aussi un caractère d'impôt régressif : en effet, elle affecte davantage les ménages qui consacrent une partie importante de leurs revenus à la consommation, c'est-à-dire les

⁷ On peut se référer aux travaux de de Mooij et Keen (2012) pour examiner l'impact de cette dévaluation fiscale par la TVA dans des économies ouvertes.

ménages les plus pauvres, même si cet effet est partiellement compensé par l'existence d'un taux réduit à 5,5% portant notamment sur la plupart des produits alimentaires.

Substituer des cotisations patronales par de la CSG présenterait des effets assez similaires en termes d'emploi : grâce à la baisse des charges sociales, le coût du travail des entreprises françaises se verrait réduit ce qui permettrait de fait une substitution du travail au capital et renforcerait la compétitivité des entreprises françaises à l'international. Par contre, la CSG touche directement les revenus, et donc les personnes, alors que la TVA frappe aussi comme nous l'avons souligné les importations. Les salariés subiraient donc une perte de pouvoir d'achat pouvant se traduire par une diminution de la demande dans la mesure où l'on peut raisonnablement considérer que les entreprises n'abaisseraient pas, du moins à court terme, leurs prix de vente à mesure de la réduction de cotisations consentie. Par ailleurs, une taxe sur les revenus, de type CSG, n'est pas neutre sur le coût relatif des facteurs de production puisque les taux de CSG diffèrent entre le facteur travail et le facteur capital. En revanche, puisqu'elle taxe le capital, elle affecte l'arbitrage consommation épargne et donc le niveau d'épargne de long terme de l'économie.

Au final, il semble relativement difficile à priori de trancher entre chacune de ces deux options. L'objectif du modèle MELETE est précisément de quantifier les effets attendus de ces deux réformes.

Une évaluation basée sur un modèle d'équilibre général calculable

Nous proposons ici une évaluation de chacune des voies de réformes envisagées. Pour ce faire, nous utilisons un modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées d'agents hétérogènes⁸. Ce modèle s'appuie sur une description fine de la structure par âge et niveau de qualification de la population ce qui permet d'illustrer les effets des réformes de la protection sociale en termes de redistribution intergénérationnelle. Ce modèle dynamique tient compte également des choix inter temporels sur le cycle de vie, notamment en matière d'épargne et du choix individuel de niveau de qualification en fonction de l'évolution des conditions démographiques et économiques. L'intérêt d'un tel modèle est de permettre de mesurer les effets de réformes en matière de financement de la protection sociale en termes de bien-être pour les différentes générations, et ainsi préciser quelles sont

⁸ Pour une description précise du modèle, voir Chojnicki, Glachant et Ragot (2012).

les générations gagnantes et les générations perdantes avec ces réformes. Cette comparaison se fait par rapport à un scénario central, c'est-à-dire celui qui se serait déroulé sans l'application des réformes testées. Ce scénario central est construit à partir des dernières projections démographiques de l'INSEE et repose sur le cadrage macroéconomique actuellement retenu par les administrations publiques dans tous leurs exercices de projections (COR, Direction du Trésor, etc.).

Nous testons ici les réformes possibles du financement de la protection sociale, discutées précédemment, qui consiste en une fiscalisation plus importante des prélèvements fondée sur la nature des prestations. Le principe consiste à ne pas accroître la masse des prélèvements au moment de la mise en place de la réforme mais simplement d'en changer l'assiette, en faisant basculer une partie de ces prélèvements opérés par les cotisations sociales sur la CSG ou la TVA. Concrètement, la réforme testée consiste en une fiscalisation complète de la branche famille par un basculement sur la CSG ou la TVA de l'intégralité des recettes provenant de cotisations sociales. Ainsi, en 2010, la branche famille est financée à 56% par des cotisations sociales, à 25.5% par la CSG et à 18% environ par des contributions publiques. Le montant global du basculement correspond environ à 30 milliards d'euros. Dans une première variante (fiscalisation par la CSG), nous supposons que le basculement sur la CSG se fait par une augmentation proportionnelle de l'ensemble des taux de CSG quelle que soit l'assiette (revenus salariaux, du capital, de remplacement). Dans une seconde variante (fiscalisation par la TVA), nous supposons que le même montant est cette fois-ci financé par un accroissement du taux de TVA.

Avant de commenter les principaux résultats du modèle MELETE, une remarque préalable s'impose : ce modèle est fondé sur une modélisation en économie fermée. Par conséquent, les effets de dévaluation compétitive décrits précédemment ne peuvent être évalués par ce modèle. Il a donc, par construction, tendance à sous-évaluer les effets bénéfiques d'une fiscalisation par la TVA.

Intéressons nous tout d'abord à l'impact de ce choc fiscal sur le PIB par habitant. Un mécanisme est commun aux deux variantes de fiscalisation envisagées : la diminution des cotisations sociales allège le coût du travail pour les entreprises, lesquelles vont vouloir substituer du travail au capital physique. La demande de travail augmente donc. L'offre individuelle de travail étant inélastique, l'ajustement va se faire principalement par les prix, c'est-à-dire au travers d'une hausse des salaires, en particulier en faveur des moins

qualifiés⁹. Cette amélioration relative pour les peu qualifiés contribue à un effet de baisse modérée du PIB par tête. En effet, les ménages dans leur choix éducatif comparent les gains et les coûts d'une éducation plus longue. Le gain monétaire est mesuré par le revenu anticipé de cycle de vie (somme actualisée des revenus futurs). Ce revenu de cycle de vie pour les moins qualifiés s'améliore donc légèrement plus que celui des plus qualifiés, ce qui explique que l'incitation à s'éduquer est légèrement réduite, ce qui se traduit par une réduction (modérée) du capital humain et donc du PIB. Dans le cas d'une fiscalisation par la CSG, cet effet négatif sur le PIB par tête est même amplifié par une réduction concomitante de l'accumulation du capital physique. En effet, l'augmentation de la CSG porte également sur les revenus du capital et réduit l'incitation à épargner et donc l'investissement. On retrouve donc bien cet effet négatif sur l'épargne de l'augmentation de la CSG évoqué précédemment. Au total, le revenu par tête est réduit de 0,3%, par rapport à sa valeur sur le compte central, à l'horizon 2050 avec une fiscalisation par la CSG (cf. Tableau 4).

L'effet négatif sur l'accumulation du capital humain est plus que compensé dans l'hypothèse d'une fiscalisation par la TVA. Il n'y a pas cet effet direct désincitatif sur l'épargne. Au contraire, les ménages plus qualifiés, qui ont une part plus faible de la consommation dans le revenu, voient leur revenu disponible s'accroître et, par la même, leur épargne. Cet effet bénéfique sur l'investissement est relativement sensible puisqu'il se traduit par une augmentation du revenu par tête de plus de 1,2% à l'horizon 2050. Ceci a également pour effet de réduire légèrement le besoin de financement de la protection sociale en pourcentage du PIB au même horizon (-1,4% contre -1,6% sur le compte central), alors que l'usage de la CSG se traduit, via son effet négatif sur le PIB, par une dégradation de 0,1 point de PIB de ce besoin de financement.

Ces deux politiques de fiscalisation ont donc des effets opposés (mais relativement modérés dans les deux cas) sur le revenu par tête de l'économie et sur le besoin de financement de la protection sociale.

⁹ Le modèle MELETE distingue les individus selon trois catégories de qualification : les faiblement qualifiés (niveau d'étude inférieur à baccalauréat), les moyennement qualifiés (niveau baccalauréat jusqu'à bac +2) et les hautement qualifiés (niveau licence et supérieur).

Tableau 4 : Principaux agrégats macroéconomiques pour les différents scénarios 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%

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

(b) Déviation en pourcentage du scénario de référence

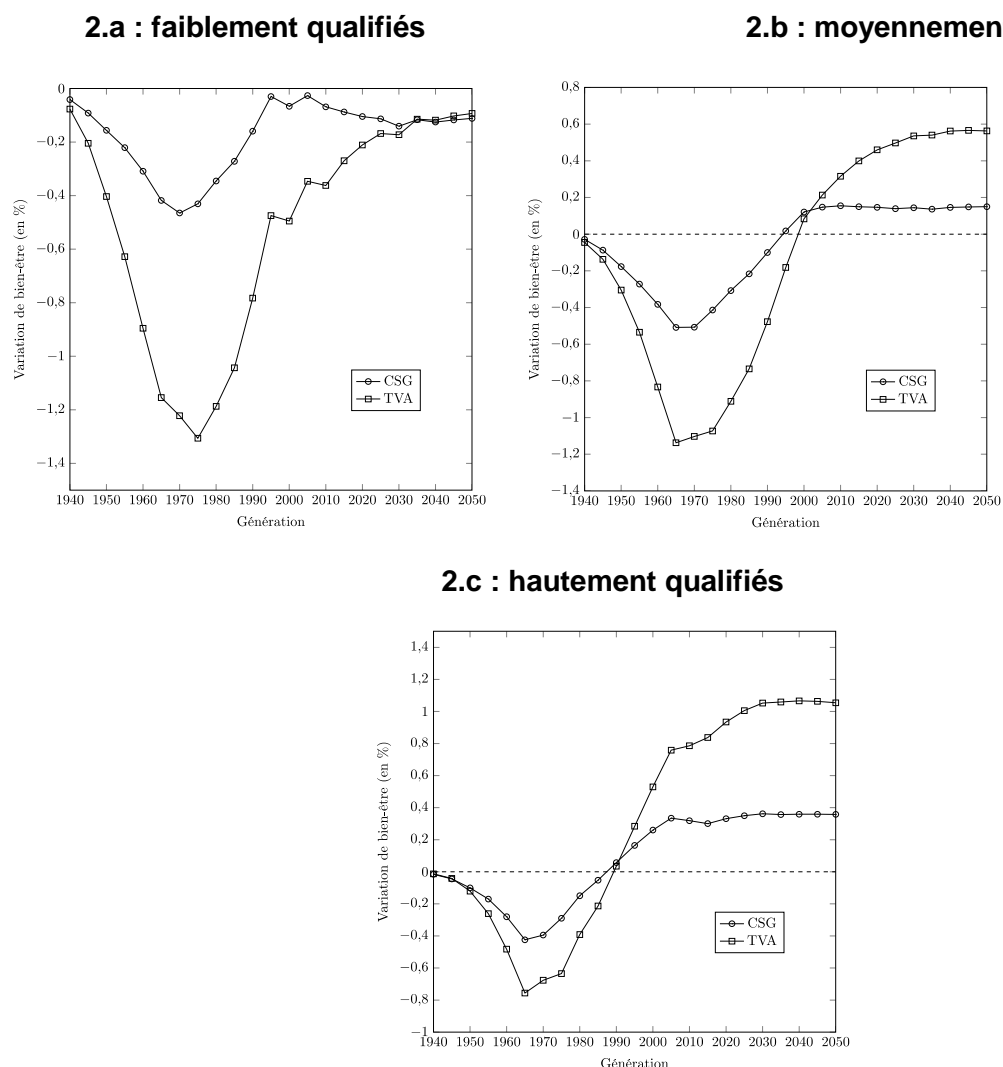
Source : Modèle MELETE

Quels sont les effets de ces politiques sur les différentes catégories de ménages ? Cette question consiste à s'interroger sur les gagnants et les perdants de la fiscalisation des recettes de la protection sociale. Il ne serait pas très approprié de comparer la situation des uns et des autres en termes de revenu, de consommation, ou encore de niveau d'épargne aux différentes périodes. Non seulement cela se révélerait quelque peu fastidieux et systématique, mais qui plus est peu instructif. Nous utilisons alors un indicateur synthétique fondé sur le bien-être des ménages mesuré en termes de consommation : à quel niveau de consommation permanente (c'est à dire sur le cycle de vie) correspond la mise en place d'une réforme ? Rappelons que le bien-être ne dépend que de la consommation dans ce modèle. Cette variation, lorsqu'elle est positive, signifie que le bien-être inter temporel de cet agent est plus élevé dans la variante que dans le compte central. La théorie économique ne nous permet pas cependant de comparer ces variations de bien-être entre agents et donc de dire qui a *le plus gagné* ou *le plus perdu* avec la mise en place de cette politique. Mais elle nous autorise plus simplement à dire si un agent a gagné (un bien-être inter temporel plus élevé avec la fiscalisation par rapport à celui qu'il avait dans le compte central) ou perdu (un bien-être inter temporel plus faible avec la fiscalisation par rapport à celui qu'il avait dans le compte central).

Avant de commenter les résultats en matière de variation de bien-être, présentés dans la Figure 2, il nous faut bien préciser comment lire ces figures. Prenons le graphique

2(a), le point le plus bas concerne la génération des faiblement qualifiés qui avait 20 ans en 1975. Il est négatif (-1,3%) ce qui signifie que cette génération voit son bien-être intertemporel être réduit par la mise en place de cette politique de fiscalisation par la TVA comparativement à celui qu'il obtient dans le compte central (sans cette politique). Le point le plus haut sur ce même graphique représente la variation de bien-être de la génération qui avait 20 ans en 2005 suite à une fiscalisation par la CSG. Cette variation est proche de 0, ce qui signifie que cette politique n'a pratiquement aucun effet sur le bien-être intertemporel de cette génération. Les deux graphiques suivants se lisent de la même manière, ils représentent cette variation de bien-être pour les générations de moyennement qualifiés (graphique 2(b)) et de hautement qualifiés (graphique 2(c)).

Figure 2 : Variations de bien-être



La lecture des graphiques de la figure 2 fournit plusieurs enseignements marquant concernant les effets en termes de bien-être des politiques de fiscalisation. D'une part, toutes les générations qui sont à la retraite au moment de la mise en place de cette politique de fiscalisation (TVA ou CSG) voient leur bien-être dégrader. Ce résultat se comprend aisément pour ceux qui prennent leur retraite au voisinage de 2010 (et qui sont donc entrés vers 1970 sur le marché du travail). Comparativement au scénario central, on leur demande un effort fiscal supplémentaire (*via* la hausse de la TVA ou *via* l'augmentation de la CSG qui porte sur leurs revenus financiers et revenus de remplacement) sans bénéficier directement de la baisse des cotisations sociales et de la hausse des salaires qui l'accompagne. D'autre part, l'impact négatif est plus important, pour toutes les générations de retraités de tout niveau de qualification, avec la hausse de la TVA, comparativement à celui qui résulte de l'augmentation de la CSG. La hausse de la CSG moyenne affecte moins les revenus de remplacement (taux de CSG plus faible), alors que la hausse de la TVA affecte tous les individus de la même manière. Les faiblement qualifiés, quelle que soit leur génération, voient dans les deux configurations (TVA ou CSG) leur bien-être réduit par cette fiscalisation des recettes de la protection sociale. A nouveau l'effet est plus marqué avec la TVA qu'avec la CSG. Cela s'explique en grande partie par son caractère régressif, elle affecte plus les ménages les plus pauvres (ici les faiblement qualifiés). Enfin, les véritables gagnants de cette fiscalisation sont sans conteste les générations qualifiées (moyennement et hautement) qui rentrent sur le marché du travail peu de temps avant la mise en place de cette politique. Ils bénéficient pleinement de la baisse des cotisations sociales et d'un financement de la protection sociale moins distordu. Le caractère régressif de la TVA, combiné à ses effets positifs sur le revenu par tête, milite pour ces générations, en faveur de celle-ci par rapport à la CSG (impact positif plus important que la CSG).

Une politique de fiscalisation a donc, sans ambiguïté, des effets redistributifs marqués, en défaveur des ménages les plus pauvres (les faiblement qualifiés), des retraités actuels et de tous ceux qui prendront leur retraite, indépendamment de leur niveau de qualification, jusqu'à l'horizon 2040-2050 (c'est-à-dire ceux qui avaient 20 ans avant 1990-2000). Toutes ces catégories de ménages préféreront une fiscalisation par la CSG car, comparativement à la TVA, son coût en bien-être est plus faible. Mais gardons à l'esprit que le mode de financement actuel leur est plus favorable. Par contre, les générations plus qualifiées, qui rentrent sur le marché du travail un peu avant la mise en place de cette

réforme, et les suivantes, sont clairement gagnantes avec de telles réformes dans le financement de la protection sociale. Ces générations et catégories de ménages, en termes de choix politiques, devraient être plus favorables à une fiscalisation par la TVA. L'ouverture de l'économie et la prise en compte des effets de compétitivité vont modifier ces conclusions d'étape en ajoutant des vertus à la TVA relativement à la CSG.