

Point de vue

Financer durablement la protection sociale



La chaire transitions démographiques, transitions économiques de l'Université Paris-Dauphine dirigée par Jean-Hervé Lorenzi et Hélène Xuan nous propose un premier exercice de modélisation et d'analyse. Il sera complété par une extension du modèle en économie ouverte.

Cette recherche démontre que compte tenu de l'environnement économique actuel (conjoncture, finances publiques, démographie, emploi) et des projections de déséquilibre budgétaire croissant, le financement de la protection sociale ne peut rester en l'état. Si « le vieillissement est un test de résistance de l'Etat Providence », la capacité politique et sociale à diversifier et accroître les ressources nécessaires l'est tout autant.

Un scénario étudié est celui de « l'équilibre par la CSG ». Une autre variante est la « fiscalisation des prélèvements », pour la branche famille, partiellement pour la branche maladie.

Acteurs sociaux, responsables institutionnels et politiques trouveront déjà dans cette étude un éclairage des urgentes analyses, prises de position et décisions quant au financement durable de la sécurité sociale.

Jean-Michel Laxalt
Président de l'Institut Montparnasse

Comment financer de manière durable la protection sociale Une première approche par la CSG

Bref aperçu de l'étude publiée dans la
Collection Recherches de l'Institut Montparnasse

La France, comme de nombreux pays industrialisés, est engagée dans un processus de vieillissement de sa population. En raison du caractère ascendant de son système de protection sociale (transferts intergénérationnels des jeunes vers les vieux), ce processus de vieillissement va peser lourdement sur les finances publiques de la France à l'horizon 2050.

Dans notre travail, la question intergénérationnelle est cruciale. Financer la protection sociale est bien sûr un problème qui concerne la neutralité du prélèvement, et le modèle nous fournira des enseignements en la matière. Il s'agit surtout d'une question relative à la pérennité de notre pacte intergénérationnel.

Le vieillissement comme « test de résistance » de l'État-Providence

En termes de besoins de financement, la croissance des dépenses combinée avec une relative stabilité des prélèvements indique un besoin de financement de 2,8 points de PIB en 2050 dans le scénario de référence. En décomposant l'impact du vieillissement sur les différentes caisses de la protection sociale, il en ressort que l'effet de l'allongement de l'espérance de vie est nul pour les caisses Famille-logement et Assistance, mais il est significatif pour les caisses retraite, santé et chômage. À l'horizon 2050, le besoin de financement de la branche retraite serait en totalité imputable aux effets de l'allongement de l'espérance de vie.

S'agissant de la caisse santé, l'effet des gains en termes de mortalité dans le creusement du besoin de financement de cette branche est beaucoup moins prononcé. En 2050, le besoin de financement est estimé à -2,7% du PIB dans le scénario de référence et -1,4% du PIB en l'absence de vieillissement structurel. Ces résultats suggèrent donc que l'augmentation de l'espérance de vie ne serait pas la seule cause du déficit de la branche de santé, même si celui-ci explique près de la moitié du besoin de financement de la caisse, l'autre moitié découlant de l'évolution autonome des dépenses de santé, indépendante de la déformation de la structure par âge de la population.

Un « pacte social de répartition »

Le maintien du système de protection sociale dans un contexte de vieillissement va bien au-delà de la question de l'équilibre à long-terme des finances publiques et de son articulation avec la croissance potentielle. En effet, ce système est constitutif d'un « pacte social de répartition » dans lequel l'État prélève des ressources sur les revenus d'activité sous forme de cotisations sociales ou d'impôts pour distribuer des transferts liés à la situation du ménage ou bien fournir des biens quasi-gratuits comme la santé. Le niveau de couverture de chacun ne relève plus ainsi d'une logique individuelle mais est une variable déterminée collectivement par les institutions démocratiques.

Une caractéristique cruciale de ce système universel est qu'il fonctionne globalement sur le principe de la répartition immédiate. Le consentement individuel à payer pour souscrire au système dépend ainsi de la robustesse parmi les générations des mécanismes de mise en place du système.

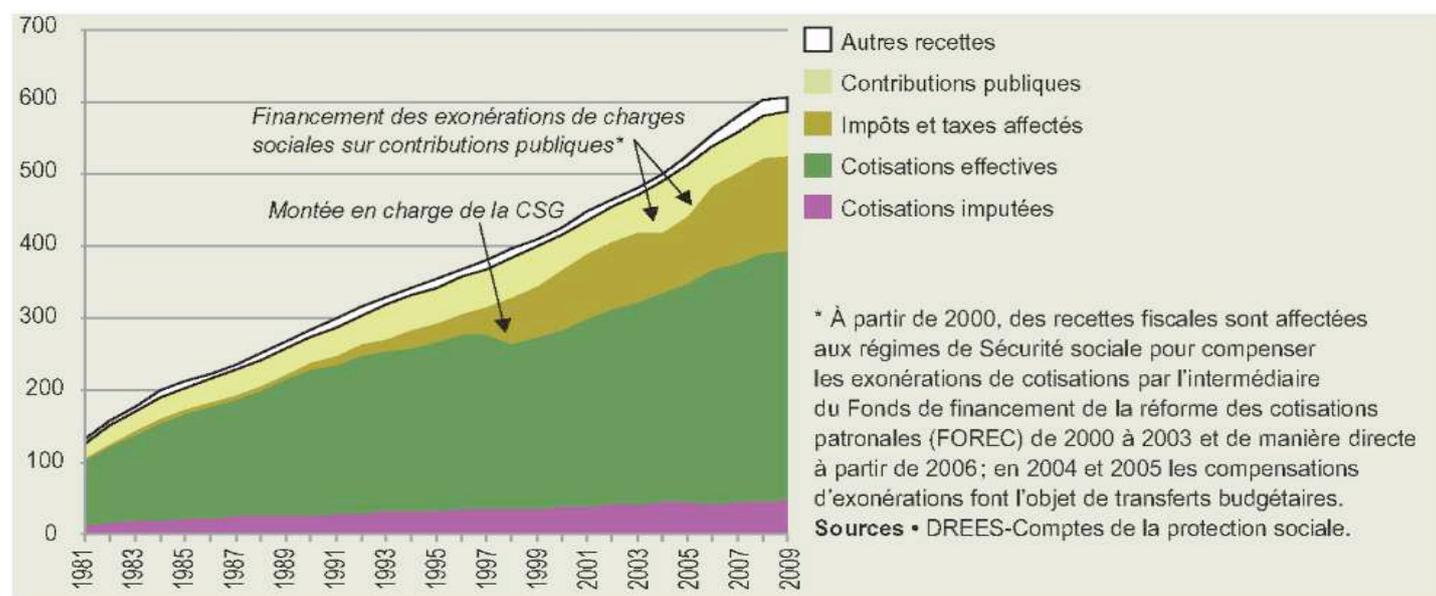
Quels leviers fiscaux pour financer l'État-Providence ?

Les ressources de la protection sociale sont multiples, elles proviennent de cotisations sociales, d'impôts et taxes affectés, de contributions publiques et d'autres ressources. Elles se sont diversifiées depuis le début des années 1990 avec la mise en place, puis la montée en charge progressive, de la CSG.

En 2009 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 21,9 % en 2009. Cette montée en charge des impôts et taxes affectés est le résultat de la mise en place de la CSG au début des années 1990, qui a vu sa part progresser de 4,1 % en 1995 à 13,3 % en 2009. Sur cette période la part des contributions publiques oscille entre 10 % et 15 %. Cette évolution vers une diversification plus marquée des ressources de la protection sociale est le résultat d'une part 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), 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 taxes affectées (taxe sur les tabacs, sur les contrats d'assurance ...), ainsi que par la création de la CSG en 1991 (à un taux initial de 1,1 % en substitution des cotisations salariales vieillesse, ramenées de 7,6 % à 6,55 %), son augmentation à 2,4 % en 1993 par transfert de cotisations salariales vieillesse et sa quasi substitution aux cotisations salariales d'assurance maladie (ramenées de 6,8 % à 0,75 %) en 1997-98.

Graphique 1 : Diversification des ressources de la protection sociale



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

Tableau 1 : 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 (Etat)	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)

Ces modifications dans la structuration des sources de financement de la protection sociale ont accompagné l'augmentation sensible des dépenses et proviennent d'une politique relativement pérenne d'allègement des coûts du travail et de fiscalisation de prestations de plus en plus universelles. Sauf à considérer que la masse salariale soit la meilleure des assiettes possibles, il est logique que des prestations universelles soient financées par l'impôt, que ce dernier repose sur la consommation ou sur le revenu.

Cette fiscalisation progressive peut s'appuyer principalement sur deux types de prélèvements. D'un côté une taxe sur la consommation (TVA), de l'autre une taxe sur le revenu (CSG)

sont les deux types de prélèvement disponible pour cette fiscalisation. Ces deux types de prélèvement sont caractérisés par l'importance de leur assiette : la consommation des ménages pour la TVA, les revenus du travail (et de remplacement) et les revenus du capital pour la CSG. 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 ou le choix de qualification individuelle. D'autre part, son augmentation en contre-partie d'une baisse des cotisations assises sur le travail peut être assimilée à une dévaluation fiscale ; elle réduit le coût de production des biens nationaux et renchérit le prix des biens importés.

Tableau 2 : Principales caractéristiques TVA/CSG

	TVA	CSG
Taux	5,5% ; 7,5% ; 19,6%	7,5%
Ressources 2010 (Mds d'euros)	135,5	84,0
Assiette 2010 (Mds d'euros)	1000	1100
Taux apparent	13,5%	7,63%
Valeur du point 2010 (Mds d'euros)	10	11,2

Une variante analytique : «équilibre par la CSG»

Il s'agit ici d'une variation des taux de CSG qui assure l'équilibre budgétaire de chacune des caisses de la protection sociale. Cette disparition du besoin de financement de l'ensemble de la protection sociale (à hauteur de 2,8% du PIB dans le compte central) entraîne une réduction de la taxe sur les salaires (introduite par les auteurs dans le modèle -NDLR) permettant la constance de la dette publique totale en % du PIB. Dans la variante, cela se traduit par une augmentation totale des taux de CSG de 1,5 points en 2015, 2,1 points en 2030 et 3,2 points en 2050. En parallèle, la taxe sur les salaires diminue, à chacune de ces périodes respectives, de 2,4 points, 3,3 points et 4,7 points.

Cette diminution sensible des taxes sur le salaire réduit le coût du travail pour les entreprises, lesquelles vont vouloir substituer du travail au capital physique. La demande de travail augmente donc. Cette augmentation de la demande de travail va entraîner des ajustements par les quantités, une baisse du taux de chômage, et les prix, une hausse des salaires.

Le salaire moyen des 15-65 ans augmente de 2,3% par rapport à valeur du compte central durant les premières années qui suivent le choc et de près de 4% à l'horizon 2050. Le taux de chômage des qualifiés diminue de 0,2 point en 2020 et de 0,5 point en 2050 (3,1% contre 3,6% dans le compte central). La réduction est légèrement plus importante pour les faiblement qualifiés, respectivement -0,3 point et -0,6 point (5,6% en 2050 contre 6,2% dans le compte central).

Cette variante analytique fournit plusieurs enseignements :

- le transfert de la taxe sur les salaires vers la CSG donc vers une assiette plus large conduit à un mode de financement plus efficace, moins distortif. Le bien-être de toutes les générations qui en bénéficient pleinement sur tout leur cycle de vie ((les générations nées en 1995 et suivantes

pour les faiblement qualifiés et nées en 1990 et suivantes pour les autres) s'en trouve amélioré.

- par contre toutes les autres générations ne profitent pas de cet effet.

Cela se comprend aisément pour ceux qui prennent leur retraite au voisinage du choc, comparativement au scénario central ils ont connu durant leur vie active un niveau de taxation équivalent et on leur demande un effort fiscal supplémentaire lorsqu'il arrive à la retraite (hausse de la CSG payée par les retraités) ;

- les seules générations gagnantes de ce choc fiscal sont donc les générations futures, au sens de celles qui ne rentreront sur le marché du travail qu'au moment ou après la réforme.

Variante « fiscalisation des prélèvements »

Cette réforme dans le financement de la protection sociale repose sur une fiscalisation complète de la branche famille par un basculement de l'intégralité des recettes de cotisations sociales sur la CSG. Dans le scénario de référence, cette branche est financée à partir de 2010 à 56% par des cotisations sociales, à 25,5% par la CSG et 18% environ par des contributions publiques (cf. Tableau 8). Dans la variante, la part de la CSG s'élève donc à 82%. Simultanément, la branche santé est également partiellement fiscalisée (à hauteur de 70%) par un basculement partiel des cotisations sociales sur la CSG. Son financement dans le compte central provient à hauteur de 51% des cotisations sociales, 38% de la CSG et 11% des contributions publiques

Après la réforme la part des cotisations sociales est réduite à 30% et celle de la CSG monte à 59%. Les ordres de grandeur de cette réforme sont relativement importants, puisqu'il s'agit d'environ 4,8 points de PIB de recettes des branches famille et santé qui sont transférés des cotisations sociales vers la CSG. La réduction du coût du travail est plus sensible que dans la variante précédente. Les effets sur le marché du travail sont donc amplifiés. Le salaire moyen est plus élevé de 5,7% dès l'année 2015 et de 5,4% à l'horizon 2050. Le taux de chômage est considérablement réduit, il perd, en 2020, 0,9 point de

pourcentage pour les qualifiés et 1 point de pourcentage pour les faiblement qualifiés et respectivement 1,1 et 1,2 points en 2050. Le revenu de cycle de vie pour les moins qualifiés s'améliore comparativement plus que celui des qualifiés .

Cette fiscalisation aboutit à un résultat similaire à celui obtenu dans la variante analytique CSG ; en ce qui concerne les générations futures, au sens de celles rentrant sur le marché du travail au moment et après la mise en place de la réforme : elles connaissent toutes une variation de bien-être positive. Leur situation s'améliore donc avec la mise en place de cette réforme comparativement à celle qu'elles auraient eu sur le compte central. La différence porte sur les générations présentes. Avec une exonération des revenus de remplacement, pratiquement toutes ces générations connaissent également des variations de bien-être positives. Cette exonération permet donc de conserver l'impact positif pour toutes les générations futures sans quasiment dégrader le bien-être des générations présentes. Cela n'est pas sans intérêt lorsque l'on pose la question du soutien démocratique, qui conditionne la mise en place de telles réformes de financement. N'oublions pas que ces générations présentes sont celles qui votent au moment de la prise de décision, et que tous les bénéficiaires futurs sont absents du jeu démocratique à ce moment.

Etude réalisée par Xavier Chojnicki, Jérôme Glachant et Lionel Ragot



Bulletin d'information de l'Institut Montparnasse

Directeur de la publication : Jean-Michel Laxalt

Comité de rédaction : Jean-Michel Laxalt - Anne Babut

Maquette : Armelle Adjovi, Dir. Com. MGEN

Crédits photos : H. Thouroude, Phovoir

Impression : Service Reprographie MGEN

Institut Montparnasse

3 square Max-Hymans – 75015 PARIS

Tél. : 01 40 47 20 27

e-mail : contact@imontparnasse.fr

www.institut-montparnasse.fr