

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE GÉNÉRATIONS ET LA QUESTION DE L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

novembre 2008

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005).

*Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par
M. Philippe SÉGUIN, Premier Président de la Cour des comptes.*

Il comprend :

*M. Bertrand FRAGONARD, président de chambre à la Cour des
comptes,
suppléant le Premier Président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de
l'association nationale des sociétés par actions,
Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances,
M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités,
M. François CALVARIN, Président directeur général de
SOURIAU,*

*M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de financement
de la protection complémentaire de la couverture universelle du
risque maladie,*

M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,

M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,

*M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires
sociales,*

M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des universités,

M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de Rouen,

*M. Olivier GRUNBERG, directeur général délégué chargé des
finances et secrétaire général de Véolia Eau,*

*M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de
l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

M. Michel PINAULT, président de section au Conseil d'Etat,

M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation,

*M. Augustin de ROMANET, directeur général de la Caisse des
dépôts et consignations,*

M. Philippe TRAINAR, économiste en chef pour le groupe SCOR.

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère référendaire à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,

Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par le rapporteur général, M. Emmanuel MACRON, inspecteur des finances, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 11 septembre 2008.

Les rapports particuliers, annexés au présent rapport, ont été rédigés par :

Thomas REVIAL, inspecteur des finances et Salvatore SERRAVALLE, administrateur de l'INSEE (La contribution de chaque génération au système français de prélèvements obligatoires)

Jack AZOULAY, inspecteur des finances, avec le concours de Guillaume TALON, administrateur de l'INSEE (Les transferts intergénérationnels familiaux)

Didier BLANCHET, chef du département des études économiques d'ensemble de l'INSEE (Equité et redistribution intergénérationnelle dans le domaine des transferts sociaux : le cas de la retraite)

Nicolas COLIN, inspecteur des finances (Les effets intergénérationnels de la dette sociale et de son remboursement)

Sommaire

Résumé

Introduction

PARTIE I

DE L'INTERET DE L'APPROCHE INTERGENERATIONNELLE APPLIQUEE AUX FINANCES PUBLIQUES ET AUX PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

Chapitre I

L'approche intergénérationnelle constitue un enjeu politique aujourd'hui stratégique du débat sur les finances publiques mais elle demeure mal définie sur le plan théorique

I. L'équité intergénérationnelle et la soutenabilité des finances publiques.....	17
II. Une approche théorique de l'équité intergénérationnelle : comment la caractériser et en quoi cette notion peut être pertinente.....	23

Chapitre II

L'équité intergénérationnelle est une notion opérante pour l'analyse des prélèvements obligatoires

I. Définitions de l'équité intergénérationnelle retenues pour la présente étude.....	26
II. Axes d'études retenus.....	27

PARTIE II

LE SYSTEME FRANÇAIS DE SECURITE SOCIALE OPERE DES TRANSFERTS ENTRE GENERATIONS IMPORTANTS TANDIS QUE LA SOUTENABILITE SUPPOSE DES MESURES D'AJUSTEMENT

Chapitre I

Le système français de retraite produit des transferts entre générations dont le rendement est en baisse sans que l'équilibre intergénérationnel ne soit nécessairement menacé

I. L'analyse intergénérationnelle du système de retraite.....	33
II. Un taux de rendement décroissant mais stable sur le long terme.....	34
III. L'absence de situations manifestement anormales entre générations.....	36

Chapitre II

La constitution de la dette sociale et son mode de remboursement produisent des transferts instantanés en faveur des plus de 65 ans

PARTIE III

LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES OPERENT DES TRANSFERTS INSTANTANES ENTRE GENERATIONS SANS QU'IL SOIT PERMIS DE CONCLURE A UNE RUPTURE D'EQUITE ENTRE CELLES-CI

Chapitre I

La structure des prélèvements obligatoires produit des transferts entre générations

I. Les prélèvements obligatoires sur la consommation opèrent un transfert instantané au bénéfice des ménages âgés de plus de 65 ans.....	46
II. Les prélèvements obligatoires sur les revenus produisent également un transfert principalement en faveur des plus de 65 ans.....	47
III. Les prélèvements obligatoires portant sur le patrimoine augmentent quant à eux avec l'âge tandis que leur taux est généralement moins progressif.....	50
IV. Au total, les prélèvements obligatoires opèrent un transfert en faveur des plus de 65 ans.....	51

Chapitre II

Il n'est cependant pas permis de conclure à une rupture d'équilibre manifeste entre générations

PARTIE IV

LES TRANSFERTS OPERES PAR LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES NE SONT PAS CORRIGES PAR LES TRANSFERTS INTRA-FAMILIAUX QU'ENCOURAGE LE SYSTEME FISCALO-SOCIAL

Chapitre I

L'entraide familiale bénéficie surtout aux jeunes adultes mais elle demeure difficile à appréhender précisément

Chapitre II

Les donations et les successions conduisent à des transferts patrimoniaux non négligeables entre générations, principalement en faveur des 35-49 ans, encouragés par les réformes récentes

I. Les donations.....	59
II. Les successions.....	60
III. Bilan.....	60

Chapitre III

Toutefois, ces transferts intrafamiliaux ne peuvent constituer une correction significative des transferts opérés par les prélèvements obligatoires

PARTIE V

**LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES SONT UN INSTRUMENT DE
REDISTRIBUTION INTERGENERATIONNELLE, CE QUI IMPLIQUE LA
DEFINITION D'INDICATEURS SYNTHETIQUES MAIS NON D'UNE NORME
D'EQUITE**

Chapitre I

**Proposition 1 : mettre en place un tableau de bord d'indicateurs
de l'équité intergénérationnelle**

Chapitre II

**Proposition 2 : prendre en compte l'équité intergénérationnelle dans la stratégie
fiscalo-budgétaire française**

I. Prendre en compte le fait générationnel dans les réformes fiscales.....	69
II. Envisager la correction des situations anormales entre générations dans le cadre des réformes fiscalo-budgétaires.....	70
III. Instaurer plus de transparence dans le suivi et le débat budgétaire.....	71

LISTE DES RAPPORTS PARTICULIERS

LA CONTRIBUTION DE CHAQUE GENERATION AU SYSTEME FRANÇAIS DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES.....	77
LES TRANSFERTS INTERGENERATIONNELS.....	205
LA QUESTION DE L'EQUITE ET DE LA REDISTRIBUTION INTERGENERATIONNELLE DANS LE DOMAINE DES TRANSFERTS SOCIAUX : LE CAS DE LA RETRAITE.....	351
LES EFFETS INTERGENERATIONNELS DE LA DETTE SOCIALE ET DE SON REMBOURSEMENT.....	419

Résumé

La question de la répartition des prélèvements obligatoires entre générations, parfois décrite comme la question de l'équité intergénérationnelle, est une notion de plus en plus évoquée dans les débats de politique économique et sociale, en particulier pour appréhender la question de l'endettement public. Le lien qui existe entre la soutenabilité des principales politiques publiques et la répartition de la charge entre générations est en effet déterminant. L'objectif du présent rapport s'inscrit dans cette perspective en cherchant à appréhender le système de prélèvements obligatoires français au regard de cette répartition.

Au regard d'un bilan actualisé par génération et aussi d'une analyse intergénérationnelle de la dette sociale constituée durant les 15 dernières années, l'analyse des systèmes de retraite et de sécurité sociale met en évidence l'existence de transferts entre générations en faveur des classes d'âge de plus de 60 ans.

En particulier, pour le système de retraites, il apparaît que le taux de rendement pour chaque génération tend à décroître après les taux de rendement très élevés des premières générations pour se stabiliser sur un taux de long terme, une fois mis en œuvre les ajustements nécessaires à la soutenabilité du système.

L'analyse de la structure des prélèvements obligatoires met quant à elle en évidence l'existence de transferts instantanés en faveur des plus de 65 ans qui s'explique avant tout par la composition des revenus et de la fiscalité plus favorable aux revenus du patrimoine et par une moindre consommation de produits taxés au taux normal qui induit une forte diminution de la TVA supportée par les personnes les plus âgées.

Aussi, même si les prélèvements obligatoires prennent en compte les transferts intra familiaux et la solidarité intergénérationnelle qui s'exerce ainsi, cette dernière ne corrige pas et n'a pas vocation à corriger les transferts observés.

Au total, il apparaît donc que l'analyse des retraites, de la dette sociale et des prélèvements obligatoires met en évidence des transferts multiples qui dans l'ensemble s'exercent en faveur des classes d'âge de plus de 60 ans.

Pour autant, il serait excessif de mettre en exergue une rupture manifeste de l'équilibre de la charge fiscale et sociale entre générations dans la mesure où l'ensemble des dépenses publiques n'a pu faire l'objet d'une analyse selon ce critère et parce que la stricte égalisation des taux de retour par génération ne peut être un objectif premier des politiques fiscales et sociales.

Il apparaît donc nécessaire avant tout de construire un tableau de bord permettant de mettre en évidence des indicateurs utiles au suivi de la répartition des prélèvements entre les générations, de détecter toute rupture manifeste de celle-ci et de prendre en compte le fait générationnel dans les grands choix de politique fiscale et budgétaire sans pour autant en faire un objectif de premier rang.

Introduction

La question de l'équité intergénérationnelle peut être définie avant tout comme l'égalité ou la parité des ressources entre les différentes tranches d'âge. Cette définition peut être complétée par une deuxième approche faisant de l'équité intergénérationnelle un principe en vertu duquel chaque génération devrait recevoir la même proportion de ce qu'elle a donné (sous forme de contributions, prélèvements, etc.). Cette définition peut être entendue dans son sens le plus extrême en considérant que l'équité entre génération supposerait qu'à chaque âge chaque génération puisse bénéficier exactement des mêmes conditions de vie que les autres générations au même âge¹.

L'application de ce concept aux prélèvements obligatoires devrait permettre d'analyser, pour chaque classe d'âge mais aussi pour les différentes générations, le taux de retour des politiques publiques en rapprochant le montant des prélèvements au montant des prestations reçues. Or, cette approche ne peut être conduite de manière exhaustive compte tenu des difficultés techniques à imputer l'ensemble des dépenses publiques par génération.

Aussi l'objectif du présent rapport est-il double :

- établir un bilan actualisé par classe d'âge et génération lorsque les dépenses publiques et prestations peuvent être identifiées et imputées en les rapprochant des prélèvements correspondants, ce qui est le cas pour les dépenses de retraite et la dette sociale ;
- appréhender les transferts instantanés opérés par le système de prélèvements obligatoires sans considérer la ventilation des prestations reçues.

Cette analyse, même si elle ne permet pas d'établir un bilan actualisé complet par génération, conduit toutefois à mettre en lumière certains transferts entre classes d'âge. La nature diverse des conclusions qui peuvent être tirées d'une analyse hétérogène selon les champs explorés (taux de rendement par génération pour les retraites, transferts instantanés sans considérer les prestations pour les prélèvements obligatoires) incite à la prudence sur les conclusions qui pourraient en être tirées, mais met bien en évidence l'existence de transferts parfois conséquents qui cependant ne compromettent pas la soutenabilité des politiques publiques en question.

¹« Croissance, transferts et inégalités entre générations », D. Blanchet et J.A. Montfort, *Economie et prévision*, n°154, 2002.

Le « malaise » intergénérationnel qui peut parfois être exprimé tout comme les interrogations sur la viabilité à long terme de certaines politiques sociales imposent d'appréhender notre système fiscal-social à l'aune de cet objectif d'équité entre générations (et non en considérant qu'il existe de simples transferts objectifs).

Ce travail doit toutefois prendre en compte le fait qu'un tel objectif ne peut être appliqué de manière trop stricte en cherchant à égaliser le taux de retour pour chaque génération ; une telle ambition n'aurait pas de sens dans la mesure où les destinées des générations et leurs expériences sont différentes, enfin parce que le niveau de richesse et de bien-être varie fortement dans le temps même si il serait aventureux de miser sur une croissance économique future certaine pour les générations à venir.

Ainsi l'équité intergénérationnelle ne saurait être un objectif en soi mais doit plutôt être considérée comme une grille de lecture de la politique fiscalo-budgétaire à prendre en compte dans des arbitrages multiples qui ne doivent toutefois induire d'inéquité trop manifeste entre générations.

PARTIE I

DE L'INTÉRÊT DE L'APPROCHE INTERGÉNÉRATIONNELLE APPLIQUÉE AUX FINANCES PUBLIQUES ET AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Chapitre I

L'approche intergénérationnelle constitue un enjeu politique aujourd'hui stratégique du débat sur les finances publiques mais elle demeure mal définie sur le plan théorique

La question intergénérationnelle s'inscrit dans un double cadre :

- une préoccupation contemporaine relative à la soutenabilité de la croissance et de celle des finances publiques ;
- une réflexion théorique relative à la notion d'équité entre générations comme objectif de politique publique.

I - L'équité intergénérationnelle et la soutenabilité des finances publiques

La crise du progrès et de la croissance continue, l'émergence de risques-catastrophes sur le long terme (environnementaux, climatiques, terroristes, etc.) et la mise en place de mécanismes de solidarité financière intergénérationnelle fragilisés par le vieillissement de la population, sont autant de facteurs qui ont conduit à donner une signification nouvelle à l'approche intergénérationnelle.

Aussi, pour conduire une politique budgétaire et fiscale équitable, il ne suffit plus aujourd'hui de s'interroger sur les inégalités sociales mais aussi sur les inégalités entre générations et apprécier les caractéristiques de notre modèle à cet égard.

La réflexion sur l'incidence intergénérationnelle devient plus centrale encore en raison de la situation française en termes de finances publiques. En effet, l'accroissement de la dette publique associé au vieillissement de la population (et à l'augmentation probable des dépenses publiques consacrées à la retraite, la dépendance et la santé) pose la question de la soutenabilité des politiques publiques, c'est-à-dire de la bonne gestion des ressources épuisables en vue de ne pas léser les générations futures. Ainsi dans le cadre de l'OCDE comme de l'Union Européenne, des réflexions sont en cours sur la soutenabilité et la viabilité des politiques budgétaires dans un contexte de vieillissement, partagé par de nombreux autres pays développés².

L'ensemble de ces travaux met clairement en évidence que la seule réflexion sur la dette publique ne peut être suffisante et que le contexte actuel et à venir remet au centre de la réflexion la notion de répartition intergénérationnelle dans la mesure où les transferts de financement subis par les générations futures ne peuvent être considérés qu'au regard de ce dont elles héritent. La situation d'endettement des finances publiques détermine l'approche contemporaine de l'équité intergénérationnelle dans la mesure où elle induit un report de charge des générations passées et présentes sur les générations futures.

A - Dette publique et répartition intergénérationnelle

La France a connu une progression continue de l'endettement des administrations publiques qui est passé de 21,0% du produit intérieur brut en 1980 à 64,2% en 2006. On peut ainsi dire qu'une partie des dépenses publiques des dernières décennies a été *de facto* transférée vers les contribuables à venir. Les générations qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail supportent donc un taux de prélèvement beaucoup plus élevé que celui des précédentes tout en héritant d'une dette publique beaucoup plus importante³.

La dette publique au sens maastrichtien était ainsi de 1209,5 milliards d'euros fin 2007 tandis que la dette des administrations sociales à la même date s'élevait en comptabilité maastrichtienne à 46,4 milliards d'euros, la dette sociale nette s'établissant à

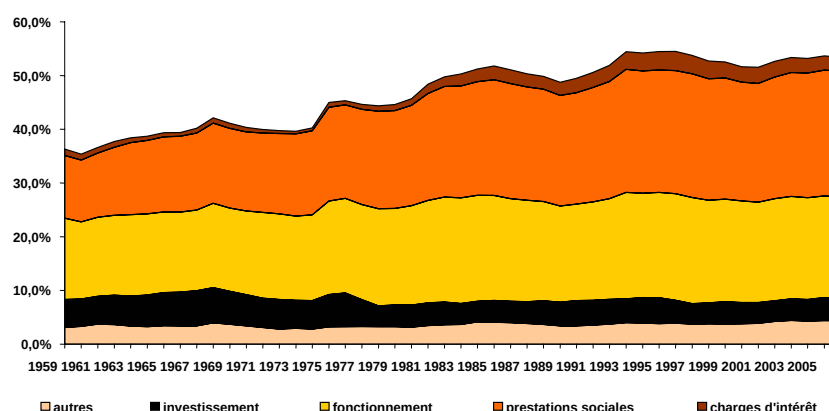
² En particulier le groupe de travail des hauts responsables du budget de l'OCDE.

³ *Premier rapport du conseil d'orientation des finances publiques*, février 2007.

environ 85 milliards d'euros. La dette sociale qui sera abordée un peu plus loin dans le cadre du présent rapport ne représente donc qu'une part, certes non négligeable, mais relativement réduite, de l'endettement des administrations publiques françaises.

La constitution de la dette publique est d'autant plus dommageable qu'elle est largement imputable à la constante augmentation des dépenses courantes (en particulier le fonctionnement et les prestations sociales) qui sur les trente dernières années ont entraîné une augmentation du besoin de financement des dépenses publiques qu'illustre la figure ci-dessous.

Figure 1 : Evolution de la dépense publique dans le PIB depuis 1969



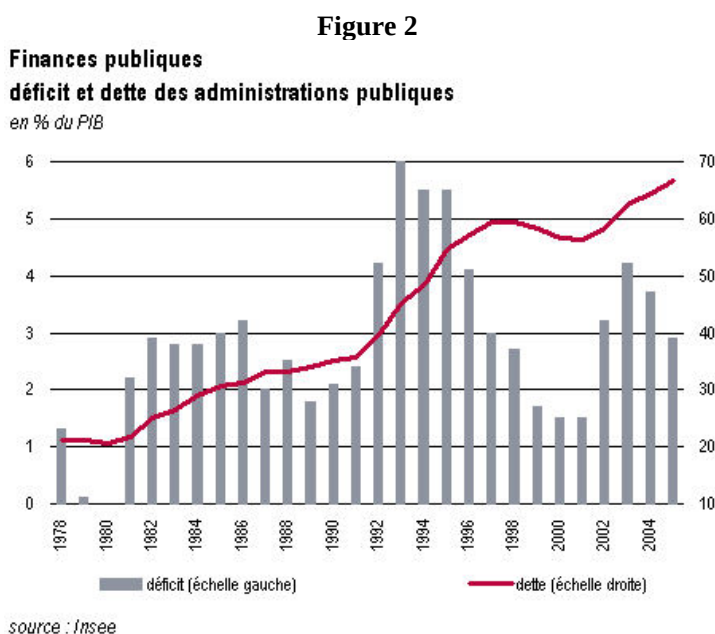
Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

Aussi, si la dette publique consiste en un report d'une charge vers les générations futures, l'essentiel des dépenses apparaît comme étant imputable aux générations présentes.

En effet, depuis 1978, le montant de la dette n'a cessé de s'accroître pour dépasser les 60% du PIB à partir de 2003. Comme le montre le rapport Pébereau⁴, lorsque l'on corrige l'effet de l'inflation, il apparaît que la dette publique financière a été multipliée par cinq depuis 1980, soit une augmentation de 6 % par an.

⁴ "Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale", rapport de la commission présidée par M. Pébereau, La Documentation Française, 2005.

Le solde structurel français est constamment négatif depuis près de vingt ans, mettant en évidence le fait que cette augmentation de la dette n'est pas imputable à une croissance trop faible mais bien à des dépenses publiques durablement supérieures à ses recettes.



L'équité intergénérationnelle est ainsi remise en cause par la faible soutenabilité des finances publiques. Celle-ci peut avant tout être évaluée comme la capacité des administrations publiques à stabiliser le niveau de leur dette, conduisant à l'accroissement de la charge générée par celle-ci.

En effet, cette augmentation de la part de la dette dans le PIB signifie qu'il faudra prélever de plus en plus de ressources sur la production nationale pour la rembourser et qu'en conséquence, la charge de son remboursement sur les citoyens s'alourdit. Aujourd'hui, l'intégralité du produit de l'impôt sur le revenu correspond au paiement des intérêts de la dette, ce qui constitue bien un transfert.

La soutenabilité des finances publiques consiste par ailleurs à évaluer la capacité de ces mêmes administrations publiques à financer l'endettement par des surplus futurs. La Commission Européenne a ainsi construit deux indicateurs de soutenabilité afin de mesurer le *tax gap* de chacun des Etats membres à horizon 2050 (S1) et sur un horizon infini (S2). Au regard de ces indicateurs, la France se caractérise par un risque moyen.

B - Politiques de transfert (maladie, dépendance, retraite, etc.) au regard de la répartition intergénérationnelle

A cette dette explicite certaines approches ajoutent une dette dite « implicite », laquelle prend en compte un certain nombre d'engagements futurs des mêmes administrations publiques. Le champ de ces engagements implicites est potentiellement très large puisqu'il inclut l'ensemble des dépenses à venir découlant soit de la prolongation des politiques courantes, soit des attentes normales de la population vis-à-vis de ces administrations publiques : dépenses d'éducation, de santé, de retraite, dépenses découlant des fonctions régaliennes, dépenses liées à la protection de l'environnement. L'évaluation de ces engagements peut conduire à des montants de dette implicite extrêmement élevés. Ainsi le rapport Pébereau avait donné une fourchette de 380 à 490 milliards d'euros pour les seuls engagements implicites correspondant aux retraites futures des fonctionnaires de l'État, tout en indiquant que, selon d'autres modes de calcul, cette dette implicite pouvait aller jusqu'à 790 ou 1000 milliards d'euros⁵. Une extension de ces modes de calculs à l'ensemble des retraites débouche sur des ordres de grandeur encore plus importants, de l'ordre de 3 à 4 années de PIB⁶.

Les principales politiques de transfert sont aujourd'hui soumises à une forte incertitude compte tenu de leurs déséquilibres et des effets liés au vieillissement. Dès lors la question de l'équité intergénérationnelle pour ces politiques rejoint celle de leur soutenabilité pour les générations à venir.

Le vieillissement devrait ainsi exercer une pression croissante sur les retraites, la santé et la dépendance comme le mettent en évidence les projections du Conseil de politique économique de l'Union Européenne selon lesquelles, à périmètre et politiques constants, les dépenses liées au vieillissement s'élèveront à 3,2 points du PIB à l'horizon 2050. En particulier les dépenses de santé sont très corrélées à l'âge comme le met en évidence la figure 4 (Partie II).

⁵ "Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale", rapport de la commission présidée par M. Pébereau, *op.cit.*

⁶ "Évaluer les engagements implicites des systèmes de retraite" D. Blanchet et J.F. Ouvrard, *l'Économie Française, Comptes et Dossiers*, Coll. INSEE Référence, 2006. Voir aussi "Indicateurs d'engagements implicites des régimes de retraite : que mesurent-ils exactement ?", *Revue Française d'Économie*, vol XXII, n°1, 2007.

Tableau 1 : Projection d'accroissement des dépenses liées au vieillissement

En points de PIB	2020	2030	2050
France	+1,0	+2,1	+3,2
UE 25	N.D.	+3,6	+3,4

Source : Comité de politique économique de l'Union Européenne, février 2006.

La difficile soutenabilité de ces politiques de transfert provient du fait que pour préserver la même qualité de politique publique, il convient de dépenser davantage sans que le reste des conditions (croissance, choix collectifs, bien-être, etc.) pour les générations à venir ne soit connu.

Aussi l'augmentation des prélèvements obligatoires et la non-maîtrise des dépenses publiques, en particulier en faveur des plus âgés, pèsent-elles sur la viabilité des politiques de transferts. Pour Kotlikoff⁷, cette situation s'explique par la détérioration du sort des jeunes générations imputable à l'enrichissement des plus âgées qui utilisent leur poids démographique pour exercer une pression électorale et être favorisées.

Toutefois, si l'accroissement des dépenses liées au vieillissement pèse et pèsera sur les générations à venir il est difficile d'en tirer des conclusions claires et opérationnelles en termes d'équilibre intergénérationnel. Ces transferts sociaux se substituent ou allègent des transferts privés qui auraient du sans cela s'opérer (le soutien aux parents âgés, l'aide aux enfants, etc.), les réactions des agents aux politiques suivies dans 20 ou 50 ans ne sont pas connues et il importe pour avoir une analyse complète de prendre aussi en compte l'évolution des dépenses bénéficiant aux générations suivantes (éducation, etc.)⁸.

Au total, la soutenabilité des finances publiques et des politiques de transferts consiste à poser en des termes opérationnels la question de la répartition intergénérationnelle des prélèvements obligatoires et détermine la réflexion sur cette notion. Si l'insoutenabilité est manifestement déséquilibrée au détriment des générations futures, la difficile soutenabilité et les ajustements qu'elle implique peuvent avoir un impact négatif sur la croissance potentielle léguée aux mêmes générations futures.

⁷ *Generational Accounting*, Kotlikoff L.J., 1992, The Free Press, Macmillan, New York.

⁸ Pour une telle analyse, voir, "Economie des transferts entre générations", A. Masson Delta/CNRS, novembre 2001 et la contribution de ce dernier au rapport du Conseil d'analyse économique, *Démographie et économie*, 2002, La Documentation Française.

II - Une approche théorique de l'équité intergénérationnelle : comment la caractériser et en quoi cette notion peut être pertinente

La notion d'équité intergénérationnelle conduit à s'interroger sur la question de la répartition des richesses entre générations. Dès lors cette notion devient une grille d'analyse des politiques publiques qui permet d'appréhender en quoi le marché et l'Etat avantagent telle génération plutôt que telle autre. C'est donc la question de la répartition et des transferts entre générations qui est ici posée.

Une situation équitable en termes intergénérationnels doit donc conduire à la fois à un « juste héritage » (éducation, environnement, legs) et une « juste créance » (dette, retraite)⁹. La question est en effet de savoir quelle créance il est permis de transférer aux générations à venir compte tenu de l'héritage qui dans le même temps leur est légué. L'équité intergénérationnelle conduit donc à s'interroger à la fois sur la juste créance et le juste héritage produits par le marché, mis en œuvre par l'Etat mais également organisés dans le cadre familial.

L'équité intergénérationnelle conduit donc à mettre en perspective l'ensemble des transferts entre générations à un moment donné mais aussi sur l'intégralité du cycle de vie de chacune d'entre elles et vise donc, en terme pragmatique, à déterminer un niveau optimal ou tout au moins des priorités de redistribution publique entre les âges.

Toutefois, la notion d'équité intergénérationnelle se heurte principalement à deux difficultés :

- l'approche intergénérationnelle contraint à des comparaisons dans le temps, plutôt en longue période, et force ainsi à comparer des situations difficilement comparables : comment comparer les trajectoires de générations ayant vécu dans des mondes aussi différents que ceux de l'avant-guerre, des *Trente Glorieuses*, et de la période actuelle ?
- la seconde difficulté est liée à l'injustice chronologique qui existe entre les générations. En effet, les générations futures ne peuvent rien pour les générations actuelles et profitent sans contrepartie de l'accumulation du capital et des efforts consentis par leurs aînés comme de la croissance qui en résulte. L'idée même de croissance implique une forme d'inégalité ascendante favorable

⁹ Sur ce point sont reprises la terminologie et l'analyse de A. Masson, « Méthodes et usages des comptes générationnels : un regard décalé », *Economie et prévision*, n°154, avril-juin 2002.

aux générations les plus récentes. A l'inverse, les générations futures ne peuvent pas réclamer leur dû et participer aux décisions actuelles qui les concernent. Dès lors, l'égalité parfaite des conditions de vie entre générations successives n'a que peu de sens. La question est plutôt de savoir le niveau de croissance que l'on souhaite garantir aux générations à venir¹⁰.

De plus, l'équité intergénérationnelle s'avère particulièrement difficile à mettre en évidence dans la mesure où une définition stricte implique de prendre en compte les différences de ressources primaires. En effet, un système équitable peut se montrer plus généreux pour certaines générations que pour d'autres. La vraie question est plutôt celle de savoir si ces différentiels de générosité profitent bien à des générations moins bien dotées à la base, ou viennent au contraire profiter à des générations mieux dotées. Les redistributions sont justes dès lors qu'elles compensent des inégalités de ressources primaires et se font bien au profit des moins avantagés, que ce soit entre les générations ou au sein des générations¹¹.

On ne peut se prononcer sur l'équité intergénérationnelle sans aborder la comparaison des niveaux de bien-être de générations ayant connu ou appelées à connaître des niveaux et des conditions de vie très différents, tant en raison des accidents de l'histoire que de la croissance économique générale. En termes prospectifs, la question est notamment de savoir s'il faut considérer que les générations futures continueront à bénéficier d'une croissance économique significative, auquel cas un certain report de charges n'est pas forcément inacceptable, où s'il faut considérer que les bénéfices de cette croissance vont progressivement s'essouffler, auquel cas il faut limiter le montant de charges qui leur sont transférées.

Aussi la plupart du temps, les analyses portent sur l'équité intergénérationnelle des transferts sociaux et des politiques publiques sans analyser la situation de référence que constitue la distribution des revenus primaires. Dès lors, le critère d'équité devient davantage celui de la neutralité actuarielle des bilans sociaux tout au long du cycle de la vie¹² (comme ce que la présente étude propose dans le rapport particulier sur le cas de la retraite).

¹⁰ Voir en particulier sur ce point, *Theory of justice*, J. Rawls, 1971, trad française, "Théorie de la justice", Paris, Seuil, 1987.

¹¹ C'est cette analyse par exemple que retient M. Fleurbaey, « Retraites, générations et catégories sociales: de l'équité comme contrainte à l'équité comme objectif », *Revue d'Économie Financière*, pp. 68, 91 à 112, 2002.

¹² "L'équité générationnelle: un concept opérationnel?", André Masson, in *Retraites: équité et solidarité entre les générations*, à la Documentation française, Paris, (2007).

Chapitre II

L'équité intergénérationnelle est une notion opérante pour l'analyse des prélèvements obligatoires

La notion d'équité intergénérationnelle ne semble pas devoir être écartée car elle permet de répondre au sentiment que telle ou telle classe d'âge peut avoir d'être « lésée » par le système budgétaire et fiscal-social ou que la pérennité du système social ne serait pas assurée en raison d'une rupture d'équité.

En effet, il importe de ne pas éluder trop vite le sentiment d'un traitement intergénérationnel injuste et d'en apprécier la réalité ou non dans la mesure où un tel sentiment est important pour le fonctionnement-même du système fiscal-social et le maintien de la solidarité nécessaire à celui-ci.

Aussi convient-il pour ce faire de veiller à éviter des transferts intergénérationnels indus et de limiter le creusement des inégalités intergénérationnelles transversales. C'est dans cette perspective que l'approche retenue dans le présent rapport a pour ambition de créer plus de transparence dans les transferts entre générations afin de prévenir ou de corriger les situations d'inéquité manifeste entre celles-ci.

I - Définitions de l'équité intergénérationnelle retenues pour la présente étude

Les analyses précédentes mettent clairement en évidence le fait qu'une approche stricte de l'équité intergénérationnelle ne peut être retenue dans la mesure où il est impossible de montrer qu'une génération, à chaque âge, bénéficie exactement ou non des mêmes conditions de vie que les autres générations aux mêmes âges. Une telle approche doit en effet être écartée.

L'équité intergénérationnelle peut être définie de manière instantanée par l'équité entre les générations ou la parité des ressources entre les différentes classes d'âge. Une telle approche revient à analyser, pour une politique donnée et pour les prélèvements obligatoires, les transferts opérés entre générations afin d'appréhender la juste répartition du produit national entre des individus d'âges différents.

Une approche plus complète consisterait à comparer la situation de chaque génération à travers une analyse par les bilans actualisés des transferts opérés par les prélèvements obligatoires et les politiques publiques. Le bilan est fait pour chaque génération entre ce qu'elle a donné et reçu et permet de comparer les comptes de chacune des générations.

Aucune de ces deux approches n'est pleinement satisfaisante ni complète mais elles permettent d'appréhender davantage les transferts opérés entre générations et les situations relatives de plusieurs générations au regard de notre système de prélèvements obligatoires et des politiques qu'il permet de financer. Ce sont deux approches qui seront conduites de manière conjointe en fonction des objets d'analyse et de la disponibilité des données nécessaires.

L'ambition de l'étude ne sera donc pas de chercher à établir un bilan complet et synthétique des contributions/ avantages de chaque génération mais d'apporter à l'analyse de certaines politiques et du système des prélèvements obligatoires un éclairage en termes intergénérationnels offrant une grille de lecture au regard de ces acceptions multiples de l'équité et cherchant le cas échéant à caractériser les situations qui seraient le plus clairement inéquitables.

II - Axes d'études retenus

La répartition entre générations des prélèvements obligatoires peut faire l'objet de deux approches. Il convient de prendre en compte les inégalités entre générations, c'est à dire entre les cohortes qui se succèdent (et qui pourraient être définies à un instant donné comme les jeunes, les actifs, les retraités, ces derniers ayant été les actifs d'hier et les jeunes d'avant hier), mais aussi les inégalités par âge. Cette seconde analyse, plus large que la première, conduirait à s'interroger quant au partage des ressources et à la structuration des prélèvements entre les contribuables coexistant à un moment donné en fonction à la fois de leur âge et de leur appartenance à une génération.

S'il apparaît qu'une analyse en bilan actualisé n'est pas réalisable pour des raisons méthodologiques et pratiques, excepté pour certains périmètres circonscrits, il a été décidé d'affiner l'approche par génération en analysant « l'équité » en fonction de l'âge lorsque cela est faisable et pertinent. Aussi autant que faire ce peut la présente étude a pris en compte les transferts et inégalités entre générations successives mais aussi entre classes d'âges cohabitant à un instant donné.

A - Champ des prestations et politiques de transferts étudiés

Compte tenu de la définition de l'équité intergénérationnelle précitée, l'approche la plus exhaustive de cette notion devrait conduire à analyser la totalité des systèmes de transferts existant entre générations aujourd'hui et appréhender leur déformation dans le temps. Seule une telle démarche permet en effet de connaître l'héritage et la créance liant les générations entre elles.

Une telle approche conduit donc à stratifier par classes d'âge les prélèvements obligatoires versés mais aussi les prestations reçues et, au-delà l'ensemble des dépenses publiques. De plus, pour être pleinement exhaustive, l'analyse de ces transferts devrait être menée non seulement de manière statique (ce que chaque classe d'âge paye et reçoit à un moment donné) mais aussi en actualisant sur l'ensemble du cycle de vie (ce que chaque classe d'âge a payé et reçu depuis le début et continuera à payer et recevoir jusqu'à sa mort).

Il ne s'agit donc pas de traiter de manière exhaustive le champ de « l'équité intergénérationnelle » compte tenu de la compétence-même du Conseil des prélèvements obligatoires. L'intégralité des prestations et des prélèvements ainsi que la répartition du revenu primaire par génération ne peuvent être ici abordés.

Ce travail conduirait le Conseil à analyser les transferts entre générations induits par les différentes politiques publiques. Cette analyse, dans son acception la plus large, reviendrait à adopter la méthode de la comptabilité générationnelle telle que l'ont conduit L. Kotlikoff et ses co-auteurs¹³. Celle-ci chercherait à établir des calculs de bilans des contributions et prestations des générations successives en s'intéressant à l'ensemble des dépenses publiques. L'équation de base de cette approche correspond à la condition d'équilibre inter-temporel des administrations publiques, à horizon infini.

Cette approche a conduit à présenter de tels comptes par générations durant quelques années dans les documents budgétaires officiels du Congrès américain. Son influence en Europe est restée davantage confinée aux milieux académiques ou para-académiques. Quel que soit son intérêt, elle présente en effet un certain nombre de limites, dont on trouvera une vue d'ensemble chez Masson¹⁴.

La première de ces limites tient aux nombreuses conventions sur lesquelles elle repose : pour la France, le rôle de ces conventions a été notamment analysé par Accardo et Bonnet¹⁵. Selon les conventions retenues, le rapport entre bilan actualisé de la génération à naître et de la plus jeune des générations existantes peut varier de un à quatre, les éléments qui affectent le résultat étant notamment la façon dont on trace la ligne de partage entre dépenses individualisables et celles non individualisables, ainsi que le taux d'actualisation qui s'avère à nouveau crucial pour le résultat.

Au-delà de ces problèmes de mise en œuvre pratique, la méthode s'appuie sur une vision assez extrême du déséquilibre intergénérationnel : elle fait l'hypothèse que, face aux déséquilibres inter-temporels des dépenses publiques, la réponse consiste à maintenir intégralement le *statu quo* vis-à-vis des générations actuellement en vie, comme si aucun ajustement du contrat intergénérationnel n'était possible vis-à-vis de ces

¹³ *Op.cit.*

¹⁴ « Méthode et usages des comptes générationnels : un regard décalé », A. Masson, *Economie et Prévision*, n° 154, 2003.

¹⁵ « Une étude de comparaison générationnelle pour la France en 1996 », J. Accardo, et « Comptabilité générationnelle appliquée à la France : quelques facteurs d'instabilité des résultats », C. Bonnet, tous deux publiés dans *Economie et Prévision*, n° 154, 2003.

générations déjà entrées par la naissance dans le système, et elle suppose en revanche un ajustement immédiat dès la génération suivante. On comprend que cette méthode puisse donner une vision très extrême du déséquilibre intergénérationnel.

En fait, il faut davantage voir dans la méthode une façon de démontrer la non-soutenabilité de la politique fiscale - ou le fait que notre système de transferts par âge n'est toujours pas parvenu à la maturité. Si la politique était soutenable, il serait possible de maintenir le *statu quo* aussi bien pour les générations courantes que pour les générations à naître. Le fait d'avoir un écart entre bilan actuariel des générations nées et à naître est une façon de montrer que nous ne sommes pas dans une telle configuration de soutenabilité et que des modifications vont être nécessaires soit au niveau des prestations, soit au niveau des cotisations. Mais la méthode est assez arbitraire dans le chiffrage de la façon dont l'effort de retour à la soutenabilité sera probablement partagé entre générations. Dans la pratique, on doit s'attendre à ce qu'une part de cet effort porte sur les générations déjà nées et se prolonge de manière progressive sur les générations ultérieures.

En outre, cette méthode reste non pertinente pour juger de « l'équité ou de l'inéquité » d'une telle situation. Comme pour les autres méthodes actuarielles, c'est une chose de constater que toutes les générations ne peuvent avoir les mêmes bilans actualisés entre leurs contributions et leurs prestations, ni les mêmes taux de retour sur leurs contributions. Mais il ne s'agit là que d'un constat sur la *redistribution* intergénérationnelle ou sur la *soutenabilité* du régime actuel de prélèvements/prestations. Cette redistribution ou le coût du retour à la soutenabilité ne sont injustes qu'à partir du moment où ils viennent peser sur des générations moins favorisées par la croissance ou par l'histoire. On se heurte donc encore une fois au problème qu'on a cherché à éluder jusqu'ici. Quand peut-on dire qu'une génération est plus ou moins favorisée qu'une autre au niveau de ses ressources primaires, avant redistribution intergénérationnelle ?

Ces raisons expliquent que la méthode des bilans actuariels ne soit utilisée dans cette étude que pour le système de retraite en comparant les prestations reçues et les prélèvements subis par plusieurs générations. Pour les dépenses sociales, seront mis en évidence les seuls transferts instantanés opérés par la constitution d'une dette sociale et de son amortissement en appréciant la répartition par âge des dépenses et des prélèvements.

Pour ce qui concerne enfin le budget général, il a été décidé de ne pas chercher à adopter une approche exhaustive, mais d'appréhender les transferts générationnels pris en compte et induits par les prélèvements obligatoires eux mêmes.

B - Champ des prélèvements obligatoires étudiés

Il n'est pas fait de distinction entre les différents contribuables, particuliers ou entreprises. Or dans une optique d'analyse intergénérationnelle des prélèvements obligatoires, le champ couvert est celui des prélèvements pesant directement ou indirectement sur les ménages. Ont donc été exclus du champ des prélèvements obligatoires étudiés les impôts payés par les entreprises sur les salaires et la main d'œuvre, les impôts divers sur la production et l'impôt sur les sociétés.

En revanche, il a été retenu l'ensemble des cotisations sociales effectives, y compris les cotisations sociales à la charge des employeurs, dont le poids pèse indirectement sur les salaires et donc les revenus des ménages, dans le sens où elles composent le coût du travail au même titre que les salaires. Au total, le champ des prélèvements obligatoires sur les ménages retenus représente 664,8 milliards d'euros en 2006¹⁶ soit 84% des prélèvements obligatoires.

Au sein de ce périmètre des prélèvements obligatoires sur les ménages, n'ont été retenus dans le présent rapport que les prélèvements pour lesquels une ventilation par âge est possible à partir des données existantes. Il s'agit des principaux impôts et de la totalité des cotisations sociales effectives, soit au total 611,7 milliards d'euros en 2006¹⁷ représentant 92% des prélèvements sur les ménages retenus.

Enfin, dans le but d'appréhender la prise en compte des transferts intra-familiaux par le système fiscal-social français, les droits de mutation à titre gratuit ont fait l'objet d'une analyse spécifique.

¹⁶ Données de la Comptabilité nationale – INSEE ; il n'a pas été tenu compte des montants non recouvrables.

¹⁷ Données de la Comptabilité nationale – INSEE ; il n'a pas été tenu compte des montants non recouvrables.

PARTIE II

**LE SYSTÈME FRANÇAIS DE SÉCURITÉ
SOCIALE OPÈRE DES TRANSFERTS
ENTRE GÉNÉRATIONS IMPORTANTS
TANDIS QUE LA SOUTENABILITÉ
SUPPOSE DES MESURES D'AJUSTEMENT**

Le système de retraite comme le système de sécurité sociale français se caractérisent par une forte socialisation des dépenses. Or, compte tenu du vieillissement démographique et de la dynamique de ces dépenses précédemment évoqués la question de la soutenabilité de ces politiques sociales est souvent mise en doute.

Au delà de ce point, ces politiques procèdent à un transfert entre générations que le présent rapport a abordé d'une part au travers d'une approche actuarielle rapportant pour chaque génération prélèvements et prestations, d'autre part par le biais d'une analyse de la dette sociale et de son remboursement.

Il apparaît que la soutenabilité de ces systèmes n'est pas compromise même si pour le système de retraite elle suppose des ajustements encore à venir tandis que la situation des classes d'âges de plus de 60 ans apparaît comme étant plus favorable.

Chapitre I

Le système de retraite français produit des transferts entre générations dont le rendement est en baisse sans que l'équilibre intergénérationnel ne soit nécessairement menacé

I - L'analyse intergénérationnelle du système de retraite

L'analyse du système de retraite français peut faire l'objet d'une approche plus complète au regard de l'équité intergénérationnelle dans la mesure où il est possible de rapprocher les cotisations versées des prestations reçues. Pour ce faire, deux approches peuvent être retenues.

La comparaison des positions économiques selon l'âge plutôt que la génération fournit des critères très opérationnels. Elle a pour limite de rester sans réponse sur certaines questions essentielles. Par exemple, elle peut justifier qu'il existe un âge où l'individu doit pouvoir bénéficier de droits à retraite donnant un niveau de vie à peu près comparable à celui des actifs. Mais un tel principe d'équité instantanée ne dit pas si cet âge doit être identique d'une génération à l'autre ou s'il doit plutôt évoluer en fonction de l'espérance de vie ou d'un autre critère.

Le bilan des cotisations et prestations reçues par chaque génération sur son cycle de vie repose sur une méthode consistant à calculer des taux de retour sur cotisation (taux de rendement interne).

Ce second indicateur est tout aussi utile que le premier mais sa portée doit-être bien comprise. C'est un indicateur de la *redistribution* entre générations : il indique si certaines générations profitent ou ont profité plus que d'autres du système. Mais il est impossible d'identifier systématiquement l'équité à égalisation de cet indicateur entre générations successives. Des redistributions entre générations sont en effet admissibles et même souhaitables dès lors qu'elles profitent à des générations moins favorisées par l'histoire. C'est notamment en ces termes qu'on peut justifier le fort rendement dont bénéficient les premières générations entrant dans un système par répartition, lesquelles profitent de ce qui est communément appelé un « repas gratuit ».

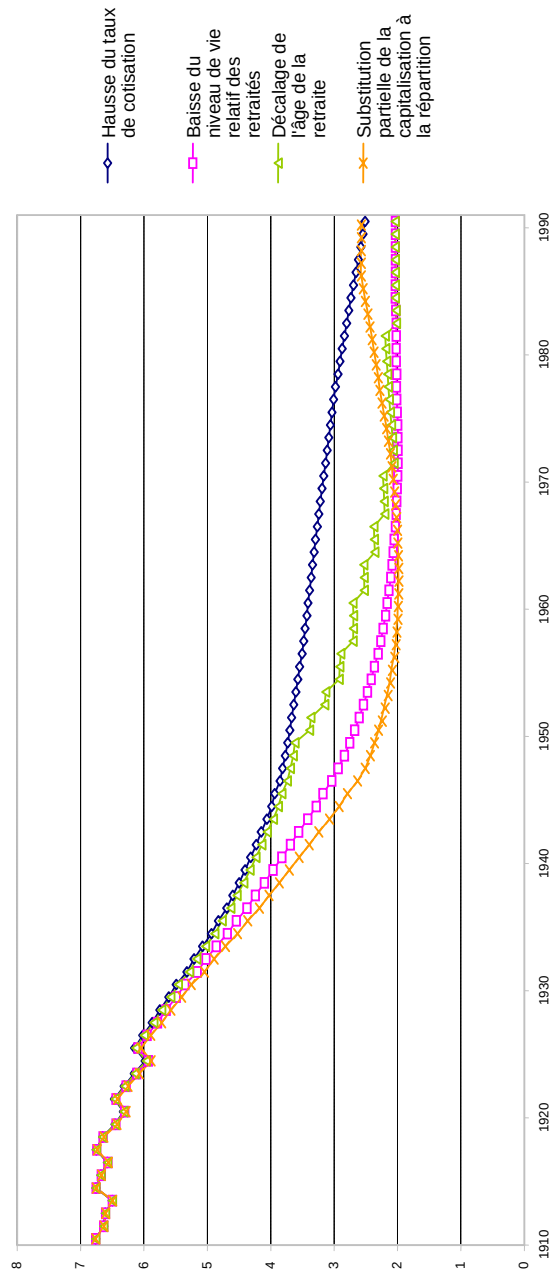
II - Un taux de rendement décroissant mais stable sur le long terme

L'analyse du système de retraite français à partir de telles approches permet d'appréhender le taux de rendement pour une génération et de comparer au regard de celui-ci les générations entre elles. Cette approche a ainsi été détaillée pour le passé mais en prenant aussi plusieurs scénarios d'évolution futurs permettant d'ajuster financièrement le système, comme le met en évidence la figure 3.

En effet, il n'appartient pas ici de débattre des modalités de soutenabilité du système de retraite français mais quatre hypothèses de travail peuvent être retenues comme permettant la viabilité du système :

- une hausse du taux de cotisations des actifs ;
- une baisse du niveau de vie des retraités correspondant à une diminution des pensions versées ;
- un recul de l'âge de départ en retraite ;
- une capitalisation progressive du système de répartition.

Figure 3 : Projection du rendement par génération pour quatre scénarios-types d'ajustement du système



Source : D. Blanchet

En prenant ces quatre scénarios différents d'ajustement du système, l'analyse¹⁸ met en évidence que la chute du rendement est plus significative dans les scénarios où l'équilibre est assuré par le décalage de l'âge de la retraite ou par la baisse du niveau de vie relatif des retraités même si ces options permettent de maintenir un rendement supérieur pour les classes d'âge nées entre 1930 et 1970.

A long terme, le rendement des trois premiers scénarios tend approximativement vers la valeur du taux de croissance économique. La baisse initiale est encore plus rapide dans le scénario de passage à la capitalisation, mais elle est suivie dans ce cas d'une remontée à long terme car il est fait l'hypothèse d'un rendement du capital supérieur au taux de croissance économique.

Ainsi, pour les quatre scénarios, on constate que pour les premières générations à entrer dans le système de retraite, le taux de rendement est particulièrement élevé, compte tenu du fait qu'elles bénéficient de prestations pour lesquelles elles n'ont que peu ou pas cotisé. Il s'agit là de ce que certains nomment le « *repas gratuit* ».

Pour les générations suivantes, correspondant aux classes d'âge comprises entre 80 et 60 ans, le taux de rendement diminue progressivement pour se stabiliser ensuite à un taux correspondant au taux de croissance à long terme.

III - L'absence de situations manifestement anormales entre générations

L'existence d'une stabilisation sur le long terme du taux de rendement du système de retraite, quelle que soit l'hypothèse retenue, permet de penser que la soutenabilité à long terme de celui-ci est assurée à condition que les ajustements nécessaires soient mis en œuvre.

De plus, pour juger si la redistribution intergénérationnelle est équilibrée ou non, il faut pouvoir la mettre en regard des niveaux de vie avant redistribution. Aussi si la croissance est positive, elle pourrait sous certaines conditions rendre acceptable un transfert de charge vers les générations futures.

¹⁸ "Équité et redistribution intergénérationnelle dans le domaine des transferts sociaux : le cas de la retraite", rapport particulier, voir *supra*.

Toutefois, la croissance du pouvoir d'achat et la croissance du bien-être ne sont pas assimilables. Les progrès de productivité s'accompagnent notamment d'un déplacement des normes de consommation. En prenant en compte cet effet de déplacement, il semble que le niveau de vie perçu des générations les plus jeunes ait d'ores et déjà commencé à décrocher par rapport aux générations précédentes. Il faut aussi prendre en compte la concurrence avec la montée en charge d'autres besoins collectifs. Ces éléments convergent pour considérer qu'une dérive des charges au détriment des générations futures peut effectivement poser un problème d'équité intergénérationnelle.

L'objectif d'égalisation des taux de rendements des cotisations de retraite entre générations successives est à la fois irréaliste et sans fondement éthique. Il est irréaliste car, par nature, un système par répartition génère mécaniquement une inégalité du taux de rendement au profit des premières générations bénéficiaires, ce taux de rendement étant ensuite automatiquement ramené à long terme vers le taux de croissance global de l'économie, quelle que soit la politique des retraites qui est suivie. Cet objectif est en même temps sans fondement éthique car il voudrait dire que l'équité implique l'absence de redistribution entre générations lesquelles peuvent ne pas être illégitimes.

Cependant l'analyse du système de retraites conduit à ne pas évacuer totalement le débat sur la répartition entre générations au simple motif que les perspectives de croissance future, même modérées, restent *a priori* suffisamment favorables pour considérer que les générations à venir bénéficieront de conditions de vie supérieures aux nôtres, quelles que soient les mesures adoptées en matière de retraite ou de transferts sociaux. En effet, le bien-être a des composantes non monétaires et l'effet des normes de consommation évoluant à la hausse, d'autres besoins collectifs évoluent aussi à la hausse.

Au total, il apparaît bien, compte tenu de l'histoire même du système de retraites français et de sa constitution, que le taux de rendement par génération est structurellement en diminution progressive depuis sa mise en place mais que ces différences ne produisent pas de situation manifestement inéquitable ni ne conduisent à penser que ce système ne sacrifie pas les générations les plus jeunes ou à venir à la condition que les mesures d'ajustement nécessaires soient prises.

Chapitre II

La constitution de la dette sociale et son mode de remboursement produisent des transferts instantanés en faveur des plus de 65 ans

Le montant brut de la dette sociale au 31 décembre 2007 est la somme des engagements contractés par l'ACOSS¹⁹ envers la Caisse des dépôts et consignations pour financer les déficits récents du régime général et des engagements contractés par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au titre des reprises de dettes du régime général de la Sécurité sociale, soit environ 120 milliards d'euros. Compte tenu des montants déjà amortis par la CADES, la dette sociale nette s'établit à ce jour à environ 85 milliards d'euros, soit environ 4,5% du PIB et près de 7% du montant total de la dette brute des administrations publiques.

Depuis 1993, les déficits du régime général sont financés par l'endettement d'une structure *ad hoc*, la CADES, qui amortit la dette sociale grâce au produit d'un prélèvement obligatoire affecté, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

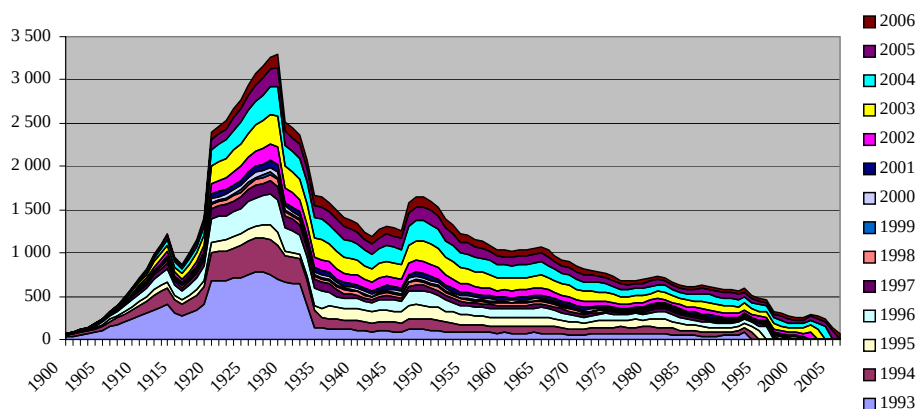
Les effets intergénérationnels de la dette sociale et de son remboursement sont mesurés grâce à une analyse en deux temps. D'une part, quelles générations bénéficient du financement par l'endettement d'une partie des prestations versées par la Sécurité sociale ? D'autre part, quelles générations sont mises à contribution pour amortir la dette sociale par le biais de la CRDS ? L'exploitation de données collectées auprès des caisses de Sécurité sociale et de l'administration fiscale sur la répartition des prestations et des prélèvements obligatoires par génération conduit à

¹⁹ Agence centrale des organismes de Sécurité sociale.

mettre en évidence les transferts intergénérationnels induits par la dette sociale et son amortissement.

La répartition des prestations versées par l'assurance maladie comme par l'assurance vieillesse permet de mettre en évidence la répartition par génération des dépenses financées par endettement. La figure ci-dessous résume la situation ainsi appréhendée.

Figure 4 : Répartition par génération des dépenses financées par endettement sur la période 1993-2006
(millions d'euros 2006 – taux d'actualisation de 4 %)

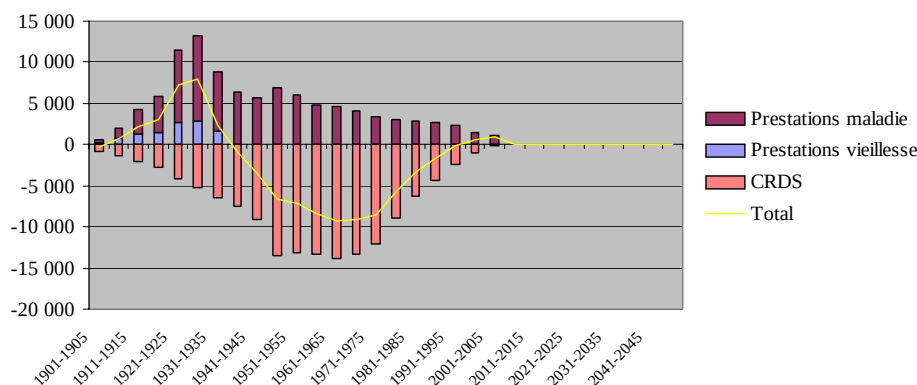


Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs sociaux, retraitement CPO.

On constate ainsi que les dépenses financées par endettement sont principalement le fait des générations nées entre 1920 et 1940, soit sur la période les plus de 65 ans.

Or, le remboursement de cette dette sociale est assuré par la CRDS dont il est possible de ventiler les ressources par classe d'âge. Il est ainsi permis d'apprécier la contribution de chaque génération à la dette sociale comme le met en évidence la figure 5.

Figure 5 : Répartition par génération des prestations financées par endettement de 1993 à 2006 et de la CRDS permettant d'amortir les dettes consécutives (millions d'euros 2006 – taux d'actualisation de 2%)



Source : données retraitées par le CPO.

Ainsi les personnes âgées de plus de 65 ans bénéficient de la situation actuelle dans la mesure où les prestations financées par endettement représentent un montant supérieur à celui de la CRDS dont elles s'acquittent pour rembourser la dette sociale, contrairement aux générations plus jeunes.

Toutefois à ce stade, la soutenabilité de la dette sociale apparaît comme étant assurée compte tenu de son montant et de son encadrement juridique, à la condition que les mesures de remboursement soient mises en œuvre dans les délais définis. En effet, l'article 20 de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale dispose que « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* ».

Les dernières reprises de dette par la CADES sont intervenues aux termes de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. Si celle-ci a supprimé toute référence à la durée de vie de la CADES dans les textes applicables à l'époque, les projections réalisées par la CADES montrent que la durée de vie résultant des dernières reprises de dette est, au 1^{er} janvier 2008, d'environ 15 ans. En conséquence, il n'est plus possible, sauf à adopter des dispositions organiques contraires, d'amortir la dette sociale au-delà des années 2022 à 2024, période d'extinction de la dette sociale actuelle. Dans l'intervalle, toute nouvelle reprise de dette par la CADES doit s'accompagner d'une augmentation des recettes qui lui sont affectées – et donc, en pratique, d'une augmentation du taux de la CRDS.

Cela étant, les modalités de remboursement de la dette sociale et les choix qui peuvent être faits dans les prochaines années sont susceptibles d'avoir un impact intergénérationnel. En effet, l'allongement de la durée d'amortissement (en non conformité avec le texte organique) provoquerait un transfert des prélèvements vers les générations les plus jeunes et les générations à venir.

Toute pérennisation de cette dette ferait par ailleurs courir un risque de taux accru à la CADES qui ne pourrait que compliquer les modalités de remboursement de la dette et ne permet pas de modérer le taux des prélèvements obligatoires.

Au total, le système de retraite appréhendé de manière précise selon le taux de rendement par génération ainsi que l'analyse de la dette sociale mettent en évidence l'existence de différences entre les générations défavorables aux moins de 60 ans.

Cependant la complexité de ces analyses associée aux différences de destinées, de niveau de croissance et de bien-être connus par chacune de ces générations ne permet pas de conclure à une situation manifestement inéquitable tandis que la soutenabilité de ces systèmes demeure envisageable à condition que les mesures nécessaires de redressement soient prises.

PARTIE III

**LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
OPÈRENT DES TRANSFERTS INSTANTANÉS
ENTRE GÉNÉRATIONS SANS QU'IL SOIT
PERMIS DE CONCLURE À UNE RUPTURE
D'ÉQUITÉ ENTRE CELLES-CI**

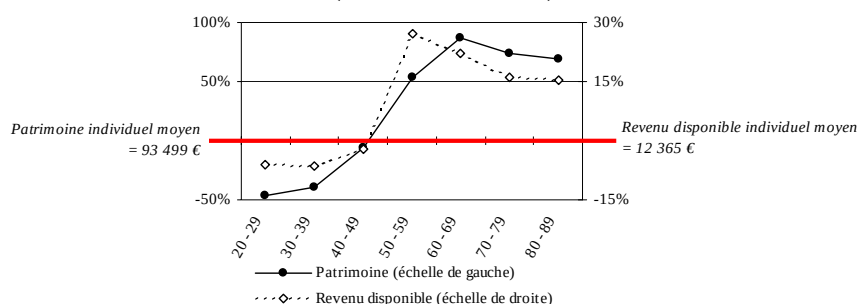
Chapitre I

La structure des prélèvements obligatoires produit des transferts entre générations

Les 630,1 milliards d'euros de prélèvements obligatoires pesant sur les ménages (soit 95% des prélèvements sur les ménages) opèrent un transfert instantané au bénéfice des ménages et individus âgés de plus de 65 ans et de moins de 30 ans, au détriment des classes actives (30 à 60 ans).

Or, l'examen de la capacité contributive des différentes classes d'âge (laquelle est liée aux revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine et donc aussi au patrimoine détenu) met en évidence une situation globalement favorable aux plus de 50 ans. Le niveau de patrimoine de ces derniers excède de plus de 50% le patrimoine moyen, leur revenu disponible net excède de plus de 15% le revenu moyen. La figure ci-dessous met en évidence ces disparités dans les capacités contributives.

Figure 6 : Écart à la moyenne du patrimoine et du revenu disponible net de chaque classe d'âges - approche par niveau de vie individuel (valeurs annuelles)



Source : Données INSEE

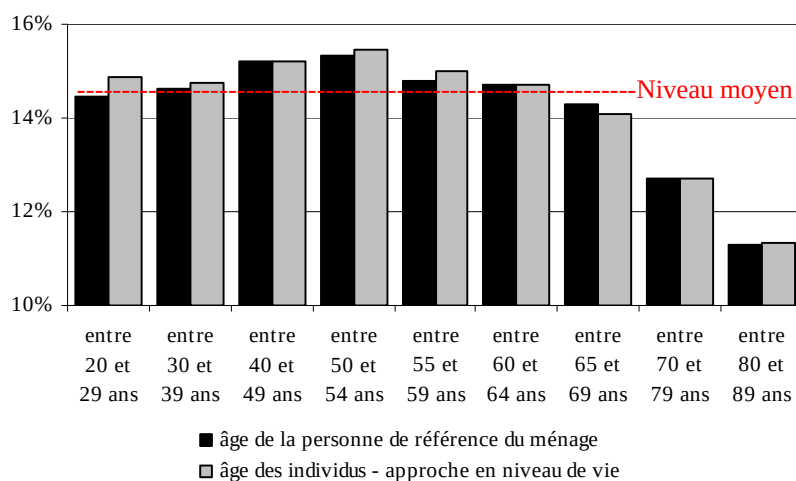
Au total, compte tenu de ces écarts de capacités contributives, les prélèvements obligatoires opèrent un transfert instantané en faveur des plus de 60 ans.

I - Les prélèvements obligatoires sur la consommation opèrent un transfert instantané au bénéfice des ménages âgés de plus de 65 ans

L'analyse des prélèvements sur la consommation (taxe sur la valeur ajoutée, taxe intérieure sur les produits pétroliers, droits d'accises) permet de mettre en évidence un taux de prélèvement implicite sur la consommation ; celui-ci se déforme selon l'âge pour atteindre un maximum entre 50 et 54 ans et décroître fortement après 70 ans.

En effet, à niveau de consommation égale, le niveau de prélèvement est maximal entre 50 et 54 ans et décroît fortement après 70 ans, le taux passant sous le niveau moyen à partir de 65 ans, comme le met en évidence la figure 7.

Figure 7 : Taux de prélèvement sur la consommation par tranche d'âges



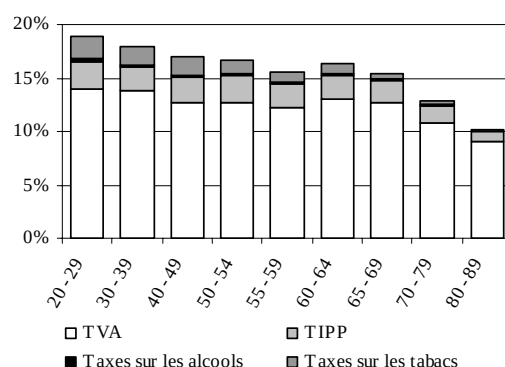
Source : Données INSEE, enquête Budget des familles 2006, traitement CPO.

Ce résultat s'explique par la structure de la consommation et par le régime d'imposition de la consommation.

En effet, toutes choses égales par ailleurs, la consommation diminue avec l'âge, indépendamment des effets de génération, et la structure de la consommation change tout au long du cycle de vie. Or, la part dans la consommation des produits faiblement imposés croît avec l'âge tandis que la part des produits fortement imposés croît jusqu'à 50-54 ans avant de décroître fortement avec l'âge.

Ce transfert est plus marqué encore lorsqu'on rapporte aux revenus disponibles les prélèvements sur la consommation comme le met en évidence la figure 8.

Figure 8 : Rapport entre prélèvements et revenus disponibles
(approche par niveau de vie individuel)

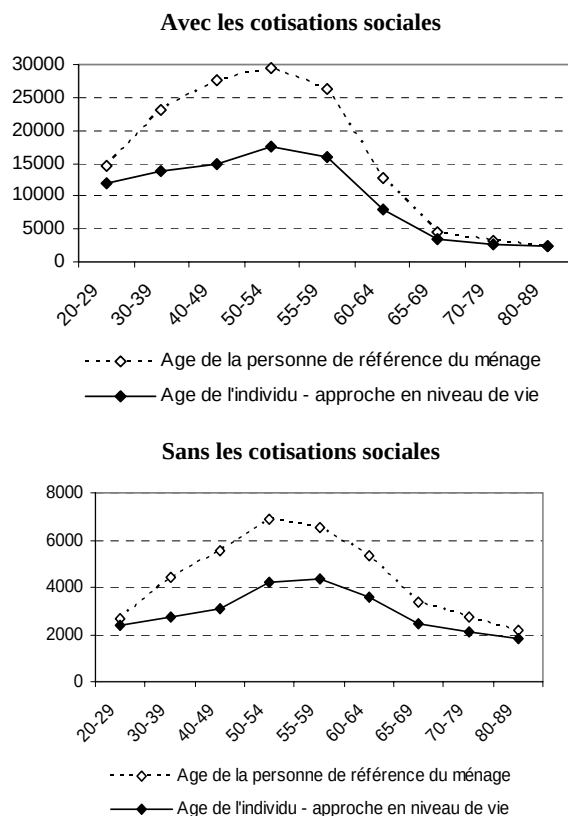


Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006, traitement CPO

La part de l'ensemble des prélèvements sur la consommation dans le revenu des ménages décroît donc avec l'âge et devient inférieure à 15% à partir de 65 ans.

II - Les prélèvements obligatoires sur les revenus produisent également un transfert principalement en faveur des plus de 65 ans

L'analyse des prélèvements sur le revenu (contribution sociale généralisée, contribution sur le remboursement de la dette sociale, cotisations sociales effectives salariales et patronales, prélèvement social de 2%, impôt sur le revenu, taxe d'habitation) met en évidence un niveau d'imposition directe qui atteint son maximum entre 50 et 55 ans comme le montre le graphique ci-dessous :

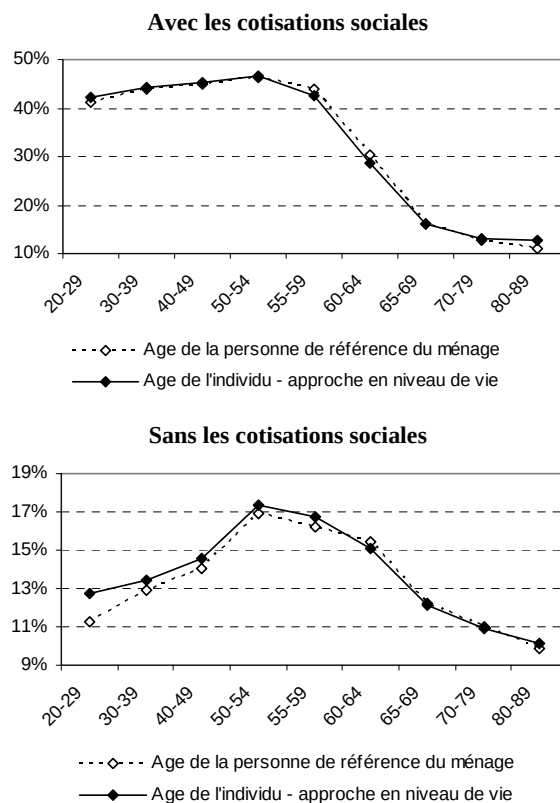
Figure 9 : Les prélèvements sur les revenus, en euros

Source : INSEE, SRCV-SILC 2005, prélèvements payés en 2004. Pour l'impôt sur le revenu, la source est le modèle de microsimulation INES basé sur l'enquête revenus fiscaux 2004 actualisée en 2006. Pour les cotisations sociales, la source est l'Enquête Emploi 2005/ Traitement CPO.

Quant aux dépenses fiscales, elles bénéficient en premier lieu aux foyers dont la personne de référence a entre 40 et 55 ans (par le cumul de plusieurs dispositifs dont la prime pour l'emploi, la réduction liée aux dons aux œuvres, crédit d'impôt développement durable, emploi d'un salarié à domicile, etc.) ainsi qu'à ceux âgés de plus de 80 ans (principalement en raison des dépenses fiscales liées à l'emploi d'une personne à domicile).

Ces écarts en termes de prélèvements se retrouvent lorsque les taux moyens d'imposition sur les revenus sont considérés.

Figure 10 : Les taux moyen d'imposition sur les revenus



Source : INSEE, SRCV-SILC 2005, revenus perçus et prélèvements payés en 2004. Pour l'impôt sur le revenu, la source est le modèle de micro simulation INES basé sur l'enquête revenus fiscaux 2004 actualisée en 2006. Pour la CSG patrimoine, la source est l'enquête revenus fiscaux 2004. Pour les cotisations sociales, la source est l'Enquête Emploi 2005. Traitement CPO.

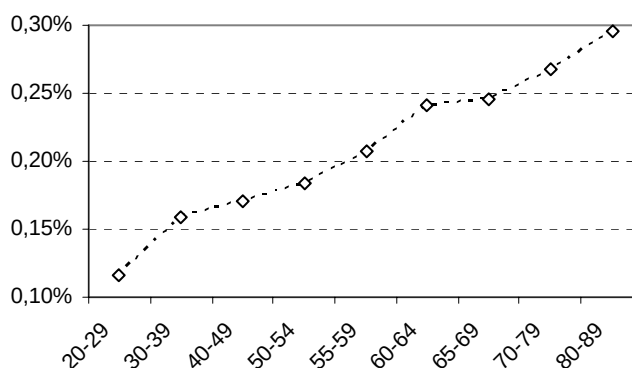
Le taux moyen est le plus important entre 20 et 54 ans, principalement en raison de l'importance des cotisations sociales. Toutefois, même en ne considérant pas ces dernières, la progressivité de l'impôt sur le revenu et l'existence de taux de CSG différenciés (en particulier des taux moins élevés sur les pensions de retraite et les revenus de remplacement dont bénéficient surtout les plus jeunes), conduisent à accroître le taux moyen d'imposition sur le revenu entre 20 et 54 ans avant de le voir diminuer.

Au total, l'imposition directe sur les revenus conduit à un transfert instantané des classes d'âge d'actifs en fin de carrière (entre 50 et 60 ans) vers les plus jeunes et surtout les plus de 65 ans. Ces chiffres s'expliquent principalement par la répartition par classes d'âge des ressources totales.

III - Les prélèvements obligatoires portant sur le patrimoine augmentent quant à eux avec l'âge tandis que leur taux est généralement moins progressif

L'analyse des prélèvements obligatoires sur le stock de patrimoine (taxes foncières et impôt de solidarité sur la fortune) met en évidence un accroissement du taux d'imposition du patrimoine brut en fonction de l'âge comme l'explique la figure 11.

Figure 11 : Le taux d'imposition sur le patrimoine brut, par âge de la personne de référence du ménage



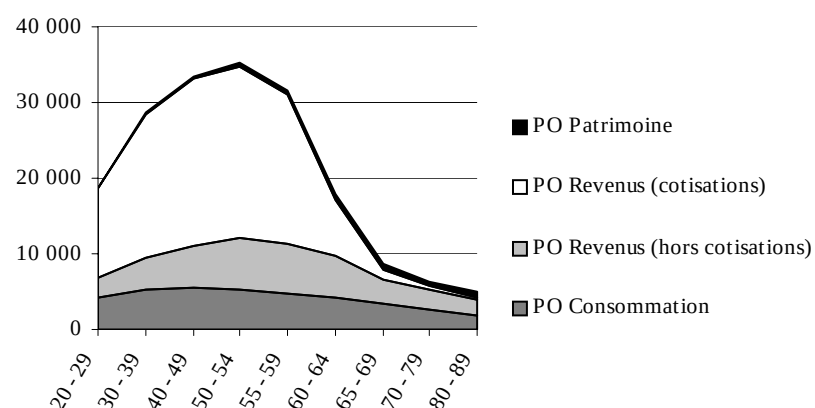
Source : Direction générale des finances publiques et enquête Revenus fiscaux (INSEE) pour les prélèvements, enquête patrimoine 2004 (INSEE) pour les niveaux de patrimoine ; Traitement CPO.

Si la taxe foncière croît jusqu'à 60 ans, elle diminue ensuite tandis que l'impôt de solidarité sur la fortune, qui repose sur le patrimoine net, continue de croître, en particulier pour les plus de 65 ans (ménages pour lesquels il représente plus du tiers de la fiscalité sur le patrimoine).

IV - Au total, les prélèvements obligatoires opèrent un transfert en faveur des plus de 65 ans

L'analyse de l'ensemble des prélèvements obligatoires met en évidence, compte tenu du poids relatif de chaque type de prélèvement étudié, une plus forte concentration de ces derniers sur les classes d'âges 40 – 60 ans et un transfert instantané au profit des plus de 60 ans comme le montre la figure 12.

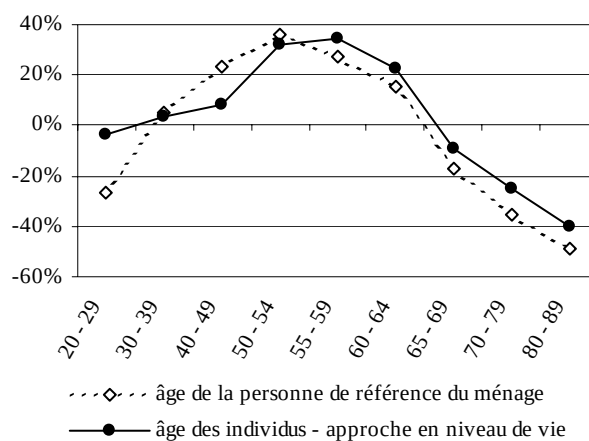
Figure 12 : Ensemble des prélèvements obligatoires par classe d'âge en euros et par an



Source : consolidation des tableaux précédents ; traitement CPO.

Ce résultat est confirmé si l'on rapporte le prélèvement total de chaque classe d'âge au prélèvement moyen, même en le corrigeant des cotisations sociales qui concentrent les prélèvements sur les classes d'âge d'actifs.

Figure 13: Écart à la moyenne (en pourcentage) du niveau de prélèvement total²⁰ (hors cotisations sociales)



Source : Synthèse de l'ensemble des données présentées dans le présent chapitre.

²⁰ Hors prélèvements sur le patrimoine dans l'approche par individu. La moyenne est calculée sur l'ensemble de la population, y compris les tranches d'âges exclues de l'analyse (moins de 20 ans et plus de 90 ans).

Chapitre II

Il n'est cependant pas permis de conclure à une rupture d'équilibre manifeste entre générations

L'analyse des transferts instantanés entre classes d'âge résultant de la structure des prélèvements obligatoires ne permet pas de conclure à rupture d'équité entre les générations pour trois raisons principalement.

D'une part, il n'a pas été à ce stade possible de mobiliser les données permettant de procéder à la même analyse pour les décennies passées. Or, pour conclure que les plus de 65 ans bénéficient du système de prélèvements obligatoires dans l'absolu il faudrait pouvoir montrer que lorsqu'ils appartenaient aux autres classes d'âges, ils ont été avantagés par rapport aux générations actuelles.

D'autre part, les réformes récentes n'ont pas été défavorables aux classes d'âges aujourd'hui davantage taxées et ne permettent pas de mettre en évidence un déséquilibre dans la nouvelle répartition.

En effet, la fiscalité personnelle des quinze dernières années (indépendamment des niches fiscales évoquées plus haut) s'est caractérisée par la fiscalisation progressive des finances sociales et la baisse des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu dans la période.

Pour ce qui est de la substitution progressive de la CSG aux cotisations sociales, elle a contribué à mieux répartir les prélèvements entre classes d'âge dans la mesure où la CSG est moins concentrée sur les classes d'âges d'actifs que les cotisations sociales.

En ce qui concerne les réformes de l'impôt sur le revenu intervenues entre 2000 et 2007, elles ont conduit à une baisse de 21 milliards d'euros soit 30% de l'impôt payé en moyenne. La baisse d'impôt payé entre 2000 et 2007 a été de 53% pour les moins de 29 ans et de 35% pour les 30-39 ans par rapport à l'impôt payé en 2000. Les taux d'imposition apparents sur le revenu ont donc diminué sur la période pour l'ensemble des classes d'âge sans modifier la hiérarchie des taux d'imposition entre elles.

Au total, les réformes récentes n'ont pas accru les transferts observés entre classes d'âges et pour certaines ont même été favorables aux plus jeunes.

3) Enfin, l'analyse de la répartition des dépenses budgétaires par classes d'âges ne pouvant être faite, il n'est pas permis de retenir une approche par bilan actualisé qui permettrait de mettre au regard de ces transferts instantanés d'autres transferts budgétaires.

PARTIE IV

**LES TRANSFERTS OPÉRÉS PAR LES
PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES NE
SONT PAS CORRIGÉS PAR LES
TRANSFERTS INTRAFAMILIAUX
QU'ENCOURAGE LE SYSTÈME
FISCALO-SOCIAL**

Dans l'ensemble, les transferts familiaux ont un impact significatif sur le niveau de vie de leurs bénéficiaires, en particulier sur l'accèsion à la propriété de leur logement. Ils permettent de lisser les inégalités entre les différentes générations au sein d'une même famille. Ils ont en revanche tendance à perpétuer voire à accentuer les inégalités sociales au sein d'une même génération. Ces transferts privés permettent également de contrebalancer pour partie les transferts publics en faveur des retraités, dont le niveau de vie est désormais comparable à celui des actifs.

Ainsi,

- l'entraide familiale, qui représente tout au plus quelques milliers d'euros par an, intervient lorsque l'on quitte le foyer parental pour finir ses études puis entrer dans la vie active ;
- au cours de sa vie active (vers 35-45 ans), on bénéficie d'une donation de la part de ses parents, d'un montant de plusieurs dizaines de milliers d'euros, qui comporte un bien immobilier ou aide à acquérir sa résidence principale ;
- on hérite d'un patrimoine de plusieurs dizaines de milliers d'euros à la mort de ses parents, vers la fin de sa vie professionnelle (autour de la cinquantaine) ;
- pendant ses années de retraite, on fait à son tour une donation aux enfants (vers l'âge de 70 ans), avant de leur léguer un patrimoine lors du décès aux alentours de 80 ans.

Ce cycle standard concerne surtout les classes sociales les plus aisées, du fait des inégalités de patrimoine et des différences de comportements de transmission de richesse en fonction des catégories sociales. Ainsi en matière de transferts intrafamiliaux, les résultats obtenus confirment bien l'idée selon laquelle l'environnement socio-économique familial influence le niveau de vie et le bien-être des enfants.

Enfin, si par l'effet des droits de mutation à titre gratuit la fiscalité a un certain impact sur cette solidarité intergénérationnelle, le quotient familial peut être considéré comme une mesure fiscale incitative à la solidarité intergénérationnelle. En 2007 son coût a été de 8,8 milliards d'euros pour les enfants à charge, dont 1,65 milliards d'euros pour les seuls enfants majeurs rattachés au foyer fiscal de leurs parents, atténuant la structure de l'impôt sur le revenu décrite précédemment.

Chapitre I

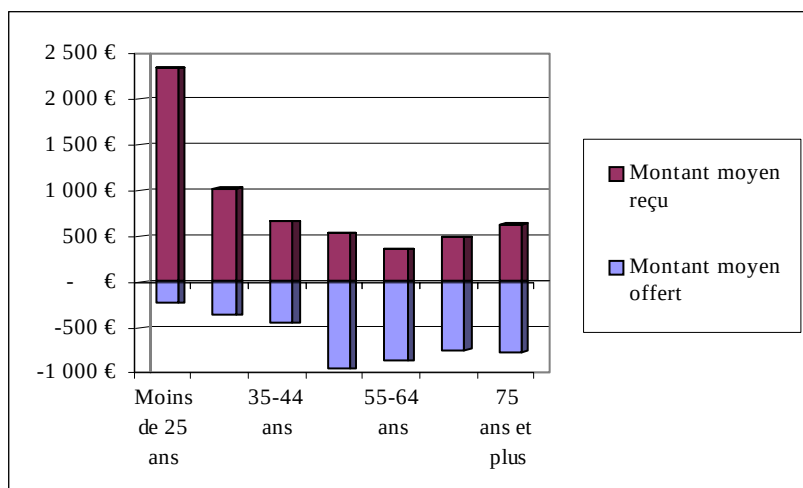
L'entraide familiale bénéficie surtout aux jeunes adultes mais elle demeure difficile à appréhender précisément

Si l'entraide familiale est difficile à quantifier, plusieurs enquêtes de l'INSEE mettent en évidence que le montant annuel moyen de l'entraide a atteint en 2001 une somme légèrement inférieure à 400 euros, ce qui représente environ 3% de la consommation annuelle des ménages.

Il s'agit d'aides de diverses natures que s'apportent entre eux les membres d'une même famille : dons occasionnels ou réguliers de faibles sommes d'argent (sans déclaration notariale ou fiscale), dons en temps, en nature (co-résidence), etc.

Les principaux bénéficiaires de cette aide sont les 18-24 ans, tandis que les plus de 75 ans reçoivent approximativement autant qu'ils versent, la mise en œuvre de l'aide personnalisée à l'autonomie n'ayant pas réduit l'intensité de l'intervention des membres de la famille des personnes âgées dépendantes dans huit cas sur dix.

Figure 14 : Montant moyen de l'aide financière et des cadeaux reçus et donnés au cours d'une année en fonction de l'âge



Source : enquête budget des familles de l'INSEE.

Cette entraide fait l'objet d'une incitation fiscale sous la forme de déduction de pensions alimentaires. L'entraide habituelle ne fait pas, quant à elle, l'objet d'une incitation fiscale quand bien même elle permettrait d'économiser des dépenses publiques.

Dans son ensemble, l'entraide financière familiale contribue assez peu au niveau de vie des ménages, sauf pour les plus jeunes d'entre eux. Pour 88 % des ménages, cette aide représente en effet moins de 5 % de sa consommation annuelle totale.

Toutefois, cette entraide durant les premières années de la vie active est déterminante : environ 20% des ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans reçoivent de leur famille plus de 40% de leur budget annuel de consommation.

Chapitre II

Les donations et les successions conduisent à des transferts patrimoniaux non négligeables entre générations, principalement en faveur des 35-49 ans, encouragés par les réformes récentes

Un demi-million de donations sont enregistrées chaque année par les services des impôts, pour un total de près de 40 milliards d'euros, et un demi-million de successions conduisent parallèlement à des transferts annuels de plus de 60 milliards d'euros. Ces mutations ont donné lieu au versement de près de 8,7 milliards d'euros de recettes fiscales en 2006.

Il s'agit là des principaux transferts familiaux faisant l'objet de prélèvements obligatoires : les droits de mutation à titre gratuit frappent les transmissions de patrimoine soit au moment du décès ou entre vifs.

I - Les donations

Les quelque 500 000 donations, donations-partage et dons manuels enregistrés en 2006 portaient sur un patrimoine de 39,38 milliards d'euros pour un montant moyen de plus de 78 000 euros. C'est principalement le nombre de donations simples qui a très sensiblement progressé depuis 1994 et dont le montant a presque triplé depuis 1984, surtout depuis les années 1990 au cours desquelles des incitations fiscales fortes ont été mises en œuvre.

Les donations sont très concentrées, ainsi en 2006 le dernier décile représentait plus de la moitié du patrimoine total transmis par donation (soit un montant moyen de 417 000 euros pour les 50 420 donations les plus importantes représentant 21 milliards d'euros).

Les donations, lorsqu'elles portent sur la pleine propriété des biens transmis, permettent un transfert relativement tôt dans le cycle de vie puisque l'âge moyen des donateurs est d'environ 70 ans quand celui des donataires est de 37 ans.

II - Les successions

En tenant compte des successions déclarées, l'actif net moyen de succession s'élève à près de 175 000 euros soit un quasi doublement en euros constants par rapport à 1984. Cette augmentation, surtout observable après 2000 s'explique en particulier en raison de l'augmentation des prix de l'immobilier, mais pas exclusivement.

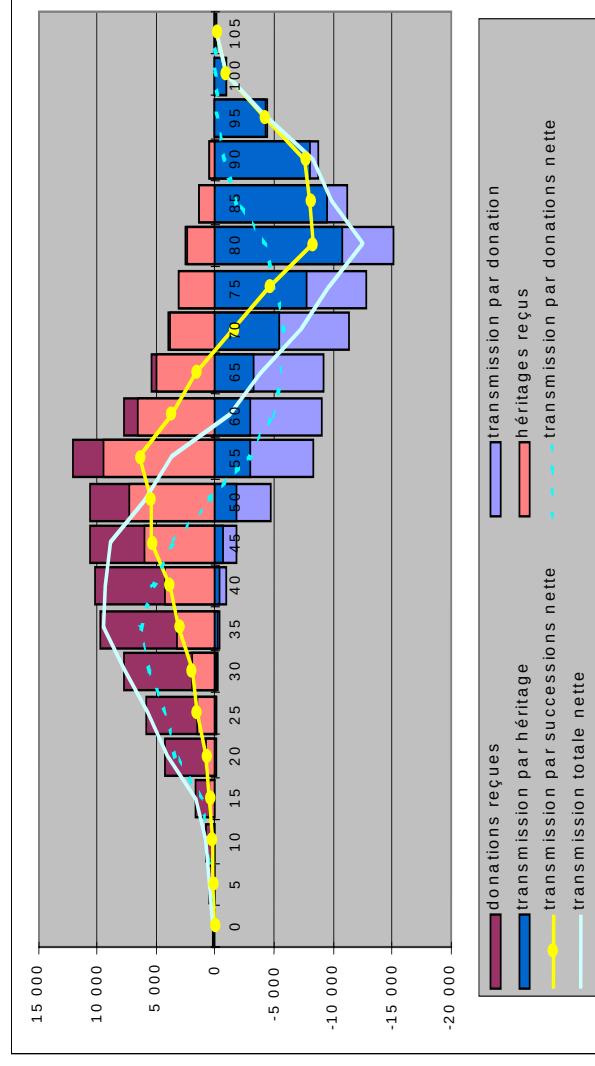
Les successions interviennent plus tardivement que les donations dans le cycle de vie, les héritiers ou légataires moyens ayant autour de 52 ans tandis que le patrimoine transmis moyen s'élève à environ 40 000 euros par héritier.

Les successions sont elles aussi très concentrées dans la mesure où le premier décile représente 43% de l'actif net total transmis par héritage pour un héritage moyen de 524 000 euros.

III - Bilan

Au total, donations et successions contribuent à lisser le profil des revenus en fonction de l'âge comme le met en évidence la figure 15.

Figure 15 : Transmissions de patrimoine en 2006 par tranche d'âge de l'origine (défunt ou donateur) et du bénéficiaire (héritier ou donataire) et flux nets par tranche d'âge, en millions d'euros



Lecture : « 50 » sur l'axe des abscisses correspond aux personnes ayant entre 50 et 54 ans.

Source : direction générale des impôts, enquête mutation à titre gratuit 2006 et MOOREA 2006/ traitement CPO.

Aussi le gain net de la somme des transmissions par donations et successions est-il le plus important entre 35 et 49 ans, puisque c'est au cours de cette période que l'on bénéficie le plus de donations et que l'on commence à hériter de ses parents, sans pour autant faire des donations d'une valeur significative. Les transmissions de patrimoine par donation puis par succession semblent ainsi prendre le relais de l'entraide familiale pour compléter les revenus (du moins ceux de la frange la plus aisée de la population) au cours de cette tranche d'âge, qui correspond au cœur de la vie active.

Grâce aux héritages perçus au cours de la cinquantaine, dont l'augmentation fait plus que compenser la diminution relative des donations reçues par rapport à la tranche d'âge inférieure, la valeur totale du patrimoine reçu atteint un pic autour entre 55 et 59 ans, c'est-à-dire peu avant la retraite, avant de diminuer significativement dès 60 ans. Le point d'équilibre auquel une classe d'âge reçoit à peu près autant qu'elle donne correspond à l'âge du passage à la retraite. À partir de 70 ans, les héritages légués deviennent prépondérants dans les flux financiers, le pic des transferts se situant entre 80 et 84 ans.

Les taux moyens de taxation des donations et successions s'élèvent aujourd'hui respectivement à 2,2% et 9,5% après la loi dite "TEPA"²¹.

La tendance en Europe est plutôt à la diminution de cette taxation, en raison de la pression exercée par la concurrence fiscale entre Etats européens. Ainsi des pays comme l'Espagne, l'Estonie ou la Slovaquie et la Suède ont supprimé intégralement leurs droits de donation et de succession au cours des dernières années.

²¹ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Chapitre III

Toutefois, ces transferts intrafamiliaux ne peuvent constituer une correction significative des transferts opérés par les prélèvements obligatoires

Les transmissions de patrimoine évoquées ci dessus pourraient conduire à corriger d'une part l'accumulation de capital des générations les plus âgées, d'autre part les transferts en faveur des plus âgés.

Cependant ces transmissions de patrimoine ne représentent chaque année qu'un peu plus de 1% du patrimoine total mais entre 10% et 15% des revenus des ménages.

De plus, ces transferts intrafamiliaux conduisent à accentuer les inégalités de patrimoine au sein même d'une génération ou tout au moins les maintiennent et maintiennent voire aggravent les inégalités. Ainsi, l'entraide familiale bénéficie avant tout aux ménages les plus aisés tandis que les donations et successions tant en termes de probabilité que de montant transmis favorisent également ces derniers.

Les transferts intrafamiliaux et leur prise en compte par le système fiscal ne peuvent donc constituer une réponse aux transferts instantanés opérés par les prélèvements obligatoires.

PARTIE V

**LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
SONT UN INSTRUMENT DE
REDISTRIBUTION
INTERGÉNÉRATIONNELLE CE QUI
IMPLIQUE LA DÉFINITION
D'INDICATEURS SYNTHÉTIQUES MAIS
NON D'UNE NORME D'ÉQUITÉ**

Au total, l'analyse des systèmes de retraite, de sécurité sociale comme des transferts opérés par les prélèvements obligatoires mettent en évidence un transfert public en faveur des plus de 65 ans.

Cette situation ne permet pas de qualifier l'inéquité entre générations compte tenu des informations parcellaires qui ont pu être mobilisées et de l'absence de profondeur historique (excepté pour les retraites) de l'analyse qui a pu être conduite.

La question de la soutenabilité des politiques de transferts et de l'inéquité entre générations qui peut en découler ne doit pas être évacuée. Même sous une hypothèse de productivité très ralentie (1% par an), on conserve un avantage aux générations futures, certes assez réduit (37% de gain de pouvoir d'achat en presque 50 ans) mais tout de même significatif²².

Cependant, la relativité de la perception des risques comme des niveaux de vie conduit à ne pas se limiter à une approche uniquement centrée sur la croissance future mais à prendre en compte cette évolution même des normes sociales et des habitudes de consommation qui relativise les marges de manœuvre offertes par les progrès de productivité.

C'est pourquoi, compte tenu de cette évolution des normes sociales, du fait que la notion de bien-être elle aussi évolue et que les exigences sociétales qui l'accompagnent s'accroissent, et au vu des éléments précités qui mettent en évidence plusieurs transferts publics en faveur des plus de 65 ans, un sentiment d'inéquité intergénérationnelle pourrait se développer.

La réponse à cette situation ne saurait être la définition d'une norme d'équité entre les générations. Celle-ci n'aurait que peu de sens car l'égalisation des situations ou des rendements des dispositifs ne peut être un objectif en soi. Il importe davantage de mettre en place des indicateurs et un tableau de bord permettant de répondre à ce sentiment d'inéquité et d'objectiver les éventuelles inéquités manifestes entre générations dans le cadre de la mise en œuvre des politiques fiscales.

²² Prévisions du Conseil d'orientation des retraites reprises et analysées dans le rapport particulier *"Équité et redistribution intergénérationnelle dans le domaine des transferts sociaux : le cas de la retraite"*.

Chapitre I

Proposition 1 : mettre en place un tableau de bord d'indicateurs de l'équité intergénérationnelle

A défaut de réaliser et même de rechercher « l'équité intergénérationnelle » au sens le plus strict, il est souhaitable d'éviter que n'apparaissent des inégalités trop flagrantes entre classes d'âges et entre générations. Pour ce faire il importe de connaître par génération et classe d'âge plusieurs données déterminantes permettant de les positionner.

Un tel tableau de bord devrait rassembler par génération et par classe d'âge :

- la comparaison des niveaux de vie,
- les charges sur le cycle de vie global et en particulier les éléments relatifs à la répartition des prélèvements obligatoires mais aussi les principaux postes de dépenses (loyer, complémentaire maladie, etc.),
- les principaux transferts publics et privés dont chaque classe d'âge est bénéficiaire.

Ces agrégats ainsi suivis (que les pages qui précèdent permettent en partie de compléter pour les classes d'âge cohabitant aujourd'hui) permettraient la constitution d'indicateurs synthétiques pour chaque classe d'âge sur le modèle de ce qui a été établi dans le présent rapport pour les retraites (bilan actualisé). Ceux-ci pourraient utilement être complétés par des indicateurs moins quantitatifs comme les indicateurs de bien-être non monétaire. Ils devraient également être complétés par des éléments précisant la dispersion au sein de chaque génération entre les différents niveaux de revenus et de patrimoine.

A partir d'un tel tableau de bord un suivi des situations manifestement anormales pourrait être effectué. Les déséquilibres constatés doivent pouvoir être corrigés ou compensés par d'autres en sens inverse. A cet égard, il semblerait que les premiers éléments d'analyse montrent l'existence de transferts pour l'essentiel favorables aux plus de 65 ans.

Chapitre II

Proposition 2 : prendre en compte l'équité intergénérationnelle dans la stratégie fiscalobudgétaire française

Sans chercher à égaliser la situation des différentes générations et sans faire de l'équité intergénérationnelle un objectif de politique budgétaire ou fiscale, celle-ci doit être prise en compte dans les choix faits.

I - Prendre en compte le fait générationnel dans les réformes fiscales

Avant tout, il apparaît pertinent pour toute réforme fiscale envisagée de prendre en considération ses effets en termes intergénérationnels. C'est ce que le rapport particulier consacré à "*La contribution de chaque génération au système français de prélèvements obligatoires*" a cherché à mettre en évidence à travers des scénarios-type de réformes fiscales dont l'impact intergénérationnel a été analysé.

Ainsi, les scénarios de hausse uniforme de TVA, de CSG-CRDS et de cotisations sociales sont dans l'ensemble plus défavorables aux ménages les plus jeunes qu'aux ménages plus âgés, alors que la mise en place d'une taxe carbone pèserait *a contrario* relativement plus sur les ménages les plus âgés, tout comme une hausse uniforme des impôts sur le patrimoine. Des scénarios de diversification du financement de la sécurité sociale ont aussi été analysés, qui induiraient une redistribution de la part des ménages de plus de 60 ans vers les ménages de moins de 60 ans, à l'exception du transfert des cotisations sociales vers les droits d'accises qui pénaliserait également les ménages de 20-29 ans.

Tableau 2: Synthèse de l'impact sur les différentes générations des scénarios d'évolution des prélèvements

	TVA uniforme	CSG- CRDS	Cotisations	Taxe carbone	Patrimoine	Cotisations --> CSG	Cotisations --> TVA	Cotisations --> accises
20 - 29	+++	+++	+++	+++	+	-	-	++
30 - 39	+++	+++	++++	+++	++	-	-	-
40 - 49	+++	+++	++++	+++	++	-	-	-
50 - 54	+++	+++	++++	+++	+++	-	-	-
55 - 59	+++	+++	++++	+++	+++	-	-	--
60 - 64	+++	+++	++	+++	++++	+	+	+
65 - 69	+++	++	+	++++	++++	++	+++	+
70 - 79	+++	++	+	++++	++++	++	++	+
80 - 89	++	++	+	++++	++++	++	++	+

Source : CPO

Légende : pour chaque prélèvement et chaque classe d'âges, lorsque le montant de l'évolution simulée est comprise entre 0,0 et 0,1 point de revenu disponible, il est mentionné par un + (hausse des prélèvements), par ++ lorsque le montant de l'évolution est compris entre 0,1 et 0,2, etc. De même, une évolution comprise entre -0,1 et 0,0 point de revenu disponible est mentionnée par un -, par -- lorsque l'évolution est comprise entre -0,2 et -0,1, etc.

II - Envisager la correction des situations anormales entre générations dans le cadre des réformes fiscalo-budgétaires

Par ailleurs, pourrait être retenu un principe d'imputation des ruptures « d'équité ». Ainsi par exemple, la dette sociale pouvant être imputée par classes d'âges compte tenu de la concentration des dépenses de santé et de l'identification temporelle de la constitution de la dette sociale, le ciblage de son remboursement sur cette classe d'âge pourrait être une option à considérer.

Dans le cas de la dette sociale, plusieurs options pourraient être à cet égard envisagées :

- accroître la CSG sur les pensions (6,60% aujourd'hui) afin de l'aligner sur le taux de la CSG sur les revenus d'activité (7,50%) en affectant à la réduction de l'endettement social cet accroissement de ressource ; une telle mesure ne peut cependant être prise indépendamment du reste de la réforme du système de retraite dans la mesure où elle réduirait d'autant le pouvoir d'achat des retraités ;

- amortir plus rapidement la dette sociale afin de limiter les effets de transferts et concentrer son remboursement sur les générations qui l'ont produite et sur les générations qui les suivent immédiatement.

Une telle solution doit être considérée avec précaution dans la mesure où la recherche d'une équité parfaite conduirait ainsi à déchirer le voile d'ignorance et à rompre la solidarité entre générations.

III - Instaurer plus de transparence dans le suivi et le débat budgétaire

Enfin, le fait générationnel doit être pris en compte dans la conduite budgétaire, non comme un objectif en soi mais comme un des déterminants de la décision. A cet égard, deux éléments peuvent utilement être notés.

D'une part, sans tomber dans les difficultés de la comptabilité intergénérationnelle, il apparaît que le contenu de la dépense publique pourrait faire l'objet d'une analyse intergénérationnelle. Ainsi des éléments relatifs à la rentabilité financière et socio-économique des grands investissements, un suivi de la part des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement comme de l'efficacité de ces dernières constituent des indicateurs pertinents pour apprécier les choix présents en faveur ou non des générations à venir.

En effet, l'idée d'une contrainte portée sur l'endettement public à travers par exemple une « règle d'or » qui ne permettrait le déficit que pour les dépenses d'investissement n'apparaît pas adaptée. Elle imposerait en effet de définir des dépenses pour lesquelles le déficit est autorisé et des dépenses soumises à la norme pour lesquelles le déficit est interdit. Or, une telle distinction n'a pas forcément de sens en termes intergénérationnels, les dépenses de d'investissement n'étant pas nécessairement toutes des dépenses « pour l'avenir » et ne recouvrant pas l'ensemble des dépenses à destination des générations futures; ainsi les dépenses de fonctionnement de l'éducation nationale ou de la santé par exemple ne sont pas forcément des dépenses imputables à une seule génération mais peuvent être réalisées à destination des générations à venir. De plus, une telle norme pourrait aussi avoir des effets pervers démobilisateurs pour ce qui relève des dépenses d'investissement non soumises à une interdiction de déficit. Dès lors, la mise en place d'indicateurs, non normatifs mais instillant plus de transparence, permettrait de donner une place et assurer un suivi effectif de l'équité intergénérationnelle dans le débat budgétaire.

D'autre part, l'équité intergénérationnelle plaide pour ne pas retarder l'ajustement budgétaire dans la mesure où le fait de différer l'assainissement des finances publiques conduit à en accroître les frais financiers mais aussi à reporter ce coût sur des générations futures plus lointaines encore du fait générateur de l'endettement.

RAPPORTS PARTICULIERS

La contribution de chaque génération au système français de prélèvements obligatoires	77
Les transferts intergénérationnels familiaux	205
Equité et redistribution intergénérationnelle dans le domaine des transferts sociaux : le cas de la retraite	351
Les effets intergénérationnels de la dette sociale et de son remboursement	419

**LA CONTRIBUTION DE CHAQUE
GÉNÉRATION AU SYSTÈME FRANÇAIS DE
PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

Résumé**Introduction****PARTIE I****Les transferts instantanés induits par les prélèvements obligatoires***Chapitre I***Répartition par âge des prélèvements obligatoires sur la consommation**

I. Sources.....	99
II. Prélèvements et bases imposables considérés.....	100
III. Résultats.....	105

*Chapitre II***Répartition par âge des prélèvements obligatoires sur les revenus**

I. Sources.....	119
II. Prélèvements et bases imposables considérés.....	120
III. Résultats.....	129

*Chapitre III***Répartition par âge des prélèvements obligatoires sur le patrimoine**

I. Sources	141
II. Prélèvements et bases imposables considérés.....	142
III. Les comportements patrimoniaux sont étroitement liés à l'âge.....	143
IV. Le taux d'imposition du patrimoine croît avec l'âge.....	147

PARTIE II**Conséquences intergénérationnelles d'une évolution des prélèvements obligatoires***Chapitre I***Scénarios d'évolution des prélèvements obligatoires**

I. Evolution de la TVA.....	152
II. Evolution de la CSG-CRDS.....	162
III. Evolution des cotisations sociales.....	167
IV. Evolution de l'impôt sur le revenu : retour sur les réformes intervenues entre 2001-2007.....	171
V. Création d'une taxe carbone.....	176
VI. Evolution de la fiscalité du patrimoine.....	179

*Chapitre II***Scénarios de réformes du financement de la protection sociale**

I. Transfert de cotisations sociales vers la CSG.....	184
II. Transfert de cotisations vers la TVA.....	187
III. Transfert de cotisations sociales vers les taxes sur les produits polluants.....	189
IV. Transfert de cotisations sociales vers les taxes sur les tabacs et les alcools.....	190

Conclusion	193
-------------------	-----

Annexe	197
---------------	-----

RÉSUMÉ

L'analyse intergénérationnelle du système français de prélèvements obligatoires exposée dans le présent rapport s'appuie sur une approche différenciée selon le type de prélèvements (sur la consommation, sur les revenus et sur le patrimoine). Elle est exposée, dans un premier temps, en mode instantané pour décrire la répartition actuelle des prélèvements obligatoires selon l'âge et, dans un second temps, en mode prospectif pour simuler les effets d'une évolution du système de prélèvements en termes intergénérationnels.

Dès lors, la conclusion générale de cette analyse est double :

- le dispositif de prélèvements obligatoires opère un transfert instantané au bénéfice des ménages et individus âgés de plus de 65 ans et de moins de 30 ans, au détriment des classes actives (30-60 ans). Au regard de l'objectif d'équité du système fiscal, cette situation semble favorable aux plus de 65 ans. En effet, les plus de 65 ans bénéficient à la fois d'un niveau de vie, au sens large²³, supérieur aux ménages et individus plus jeunes, et d'un niveau d'imposition plus faible ;
- toute évolution du système de prélèvements obligatoires emporte des conséquences différenciées sur la répartition intergénérationnelle de la charge fiscale. Ces conséquences peuvent être simulées et prévues et pourraient donc utilement compléter les critères habituellement retenus pour définir une politique fiscale équitable.

De manière plus précise, la répartition actuelle des prélèvements obligatoires (Partie I du présent rapport) est inégale selon l'âge et la nature du prélèvement.

Pour les prélèvements sur la consommation, il apparaît que le régime d'imposition de la consommation opère un transfert instantané essentiellement au bénéfice des ménages et individus âgés de plus de 65 ans. Ce transfert repose largement sur une contribution des classes d'âges intermédiaires, entre 40 et 59 ans. La redistribution s'opère *via* les différences de comportements de consommation entre les différentes tranches d'âges : la part dans la consommation des produits faiblement imposés croît avec l'âge ; *a contrario*, la part dans la consommation des produits fortement imposés croît jusqu'à 50-54 ans puis décroît fortement avec l'âge.

²³ En corrigeant le revenu disponible de l'effet patrimoine (voir à ce titre *Les seniors : des revenus plus faibles pour les plus âgés compensés par un patrimoine plus élevé, Les revenus et le patrimoine des ménages INSEE*, édition 2006).

Pour les prélèvements sur les revenus, l'analyse a porté sur deux niveaux. Un premier niveau qui intègre les cotisations sociales et un second qui, ne les intégrant pas, met en évidence les spécificités du système fiscal français en termes de redistribution intergénérationnelle. Les deux analyses concluent à un transfert instantané des classes d'âges les plus jeunes vers les plus âgées.

- dans l'analyse intégrant les cotisations sociales, le transfert est nettement plus élevé en raison du poids prépondérant qu'occupent les cotisations sociales dans les revenus d'activité pour les classes d'âges actives (20-60 ans) ;
- si les cotisations sociales sont exclues pour ne conserver que les prélèvements fiscaux, l'analyse met en évidence, par un effet de loupe, les écarts de taux d'imposition qui ne résultent pas des cotisations sociales. Deux phénomènes liés au système fiscal français sont alors mis en exergue : d'une part, la progressivité de l'impôt sur le revenu qui accroît la charge fiscale des classes d'âges actives, d'autre part, l'existence de taux de contribution sociale généralisée (CSG) différenciés selon le type de revenus (les taux sont notamment moins élevés sur les pensions de retraite).

Pour les prélèvements sur le patrimoine, et sous réserve de limites méthodologiques non négligeables, il apparaît que le taux de prélèvement sur le patrimoine présente un profil croissant avec l'âge. Cette conclusion est directement liée au niveau de détention du patrimoine, qui croît globalement avec l'âge. Il convient cependant de souligner que l'analyse présentée dans ce rapport sous-estime le taux d'imposition des classes d'âges les plus jeunes²⁴ et conduit donc à relativiser en partie la croissance du taux de prélèvement sur le patrimoine avec l'âge.

²⁴ Il n'existe pas de données fiables sur la mesure de la base taxable en termes de patrimoine. Seul le patrimoine brut est effectivement évalué par les enquêtes de l'INSEE alors que l'impôt (l'impôt de solidarité sur la fortune notamment) porte sur le patrimoine net. Or les jeunes ménages constituent leur patrimoine immobilier en s'endettant et une partie importante du patrimoine détenu par ces ménages n'est pas encore remboursée et n'est donc pas constitutive de la base taxable. En rapportant les prélèvements sur le patrimoine au patrimoine brut, le taux moyen d'imposition des classes d'âges les plus jeunes a donc tendance à être sous-estimé. En revanche, pour les classes d'âges plus élevées, le patrimoine net tend à approcher le patrimoine brut et le taux d'imposition présenté est proche du taux moyen d'imposition sur le patrimoine.

Enfin, les conséquences intergénérationnelles d'une évolution des prélèvements obligatoires (Partie II du présent rapport) ont été examinées sous deux angles :

- plusieurs scénarios de changement des principaux prélèvements (TVA, impôt sur le revenu, cotisations sociales, fiscalité du patrimoine...) sont présentés avec l'analyse de leur impact sur le niveau de prélèvement et sur le revenu disponible de chacune des classes d'âges ;
- un point spécifique est fait sur différentes pistes de réforme du financement de la protection sociale et sur leur portée en termes intergénérationnels.

INTRODUCTION

1. CHAMP D'ÉTUDE

Le présent rapport a pour objet l'analyse de la contribution de chaque génération au système français de prélèvements obligatoires. Cette définition du champ d'étude de ce rapport appelle, à cet égard, plusieurs commentaires.

En premier lieu, l'analyse présentée dans la Partie I du rapport repose sur une approche « en coupe ». À l'examen des données statistiques et fiscales existantes, il est en effet apparu difficile de conduire une analyse dynamique de l'impact intergénérationnel des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire d'aborder le problème sur l'intégralité du cycle de vie, essentiellement pour deux raisons :

- les données statistiques et fiscales disponibles n'ont pas un recul historique suffisant. Les enquêtes de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur lesquelles s'appuie le présent rapport ont généralement une ancienneté maximale d'une vingtaine d'années et les bases de données fiscales de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont une profondeur temporelle limitée à quelques années seulement ;
- la base statistique des sources utilisées a évolué au cours du temps, ce qui rend les comparaisons difficiles à l'échelle d'un cycle de vie, sauf à procéder à des retraitements lourds.

Il est donc difficile à l'analyse de repérer les effets de génération, alors même que l'on compare à une même date des générations différentes qui ont des habitudes et des comportements différents.

En deuxième lieu, le périmètre du rapport couvre l'ensemble des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire à la fois les cotisations sociales et les impositions de toutes natures, qui ont un sens dans le cadre d'une analyse intergénérationnelle. Autrement dit, les prélèvements obligatoires considérés ici sont les prélèvements supportés directement ou indirectement par les ménages. L'analyse peut être considérée comme statique, au sens où elle ne tient pas compte des phénomènes d'incidence fiscale : il est bien connu que la répartition comptable des impôts ne reflète pas la véritable charge fiscale que subissent les agents économiques qui, elle, est fonction de paramètres divers (élasticité de la demande, de l'offre, capacités de substitution,...). L'hypothèse microéconomique d'une transmission du poids des impôts des entreprises sur les ménages par le canal des prix, c'est-à-dire de la consommation, n'a pas été retenue, de même que l'hypothèse d'une transmission par le

canal des salaires. Les catégories ainsi retenues découlent essentiellement de considérations statistiques et fiscales. À ce titre, les prélèvements sur la consommation des ménages retenus sont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et les accises sur les tabacs et alcools.

En troisième et dernier lieu, l'analyse générale à laquelle se livre ce rapport concerne les prélèvements obligatoires et les bases imposables correspondantes sans procéder à une mise en regard avec les prestations reçues en retour. Ce choix correspond naturellement à la nature même de la majorité des prélèvements obligatoires que sont les impôts, à savoir des versements obligatoires sans contrepartie. Il répond, par ailleurs, au choix méthodologique de cibler la mise en regard des prestations reçues et des prélèvements correspondants sur des problématiques circonscrites (retraites, dette sociale...). Il est donc difficile, dans ces conditions, de tirer des conclusions absolues sur la contribution nette de telle ou telle génération au système fiscal-social. De même, une extrapolation dans le temps les résultats présentés dans ce rapport ne peut être conduite qu'avec circonspection, du fait que les résultats sont le reflet de niveaux de vie relatifs entre les générations qui sont amenés à évoluer et que tout exercice de projection à 10 ou 20 ans est délicat à mener et repose nécessairement sur des hypothèses.

Le présent rapport établit, dans sa Partie I, un état des lieux de la situation actuelle des prélèvements obligatoires, au regard de la problématique intergénérationnelle. Cette analyse est complétée d'une approche davantage prospective dans sa Partie II, qui présente les conséquences sur l'équité intergénérationnelle des différents choix fiscaux envisageables.

2. CADRE MÉTHODOLOGIQUE

Les analyses portées par le présent rapport ont supposé des choix méthodologiques qui conditionnent en partie l'interprétation des données brutes issues des différentes sources utilisées. Ces choix ont porté principalement sur la typologie des prélèvements obligatoires et des bases imposables et sur l'unité de leur ventilation par âge.

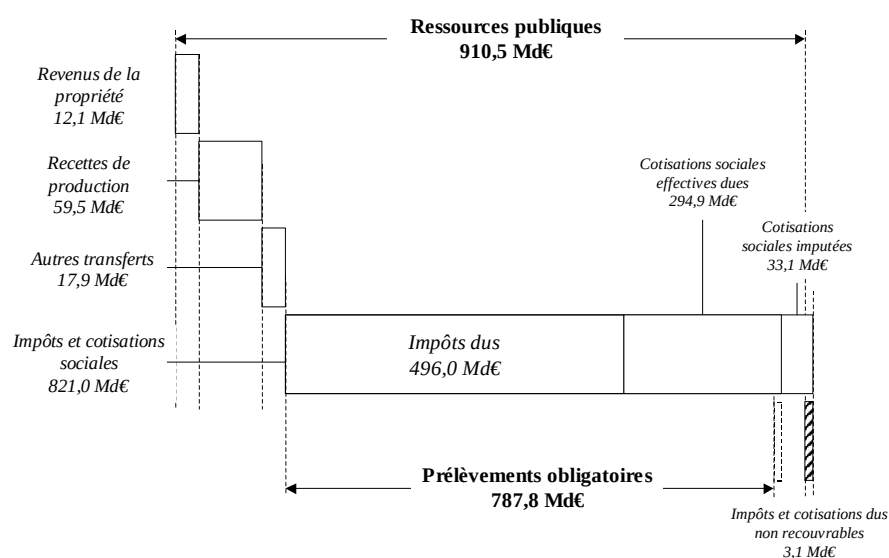
2.1 UNE RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SELON LA NATURE DE LA BASE IMPOSABLE

L'objet du présent rapport est d'analyser les conséquences induites par le système français de prélèvements obligatoires en termes intergénérationnels. Plus précisément, il s'agit ici de mettre en lumière la contribution à un instant donné de chaque classe d'âges au financement

des administrations publiques et de la rapporter à leur capacité contributive.

Par définition²⁵, les prélèvements obligatoires sont les impôts et cotisations sociales effectives²⁶ reçus par les administrations publiques, nets des montants non recouvrables²⁷. En France, les prélèvements obligatoires représentent l'essentiel des ressources publiques (788 milliards d'euros sur un total de 911 milliards d'euros en 2006)²⁸ (voir la Figure 1).

Figure 1 : Décomposition des recettes publiques en 2006



Source : CPO ; données de la Comptabilité nationale (INSEE)

²⁵ Au sens de la Comptabilité nationale.

²⁶ Ensemble des versements que les individus et leurs employeurs effectuent aux administrations publiques de sécurité sociale et aux régimes privés. En Comptabilité nationale, elles se décomposent en cotisations à la charge des employeurs, cotisations à la charge des salariés et cotisations à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi. Les cotisations sociales effectives représentent 294,9 milliards d'euros en 2006 (données de la Comptabilité nationale – INSEE). Elles ne comptent pas les cotisations sociales imputées à la charge des employeurs, à savoir la contrepartie des prestations sociales fournies directement par les employeurs à leurs salariés, d'un montant de 33,1 milliards d'euros en 2006 (données de la Comptabilité nationale – INSEE).

²⁷ D'un montant de 3,1 milliards d'euros en 2006 (données de la Comptabilité nationale – INSEE).

²⁸ Données de la Comptabilité nationale – INSEE.

La Comptabilité nationale retient une typologie des prélèvements obligatoires selon la nature de la base imposable :

- impôts sur la production et les importations, qui comprennent les prélèvements sur la consommation ;
- impôts courants sur le revenu et le patrimoine ;
- impôts en capital ;
- cotisations sociales effectives.

Il n'est, en revanche, pas fait de distinction entre les différents contribuables, particuliers ou entreprises. Or dans une optique d'analyse intergénérationnelle des prélèvements obligatoires, le champ couvert est celui des prélèvements pesant directement ou indirectement sur les ménages (voir *supra*). Ont donc été exclus les impôts sur les salaires et la main d'œuvre²⁹, les impôts divers sur la production³⁰ et l'impôt sur les sociétés.

En revanche, il a été retenu l'ensemble des cotisations sociales effectives, y compris les cotisations sociales à la charge des employeurs, dont le poids pèse indirectement sur les salaires et donc les revenus des ménages, dans le sens où elles composent le coût du travail au même titre que les salaires. Les cotisations sociales employeurs constituent en effet un salaire différé palliant l'interruption de l'activité (pensions de retraite, allocations de chômage,...) et contribuent au financement du système de protection sociale à destination des ménages, au même titre que la contribution sociale généralisée (CSG). Au total, le champ des prélèvements obligatoires sur les ménages retenus représente 664,8 milliards d'euros en 2006³¹ soit 84% des prélèvements obligatoires (voir la Figure 2).

²⁹ Taxes sur les salaires, versements transports, taxes au profit du fonds national d'aide au logement et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

³⁰ Taxe professionnelle, cotisation minimale de taxe professionnelle, taxe foncière payée par les entreprises, TVA sur subventions et sous/compensations agricultures, contribution sociale de solidarité des sociétés.

³¹ Données de la Comptabilité nationale – INSEE ; il n'a pas été tenu compte des montants non recouvrables.

Figure 2 : Périmètre des prélèvements étudiés (en milliards d'euros)

	Prélèvements obligatoires	Prélèvements sur ménages	Prélèvements retenus
Impôts sur la production et les importations	275,9	199,5 <i>sont exclus les impôts sur les salaires et la main d'œuvre (21,4 Md€) et les impôts divers sur la production (55,0 Md€)</i>	185,3 <i>TVA 128,1 Md€ TIPP 24,4 Md€ tabacs 9,7 Md€ boissons 3,0 Md€ TF 20,1 Md€</i>
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	211,8	162,1 <i>est exclu l'impôt sur les sociétés (49,8 Md€)</i>	149,9 <i>CSG 76,2 Md€ CRDS 5,5 Md€ IR 52,4 Md€ TH 12,1 Md€ ISF 3,7 Md€</i>
Impôts en capital	8,3	8,3	0,0 <i>les mutations à titre gratuit sont étudiées dont un rapport particulier</i>
Cotisations sociales effectives	294,9	294,9	294,9
Montants non recouvrables	- 3,1		
TOTAL	787,8	664,8 <i>soit 84% des PO</i>	630,1 <i>soit 95% des prélèvements sur ménages</i>

Source : CPO ; données de la Comptabilité nationale (INSEE)

Au sein de ce périmètre des prélèvements obligatoires sur les ménages, n'ont été retenus dans le présent rapport que les prélèvements pour lesquels une ventilation par âge est possible à partir des données existantes et dont la liste apparaît dans la Figure 2. Il s'agit des principaux impôts et de la totalité des cotisations sociales effectives, soit au total 611,7 milliards d'euros en 2006³² représentant 92% des prélèvements sur les ménages retenus.

³² Données de la Comptabilité nationale – INSEE ; il n'a pas été tenu compte des montants non recouvrables.

Le présent rapport s'articule autour de la typologie des prélèvements obligatoires selon la nature de la base imposable. Les prélèvements sont donc répartis entre prélèvements sur la consommation, sur les revenus et sur le patrimoine³³ (voir le Tableau 1. Il est procédé ainsi dans la Partie I du rapport à un examen successif des prélèvements sur la consommation, sur les revenus et sur le patrimoine.

Tableau 1 : Grille d'analyse des prélèvements obligatoires

Nature de la base imposable	Prélèvements obligatoires concernés
Consommation (<i>utilisation de la richesse</i>)	TVA, TIPP, droits d'accises sur les tabacs et alcools
Revenus (<i>acquisition de la richesse</i>)	cotisations sociales, impôt sur le revenu (IR), taxe d'habitation
Patrimoine (<i>possession de la richesse</i>)	impôt de solidarité sur la fortune (ISF), taxe foncière

Source : CPO

2.2 UNE RÉPARTITION PAR ÂGE ADAPTÉE SELON LA TYPOLOGIE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le travail sur l'impact intergénérationnel du système de prélèvements obligatoires suppose une répartition des prélèvements et de leurs bases imposables par âge, ce qui requiert en amont la définition de l'entité sur laquelle doit porter l'analyse et dont l'âge sera « l'unité de compte ». Plusieurs possibilités ont été examinées, chacune présentant des avantages et des limites et le choix a été fait d'un double niveau d'analyse, avec un socle commun et une approche complémentaire, différenciée selon la nature de la base imposable (voir la Figure 3).

³³ La taxe foncière sera traitée dans la partie prélèvements sur le patrimoine.

2.2.1 Les entités envisageables

2.2.1.1. Le ménage

L'unité principale des études économiques et statistiques est le ménage, c'est-à-dire « l'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté » selon la définition statistique générale de l'INSEE³⁴.

Le ménage présente l'avantage de tenir compte des économies d'échelle induites par une vie en commun de plusieurs individus, la part unitaire des coûts fixes étant décroissante. Pour assurer le même niveau de vie qu'un individu vivant seul, un ménage de trois individus n'a, par exemple, pas besoin d'avoir un revenu trois fois supérieur.

Le choix canonique réalisé dans les études statistiques pour l'affectation des différents agrégats par classe d'âges est celui de la personne de référence du ménage³⁵. Ce choix présente l'intérêt de disposer d'une base d'analyse homogène, sur laquelle il est possible de mener une étude complète et cohérente des transferts intergénérationnels instantanés, quel que soit le type de prélèvement obligatoire. Pour autant, ce choix présente une limite en ce qu'il conduit à réduire l'étude à une fraction seulement de la population³⁶ et à concentrer l'ensemble des revenus, du patrimoine, des dépenses, des prélèvements sur une seule personne du ménage. Ce choix ne permet pas, par ailleurs, d'aborder la question des effets redistributifs des prélèvements entre ménages, qui sont mieux traduits par une mesure des niveaux de vie³⁷ individuels. Ainsi, l'examen de la situation des jeunes sous l'angle des ménages revient à assimiler leur situation générale à celle des ménages dont la personne de référence est un jeune, ce qui constitue pourtant une exception. De nombreux jeunes appartiennent effectivement au ménage de leurs parents et bénéficient donc d'une situation financière plus favorable.

³⁴ Au-delà de cette définition générale, l'INSEE donne plusieurs autres définitions du ménage. Au sens des enquêtes auprès des ménages réalisées par l'INSEE, un ménage se définit depuis 2005 comme « l'ensemble des personnes (apparentées ou non) qui partagent de manière habituelle un même logement (que celui-ci soit ou non leur résidence principale) et qui ont un budget en commun ». Voir les définitions de l'annexe.

³⁵ Voir la définition en annexe au présent rapport particulier.

³⁶ Une personne par ménage soit 25,689 millions d'individus sur un total de 60,702 millions, soit 42% de la population (*Source : INSEE, chiffres 2005, France métropolitaine*).

³⁷ Voir la définition en annexe. Le niveau de vie est une notion individuelle qui prend la même valeur pour tous les membres d'un ménage selon l'hypothèse classique d'équité de répartition des ressources.

2.2.1.2. L'unité de consommation (UC)

Un autre référentiel possible est l'unité de consommation³⁸, qui correspond à l'évaluation du supplément de revenu nécessaire à l'arrivée d'un nouveau membre dans le ménage pour en maintenir le niveau de vie.

Si ce système de pondération permet de définir une « taille » des ménages pour procéder à la comparaison de leurs niveaux de vie respectifs, le poids individuel assigné à chaque membre du ménage (en unité de consommation) n'est pas utilisable en soi pour répartir les prélèvements et les bases imposables par âge. Seul le nombre total d'unités de consommation constituant un ménage a une signification statistique.

2.2.1.3 L'individu

Un dernier choix envisageable pour répartir les prélèvements obligatoires et les bases imposables correspondantes est l'individu. Cette solution présente l'intérêt d'affiner l'examen de la contribution de chaque classe d'âges au système de prélèvements obligatoires et correspond à l'approche la plus pertinente des questions intergénérationnelles induites par le système de prélèvements.

Cependant, se pose la question de la répartition des prélèvements et des bases imposables entre individus appartenant à un même ménage. Comment effectivement répartir les prélèvements et les bases imposables, par exemple les revenus, entre les différents membres d'un ménage, adultes et enfants ? Une répartition homogène ne permet pas de tenir pleinement compte des économies d'échelle évoquées *supra*. Une répartition pondérée par les unités de consommation revient à affecter *de facto* la part principale des revenus, de la consommation, du patrimoine et des prélèvements afférents à la personne de référence du ménage et à sous-estimer par conséquent la participation des autres membres du ménage, particulièrement celle des autres membres adultes³⁹.

2.2.2. Les deux niveaux d'analyse retenus

Les « unités de compte » qui viennent d'être décrites présentent des avantages et des limites. Pour dépasser ces dernières et concilier l'ensemble des avantages, il a été décidé de retenir deux niveaux d'analyse.

³⁸ Voir annexe au présent rapport particulier.

³⁹ Pour un ménage comportant un couple, la participation du conjoint aux revenus, à la consommation,... du ménage serait ainsi deux fois moindre que celle de la personne de référence.

Le premier niveau d'analyse consiste à faire reposer l'ensemble de l'étude sur un référentiel commun consistant à ventiler les prélèvements et les bases imposables selon l'âge de la personne de référence du ménage. Il s'agit donc d'utiliser l'approche habituelle de l'INSEE.

Ce socle commun sera enrichi d'une approche complémentaire pour la consommation et les revenus permettant une analyse par niveau de vie. Cette approche par le niveau de vie consiste à ventiler sur chaque membre du ménage les prélèvements et les bases imposables rapportés à la taille du ménage en unités de consommation. Pour le patrimoine, aucune approche complémentaire n'a été retenue en l'absence de possibilité d'individualisation de toutes les données (en particulier sur l'ISF), ce qui réduit la portée de l'analyse en la matière mais ne bouleverse pas l'équilibre global de l'étude en raison du faible montant total que représentent les prélèvements sur le patrimoine.

Les tranches d'âge analysées

Les tranches d'âges retenues dans le présent rapport sont déterminées par un choix des auteurs et par une limite statistique :

- la transition entre la période d'activité et celle de la retraite s'accompagnant d'un profond changement dans la structure et le niveau des revenus, le choix du présent rapport est de procéder, *a priori*, à un examen plus détaillé des prélèvements et des comportements des ménages autour de l'âge de départ à la retraite, soit 60,9 ans⁴⁰ ;
- la limite statistique réside dans la taille des bases de données utilisées. En particulier, l'analyse des niveaux de vie s'appuie sur le dispositif Statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SRCV) de l'INSEE. Ce dispositif, qui repose sur l'interrogation de 10 000 ménages environ, est une base de données importante tout au long de la présente étude. Or sa composition par âge conditionne le nombre de tranches d'âges qui ont une portée statistique. Plus précisément, il apparaît que le choix de tranches décennales est possible, le nombre de ménages par tranche étant suffisamment grand, à l'exception des tranches extrêmes (ménages dont la personne de référence a moins de 20 ans et plus de 90 ans) (voir le Tableau 2). Il est même possible d'affiner l'analyse autour de 60 ans en découpant en tranches quinquennales, sans amoindrir la portée statistique des données ainsi étudiées.

⁴⁰ Âge moyen global des départs à la retraite du régime général, y compris départs anticipés (Analyse de l'âge de départ à la retraite, *document de travail du Conseil d'orientation des retraites*, CNAV, octobre 2006).

Au total, ont été retenues les neuf tranches d'âges suivantes, tant dans l'analyse par âge de la personne de référence du ménage que pour l'étude du niveau de vie des individus : entre 20 et 29 ans ; entre 30 et 39 ans ; entre 40 et 49 ans ; entre 50 et 54 ans ; entre 55 et 59 ans ; entre 60 et 64 ans ; entre 65 et 69 ans ; entre 70 et 79 ans ; entre 80 et 89 ans.

**Tableau 2 : Population par tranche d'âges
au 31 décembre 2004⁴¹**

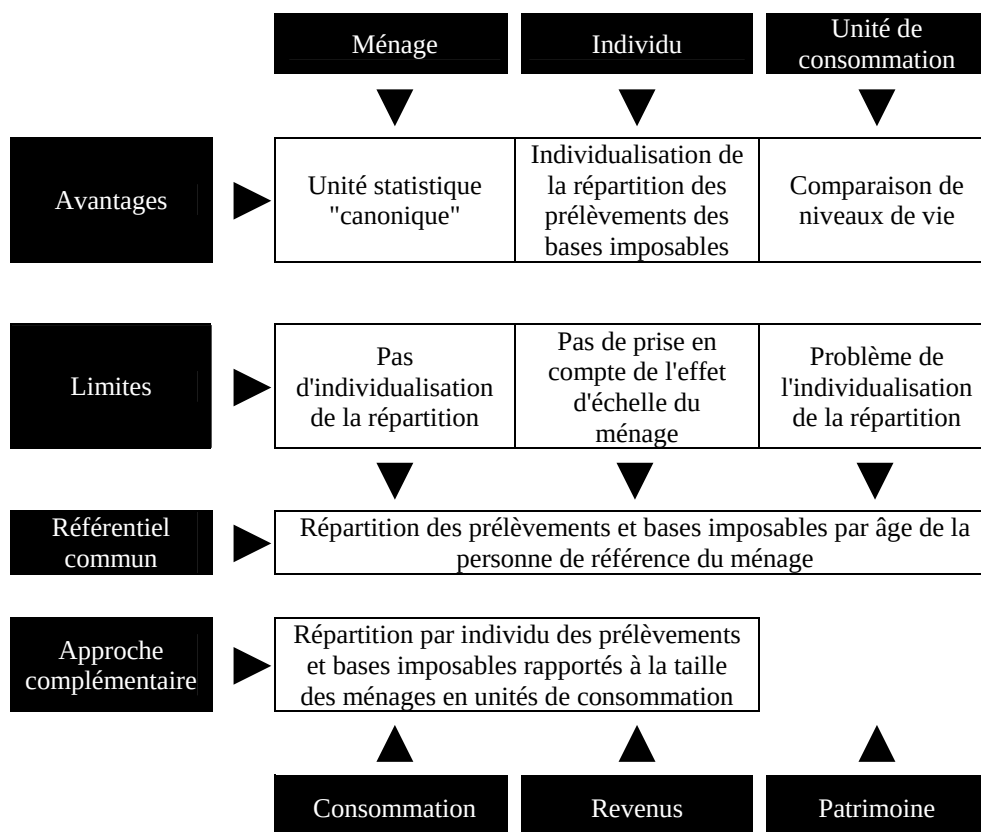
Tranche d'âges	Nombre de ménages par âge de la personne de référence	
	Enquête SRCV 2005	Pondérations retenues dans l'enquête SRCV 2005
moins de 20 ans	12	36 995
entre 20 et 29 ans	825	2 763 619
entre 30 et 39 ans	1 751	4 522 480
entre 40 et 49 ans	2 014	4 870 125
entre 50 et 54 ans	984	2 219 823
entre 55 et 59 ans	997	2 334 556
entre 60 et 64 ans	699	1 886 630
entre 65 et 69 ans	622	1 617 814
entre 70 et 79 ans	1 207	3 277 717
entre 80 et 89 ans	572	1 873 418
plus de 90 ans	68	241 820
TOTAL	9 751	25 644 997

Source : INSEE

Lecture : les 825 ménages dont la personne de référence a entre 20 et 29 ans interrogés à l'enquête représentent 2 763 619 ménages dont la personne de référence a entre 20 et 29 ans.

⁴¹ Ménages ordinaires dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Figure 3 : Arbre de choix méthodologique

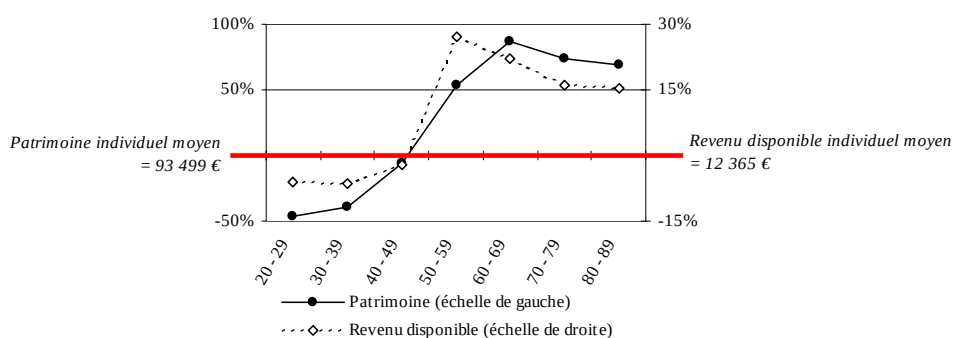


Source : CPO

2.3 LA PRISE EN COMPTE DE LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE

Au-delà de l'analyse du niveau de prélèvements supporté par chaque classe d'âges, il est souvent utile de rapprocher ce dernier de la capacité contributive des différentes générations. Cette capacité contributive est liée au revenu disponible net, c'est-à-dire de la somme des revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine et des prestations sociales après déduction des prélèvements. Elle est également à relier au patrimoine détenu par chacune des classes d'âges, patrimoine qui est un facteur d'amélioration des conditions de vie.

Figure 4 : Écart à la moyenne du patrimoine et du revenu disponible net de chaque classe d'âges – approche par niveau de vie individuel (valeurs annuelles)



Source : données INSEE

À cet égard, l'examen de l'écart du patrimoine et du revenu disponible net individuel de chaque classe d'âges par rapport à la moyenne révèle une situation globalement favorable aux plus de 50 ans :

- le niveau de patrimoine des plus de 50 ans excède ainsi de plus de 50% le patrimoine moyen alors que celui des moins de 40 ans est au moins 40% inférieur au patrimoine moyen ;
- le revenu disponible net des plus de 50 ans excède de plus de 15% le revenu moyen tandis que celui des moins de 40 ans est au moins 6% inférieur au revenu moyen ;
- la situation la plus favorable en termes de patrimoine est atteinte pour la classe d'âges 60-69 ans et en termes de revenus pour les 50-59 ans.

PARTIE I

LES TRANSFERTS INSTANTANÉS INDUITS PAR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Avertissement : les résultats présentés ici sont étayés par une approche *instantanée* des prélèvements obligatoires. Autrement dit, il s'agit de donner une photographie actuelle de la répartition de la charge entre les différentes classes d'âges. Ne sont donc pris en compte ni les effets de génération ni les contributions au système fiscal-social réalisées tout au long du cycle de vie. Dès lors, les conclusions qui peuvent être tirées de cette étude doivent être prises avec précaution.

Chapitre I

Répartition par âge des prélèvements obligatoires sur la consommation

I - Sources

Les données utilisées dans la présente partie sont issues de traitements effectués par l'INSEE pour le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces traitements se sont appuyés sur la matière première que constitue l'enquête « Budget des familles » de 2006.

L'enquête « Budget des familles » de l'INSEE est conduite à un rythme quinquennal depuis 1979⁴². Des changements dans le traitement des données sont intervenus particulièrement à l'occasion de l'enquête 2001, avec notamment la codification des dépenses selon la nomenclature européenne d'EUROSTAT COICOP-HBS⁴³, nomenclature utilisée par ailleurs par la comptabilité nationale.

Cette enquête a pour double objectif l'étude des dépenses et celle des ressources des ménages. À ce titre, toutes les dépenses sont comptabilisées y compris les dépenses qui ne relèvent pas de la consommation de biens et services au sens de la comptabilité nationale. De même, les ressources enregistrées dans l'enquête « Budget des familles » sont exhaustives : revenus d'activité, revenus sociaux, retraites, revenus du patrimoine et ressources exceptionnelles.

⁴² *Le budget des familles en 2001, INSEE résultats n°29*, INSEE, avril 2004.

⁴³ *Classification of Individual Consumption of Purpose – Hold Budget Survey* – Voir en annexe au présent rapport particulier.

La population étudiée est l'ensemble des ménages ordinaires résidant en France. L'échantillon sélectionné comprend 25 000 logements. La collecte des données est organisée par vague pour tenir compte du caractère saisonnier marqué de certaines dépenses.

Les déclarations des ménages répondant à l'enquête laissent apparaître au total une sous-estimation des dépenses, des ressources et du taux d'épargne par rapport aux résultats obtenus par la comptabilité nationale *via* d'autres sources.

II - Prélèvements et bases imposables considérés

A - Les prélèvements sur la consommation

Par essence, la consommation fait l'objet de prélèvements de nature exclusivement fiscale. Plus précisément, les impôts sur la consommation sont une part de l'ensemble plus vaste des impôts indirects et les principaux prélèvements sur la consommation sont la TVA et les droits d'accises.

1 - La taxe sur la valeur ajoutée

Encadré n°1 : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA a été instituée par la loi du 10 avril 1954 et généralisée à partir du 1^{er} avril 1968. Ce prélèvement a été adopté au niveau européen par la 6^{ème} directive TVA du 17 mai 1977 qui poussait à une harmonisation des législations nationales. La TVA est une taxe *ad valorem*, c'est-à-dire une taxe proportionnelle à la valeur du bien. Elle touche en principe l'ensemble des livraisons de biens et prestations de services entre opérateurs économiques.

La TVA est calculée à partir du chiffre d'affaires. La détermination de son montant s'opère à partir d'une « déduction taxe sur taxe ». À chaque stade de production et de commercialisation, le redevable est autorisé à déduire du montant de la TVA collectée auprès de ses clients la taxe payée au stade précédent, qui figure sur les factures de ses fournisseurs. Il ne verse à l'État que la différence, à savoir la taxe correspondant à sa propre valeur ajoutée.

Le taux de TVA est un paramètre propre à chaque transaction taxable. Deux principaux taux de TVA sont actuellement applicables en France depuis le 1^{er} avril 2000 : le taux normal de 19,6% et le taux réduit de 5,5% (sans compter les taux spécifiques à la Corse et aux départements d'outre-mer). Un taux spécifique (dit super-réduit) de 2,1% s'applique aux publications de la presse et aux médicaments remboursables par la Sécurité sociale (voir le Tableau 3).

Tableau 3 : Taux de TVA applicables pour divers biens et services

Nature du taux	Assiette
Taux super-réduit 2,1%	- publications de presse - médicaments remboursables par la Sécurité sociale
Taux réduit 5,5%	- certains biens et services de consommation courante (l'eau, l'essentiel des produits alimentaires, les transports de voyageurs, les médicaments non remboursables par la Sécurité sociale) - certains produits culturels (livres, entrées dans les spectacles, entrées dans les musées) - la fourniture de logement en hôtel ou en meublé - les produits de l'horticulture et de la sylviculture depuis 1997 - les travaux réalisés par des professionnels portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans depuis 1999
Taux normal 19,6%	- tous les autres biens et services (hors ceux qui ne sont pas soumis à la TVA tels que les loyers, les services de la poste, les services relatifs à l'enseignement, les jeux de hasard, les assurances)

Les taux de TVA ont sensiblement évolué au cours des trente dernières années ; ce choix répond aux objectifs de politique économique de relancer la consommation en période de crise économique, de collecter plus de recettes comme en 1995, ou de s'harmoniser au niveau européen.

2 - Les droits d'accises

Les droits d'accises correspondent à la fiscalité sur les boissons alcoolisées, à la fiscalité sur le tabac et à la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Encadré n°2 : les droits d'accises

a) La fiscalité sur les boissons alcoolisées

Ce sont des droits indirects de consommation qui frappent certaines catégories de produits. La taxe n'est plus uniquement proportionnelle à la valeur du bien, elle est aussi additive et exprimée par unité de bien. Une partie de la taxe porte par conséquent sur la quantité et l'autre sur le montant. Trois catégories de boissons alcoolisées sont distinguées pour les droits d'accises par le code général des impôts :

- les boissons fermentées (les vins, les autres boissons fermentées et la bière) ;
- les produits intermédiaires ;
- les alcools.

Le droit de consommation perçu sur les produits intermédiaires diffère selon qu'il s'agit des vins doux naturels ou des autres produits. Les vins sont aussi soumis à un droit de circulation et les bières sont, quant à elles, soumises à des droits spécifiques.

Outre le droit de consommation, les alcools supportent une taxe appelée cotisation CNAM (caisse nationale d'assurance maladie) et une taxe sur les mélanges de boissons alcooliques et non alcooliques appelée taxe « Premix ».

Enfin, toutes les boissons alcoolisées sont soumises à la TVA.

b) La fiscalité sur les tabacs manufacturés

Les tabacs manufacturés supportent un droit de consommation proportionnel au prix de vente au détail sauf pour les cigarettes. Pour ce produit, le droit de consommation est divisé en deux parties. Une part spécifique porte sur les quantités (0,1482 € pour 20 cigarettes), l'autre part est proportionnelle au prix de vente hors taxe sur un paquet (55,19% du prix de vente hors taxe). En outre, l'État exige un minimum de perception de 2,12 € pour 20 cigarettes. Le montant de la taxation pour un paquet de cigarettes est donc constitué :

- soit du minimum de perception ;

- soit de 55,19% du prix de vente au détail hors taxe d'un paquet + 0,1482 €.

Un mode de taxation analogue s'applique à la plupart des autres tabacs manufacturés.

c) La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est un droit indirect qui porte sur la consommation des carburants sur le territoire national. La taxe est payée par l'acheteur au distributeur de carburants qui la reverse à l'État. La TIPP est différente selon la nature physique des produits (essence, gazole, fuel domestique). Elle est calculée selon des tarifs prévus par la législation douanière et perçue par la DGDDI (direction générale des douanes et des droits indirects) lors de la mise en consommation des produits pétroliers sur le marché intérieur.

B - Les différentes approches de la consommation des ménages⁴⁴

Trois approches de la consommation des ménages coexistent dans les études comptables et statistiques. La Comptabilité nationale distingue ainsi les « dépenses de consommation finale des ménages » et la « consommation finale effective des ménages ». Par ailleurs, les enquêtes réalisées auprès des ménages ont pour objet de quantifier la « dépense des ménages ».

En Comptabilité nationale, la « dépense de consommation finale des ménages » est la dépense consacrée directement par les ménages résidents à l'acquisition de biens et services utilisés pour la satisfaction directe des besoins humains « individuels » alors que la « consommation finale effective des ménages » correspond à l'ensemble des biens et services que les ménages utilisent effectivement quelle que soit la

⁴⁴ La consommation des ménages, *Sources et méthodes*, INSEE 2007.

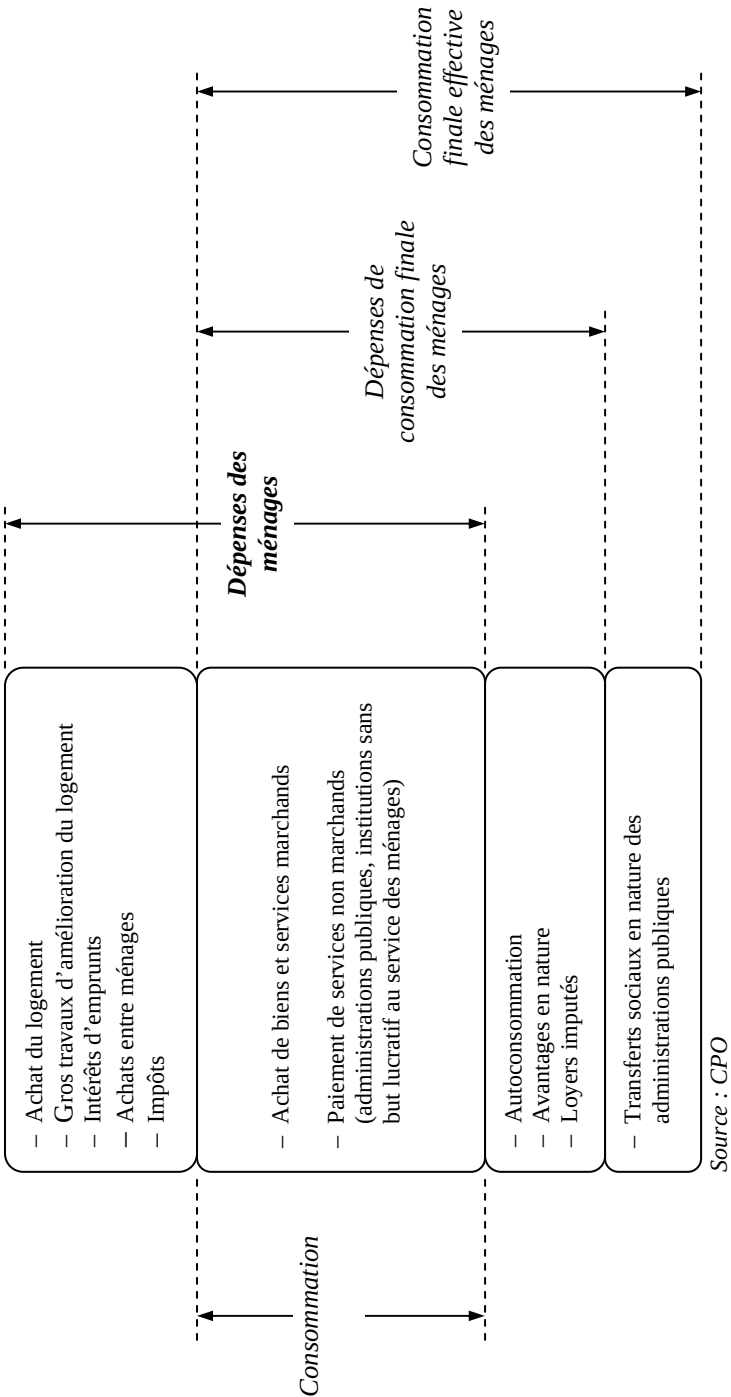
manière dont ils sont financés. L'écart entre les deux notions, les « transferts sociaux en nature des administrations », correspond aux remboursements de sécurité sociale, aux aides aux logements, aux dépenses de la collectivité en éducation, en santé, etc.

Les enquêtes réalisées auprès des ménages mesurent les « dépenses des ménages » qui, par rapport à la « consommation effective des ménages » ne comptent pas l'autoconsommation, les avantages en nature, les loyers imputés mais comprennent, en plus, l'achat et les gros travaux d'amélioration du logement, les intérêts liés à ceux-ci, les impôts et les achats de ménages à d'autres ménages⁴⁵.

La conception de la consommation des ménages retenue dans le présent rapport correspond à une approche de la consommation restreinte aux seules dépenses des ménages prises en compte en Comptabilité nationale (périmètre de la « consommation des ménages » dans la Figure 5 *supra*). Cette approche est complétée, en tant que de besoin, d'une analyse élargie des « dépenses des ménages » telles qu'évaluées dans les enquêtes statistiques, particulièrement dans l'enquête « Budget des familles ».

⁴⁵ Les marges commerciales des revendeurs sont prises en compte dans la « dépense de consommation finale des ménages » au sens de la Comptabilité nationale.

Figure 5 : Différentes approches de la consommation



Source : CPO

III - Résultats

La mise en rapport, pour chacune des tranches d'âges considérée, du montant des prélèvements sur la consommation et du montant de la consommation donne l'équivalent d'un taux de prélèvement implicite sur la consommation. Quelle que soit l'approche retenue – par ménage ou par niveau de vie des individus – ce taux se déforme également selon l'âge pour atteindre un maximum entre 50 et 54 ans et décroître fortement après 70 ans. Plus généralement, il apparaît pour chaque élément d'analyse présenté ci-après que les deux approches méthodologiques retenues donnent des résultats d'une très grande proximité et d'interprétation égale.

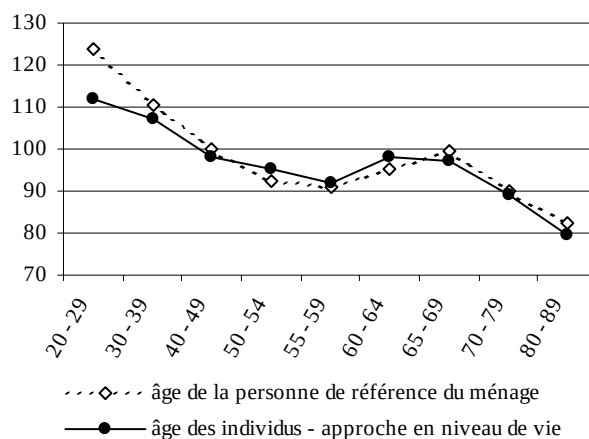
Indépendamment du niveau de consommation, qui varie substantiellement selon l'âge et décroît aussi fortement à partir de 65 ans, ce résultat s'explique doublement par la structure de la consommation des différentes tranches d'âges et par le régime d'imposition de la consommation.

A - La fraction de revenu affectée à la consommation décroît avec l'âge

L'examen de l'évolution avec l'âge du rapport entre consommation et revenus disponibles de chaque tranche d'âges montre que la part de revenu consacrée à la consommation diminue globalement au cours du cycle de vie (voir la Figure 6).

Cette analyse est d'ailleurs concordante suivant les deux approches retenues (par ménage et par niveau de vie individuel). Elle montre une décroissance très importante jusqu'à 60 ans, une remontée sur la tranche 60-69 ans et une décroissance après 70 ans. La phase de remontée pour les sexagénaires peut s'interpréter comme une baisse du revenu disponible au moment de l'entrée en retraite avec un maintien des habitudes de consommation voire un développement de certaines dépenses, notamment dans les loisirs.

Figure 6 : Rapport entre consommation et revenus disponibles
(base 100 = rapport entre la consommation moyenne et les revenus moyens)



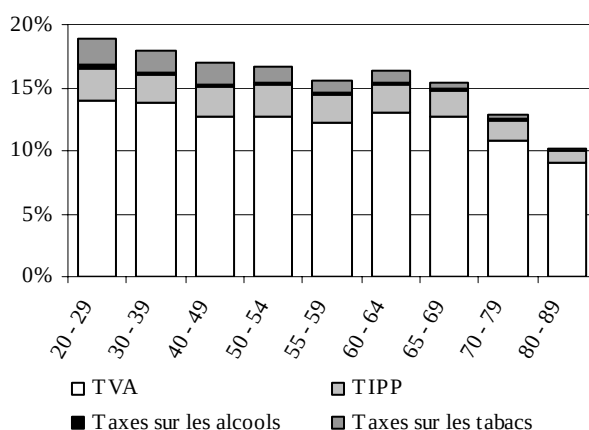
Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

B - A revenus égaux, les prélèvements sur la consommation sont décroissants avec l'âge

En rapportant le montant des prélèvements sur la consommation supporté par chaque classe d'âges à son revenu disponible net, il est possible de tirer plusieurs réflexions :

- à revenus égaux, les prélèvements décroissent globalement avec l'âge, pour passer de plus de 18% du revenu pour les 20-29 ans à 10% du revenu pour les 80-89 ans ;
- cette décroissance concerne tous les prélèvements significatifs (TVA, TIPP, taxes sur les tabacs) ;
- le principal prélèvement sur la consommation est la TVA, à tous les âges. À l'opposé, les taxes sur les alcools représentent des montants résiduels par rapport aux autres prélèvements.

Figure 7 : Rapport entre prélèvements et revenus disponibles
(approche par niveau de vie individuel)



Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

C - A consommation égale, le niveau de prélèvement, maximal entre 50 et 54 ans, décroît nettement après 70 ans

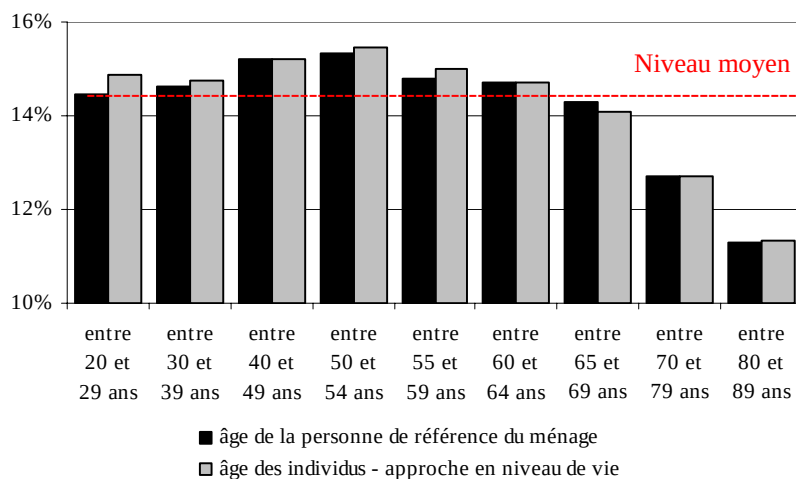
Le taux de prélèvement implicite sur la consommation, c'est-à-dire le rapport entre le montant de prélèvement et le montant de la consommation pour chacune des tranches d'âges, n'est pas identique d'une génération à l'autre. La représentation de ce taux de prélèvement implicite sur la consommation en fonction de l'âge (voir la Figure 8) appelle, à cet égard, deux niveaux de constats :

- premier constat, le résultat obtenu est robuste aux différences d'approches méthodologiques. Que l'on raisonne en termes de ménages ou en niveau de vie individuel, l'évolution du taux de prélèvement en fonction de la classe d'âges suit la même configuration. Des écarts quantitatifs existent entre les deux approches, particulièrement pour les tranches d'âges entre 20 et 39 ans, qui ne remettent cependant pas en cause l'économie globale du résultat. En particulier, le taux de prélèvement moyen est identique avec les deux méthodes et égal à 14,5%⁴⁶ ;

⁴⁶ Taux moyen calculé sur l'ensemble de la population, y compris les tranches d'âges exclues de l'analyse (moins de 20 ans et plus de 90 ans).

- second constat, le taux de prélèvement sur la consommation croît jusqu'à la tranche 50-54 ans puis décroît, avec une diminution forte après 70 ans. Le taux de prélèvement est supérieur ou de l'ordre de grandeur du taux moyen entre 20 et 64 ans et est inférieur à ce taux après 65 ans. Plus précisément, il existe un écart de 0,6⁴⁷ à 0,9⁴⁸ point de prélèvement entre la tranche d'âges 20-29 ans et la tranche 50-54 ans et un écart de 4,1 points entre la tranche d'âges 50-54 ans et la tranche 80-89 ans.

Figure 8 : Taux de prélèvement sur la consommation par tranche d'âges



Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

En termes de redistribution intergénérationnelle, il apparaît donc que le régime d'imposition de la consommation opère actuellement un transfert instantané essentiellement au bénéfice des ménages et individus âgés de plus de 65 ans. Ce transfert repose largement sur les classes d'âges intermédiaires, entre 40 et 59 ans. Il est notable que, si les plus jeunes ont un taux implicite de prélèvement sur la consommation moindre que les tranches les plus taxées, ce taux n'est pas inférieur au niveau moyen. La redistribution s'opère *via* les différences de comportements de consommation entre les différentes tranches d'âges.

⁴⁷ Approche individuelle en niveau de vie.

⁴⁸ Approche par ménage.

D - Ce résultat s'explique par le régime d'imposition et la structure de consommation des différents âges

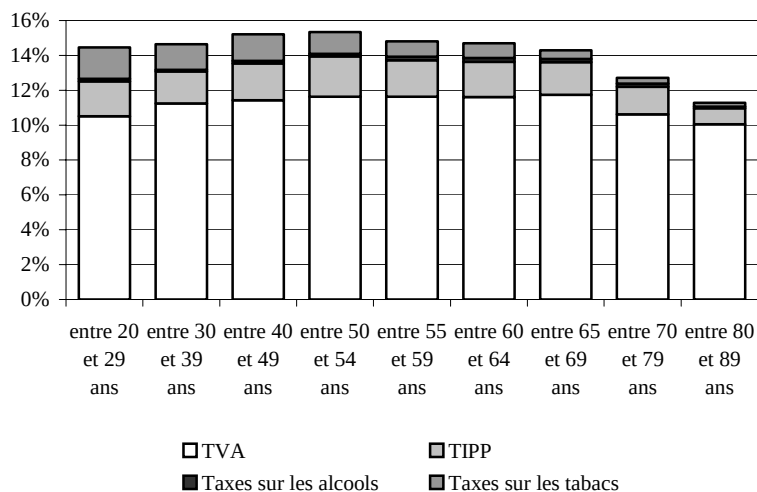
La croissance du taux de prélèvement sur la consommation pour les ménages et les individus les plus jeunes et sa forte diminution en fin de vie s'explique par l'évolution de la structure de consommation et la différence de niveau d'imposition des différents produits et services consommés. Plus précisément, il apparaît que la part de produits faiblement imposés dans le panier de consommation croît avec l'âge tandis que la proportion de produits fortement imposés diminue.

En termes de prélèvements obligatoires, les impôts sur la consommation participent de manière différenciée à l'évolution du taux implicite de prélèvement sur la consommation. Si la croissance de ce taux pour les âges les plus jeunes tient essentiellement à la TVA, sa décroissance après 55 ans repose de manière équilibrée sur la TVA, la TIPP et les taxes sur les tabacs.

1 - Les différentes impositions sur la consommation contribuent de manière variable aux taux de prélèvement sur chaque classe d'âges

La décomposition précise du taux implicite de prélèvement sur la consommation sur les quatre impôts analysés fait apparaître la nette prépondérance de la TVA, prépondérance qui croît avec l'âge. Le taux implicite de TVA représente ainsi entre 10,1 et 11,8% de la consommation totale pour un taux moyen de 11,3% (voir la Figure 9).

Figure 9 : Décomposition du taux implicite de prélèvement par type d'impôt
(par âge de la personne de référence du ménage)



Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

La TIPP représente entre 0,9% et 2,3% de la consommation totale pour un taux moyen de 1,9% tandis que les taxes sur les tabacs comptent pour 0,2% à 1,8% de la consommation (taux moyen de 1,2%). Les taxes sur les alcools, en revanche, ont un poids très réduit dans les dépenses de consommation avec un taux moyen de 0,1% (voir la Figure 9).

Plus précisément, la contribution de chaque prélèvement sur la consommation à la croissance puis à la décroissance avec l'âge du taux implicite de prélèvement appelle l'analyse suivante (voir les Figures 10):

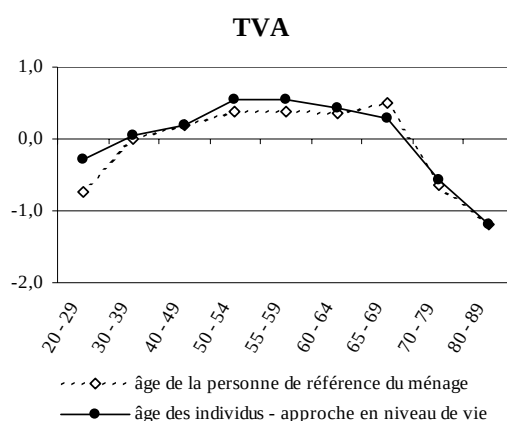
- les taxes sur les alcools ne contribuent pas au profil d'évolution du taux de prélèvement, en raison de leur faible montant par rapport aux autres prélèvements ;
- la TVA explique l'essentiel de la croissance du taux de prélèvement entre les âges de 20 à 50 ans. Le taux implicite de TVA croît effectivement de l'ordre d'un point de consommation sur l'intervalle. Dans le même temps, les taxes sur le tabac diminuent de l'ordre d'un demi-point, compensées par une hausse légère de la TIPP ;

- la décroissance du taux de prélèvement à partir de 55 ans, encore accrue après 70 ans, tient à parts comparables à l'évolution de la TVA, de la TIPP et des taxes sur les tabacs. Ces trois impôts décroissent effectivement de manière significative après 55 ans. Sur l'intervalle 55-90 ans, le taux de TVA baisse de l'ordre de 1,7 point, le taux de TIPP de 1,4 point et le taux de taxes sur les tabacs d'un point. C'est d'ailleurs cette convergence des décroissances de prélèvements qui explique le décrochage net du taux implicite de prélèvement après 55 ans.

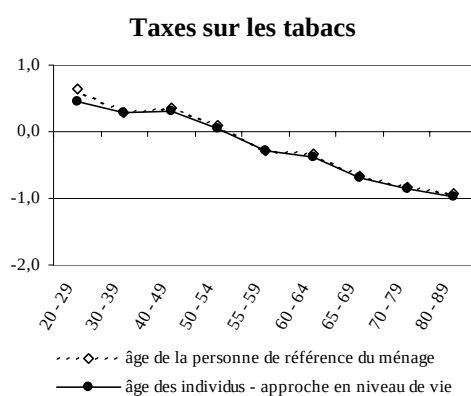
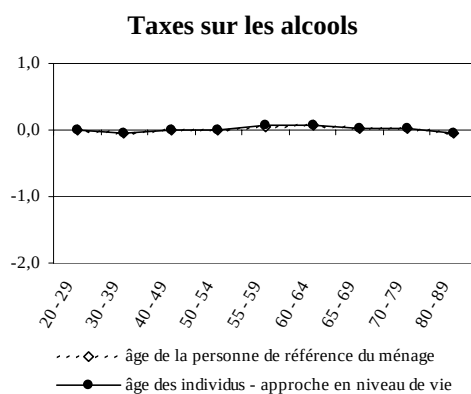
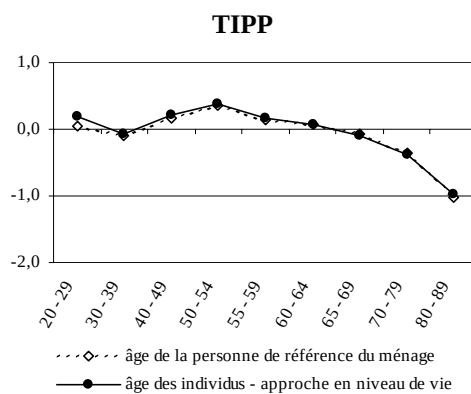
Par ailleurs, l'analyse de l'évolution de chacun des prélèvements en fonction de l'âge peut donner lieu aux constats suivants (voir les Figures 10) :

- le taux implicite de TVA croît nettement pour les âges les plus jeunes, atteint son maximum entre 50 et 60 ans (pour l'approche en niveau de vie des individus) puis diminue fortement pour les personnes les plus âgées ;
- le taux implicite de TIPP décroît légèrement entre 20 et 40 ans, augmente entre 40 et 55 ans puis diminue sensiblement avec l'âge ;
- le taux de taxes sur les tabacs connaît une décroissance quasi continue entre la première tranche d'âges (20-29 ans) et la dernière (80-89 ans).

Figures 10 : Écart au taux d'imposition moyen en nombre de points de prélèvement⁴⁹



⁴⁹ Les figures représentent, pour chacune des classes d'âges, l'écart entre le taux implicite d'imposition de la classe d'âges (qui rapporte le montant du prélèvement considéré au montant de la consommation totale) et le taux implicite moyen.



Source: données INSEE, enquête Budget des familles 2006

2 - L'évolution du panier de consommation avec l'âge explique pour une large part les différences d'imposition

Deux analyses stylisées permettent généralement de rendre compte des effets d'âge sur la consommation⁵⁰ :

- toutes choses égales par ailleurs, la consommation diminue avec l'âge, indépendamment des effets de génération. Cette diminution peut s'interpréter comme une baisse des besoins ou une plus grande propension à épargner pour faire face aux risques spécifiques à la vieillesse comme la dépendance et pour transmettre du patrimoine aux générations suivantes ;
- toutes choses égales par ailleurs, la structure de la consommation change tout au long du cycle de vie des ménages. À cet égard, la part dans la consommation de chaque tranche d'âges des consommations faiblement ou fortement imposées varie sensiblement, ce qui explique les différences de prélèvement en fonction de l'âge.

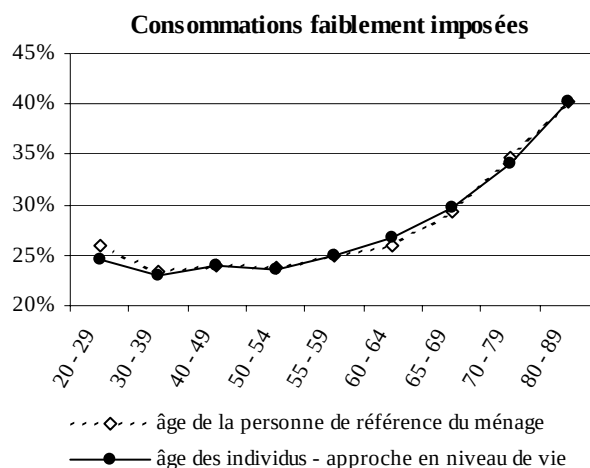
a) La part dans la consommation des produits faiblement imposés croît avec l'âge

L'examen du poids dans la consommation de chaque tranche d'âges des dépenses faiblement imposées, c'est-à-dire pour l'essentiel les loyers et les produits et services taxés au taux réduit ou super-réduit de TVA (produits alimentaires et dépenses de santé), montre que les consommations faiblement taxées représentent une part croissante de la consommation avec l'âge à partir de 55 ans. L'écart entre la tranche d'âge 50-54 ans et la tranche d'âges 80-89 ans représente ainsi 16 points de consommation (voir la Figure 11).

Les consommations faiblement taxées représentent un poids quasiment identique pour les premières tranches d'âges, de l'ordre de 24% à 25% du panier de consommation. À partir de 55 ans, ce poids croît de plus en plus fortement avec l'âge jusqu'à dépasser 40% de la consommation de la dernière tranche 80-89 ans.

⁵⁰ Les effets d'âge et de génération sur le niveau et la structure de la consommation, *Économie et statistiques* n°324-325, INSEE, 1999.

Figure 11: Poids dans la consommation de chaque classe d'âges des consommations faiblement imposées



Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

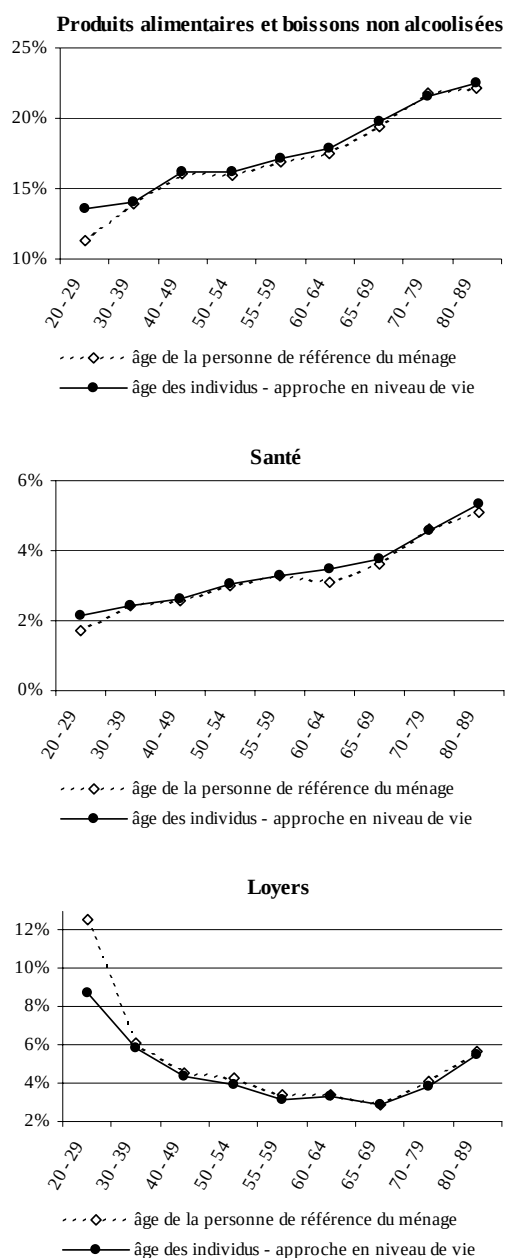
De manière plus détaillée pour chaque type de consommations faiblement imposées, il peut être fait le constat suivant (voir les Figures 12):

- les dépenses de produits alimentaires et de boissons non alcoolisées occupent une part croissante dans la consommation avec l'âge : si elles comptent pour 14%⁵¹ dans la tranche 20-29 ans, elles représentent plus de 22% de la consommation des 80-89 ans ;
- de même, le poids des dépenses de santé croît régulièrement avec l'âge et est multiplié par 2,5⁵² entre la première et la dernière tranche d'âges ;
- enfin, les dépenses de loyers (résidences principales et secondaires), qui ne donnent pas lieu à imposition, représentent une part décroissante de la consommation jusqu'à 70 ans, passant de 9 à 3% de la consommation, puis une part croissante jusqu'à compter pour 6% de la consommation des 80-89 ans.

⁵¹ Approche en niveau de vie individuel. En approche par âge de la personne de référence du ménage, le poids est de 11%.

⁵² Approche en niveau de vie individuel. En approche par âge de la personne de référence du ménage, le facteur de multiplication est de 3,0.

Figures 12 : Poids dans la consommation de chaque classe d'âges des différents types de consommations faiblement imposées



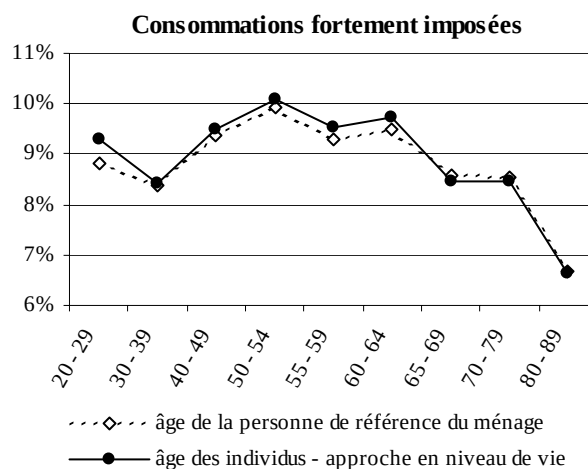
Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

b) A contrario, la part dans la consommation des produits fortement imposés croît jusqu'à 50-54 ans puis décroît fortement avec l'âge

Les consommations fortement imposées sont essentiellement les carburants et combustibles liquides, soumis à la TIPP, et les tabacs et alcools.

Il apparaît que la part de ces consommations dans les dépenses totales s'inscrit dans une tendance globalement croissante jusqu'à 50-54 ans puis dans une évolution fortement décroissante après 55 ans. D'une proportion maximale de 10% pour la tranche d'âges 50-54 ans, ces consommations passent à un poids inférieur à 7% pour la dernière tranche (voir la Figure 13).

Figure 13 : Poids dans la consommation de chaque classe d'âges des consommations fortement imposées



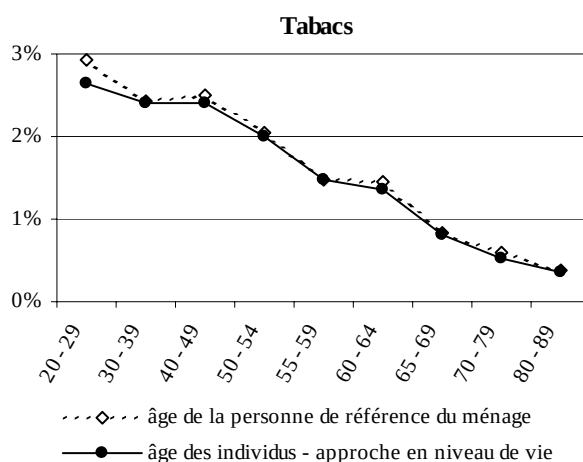
Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

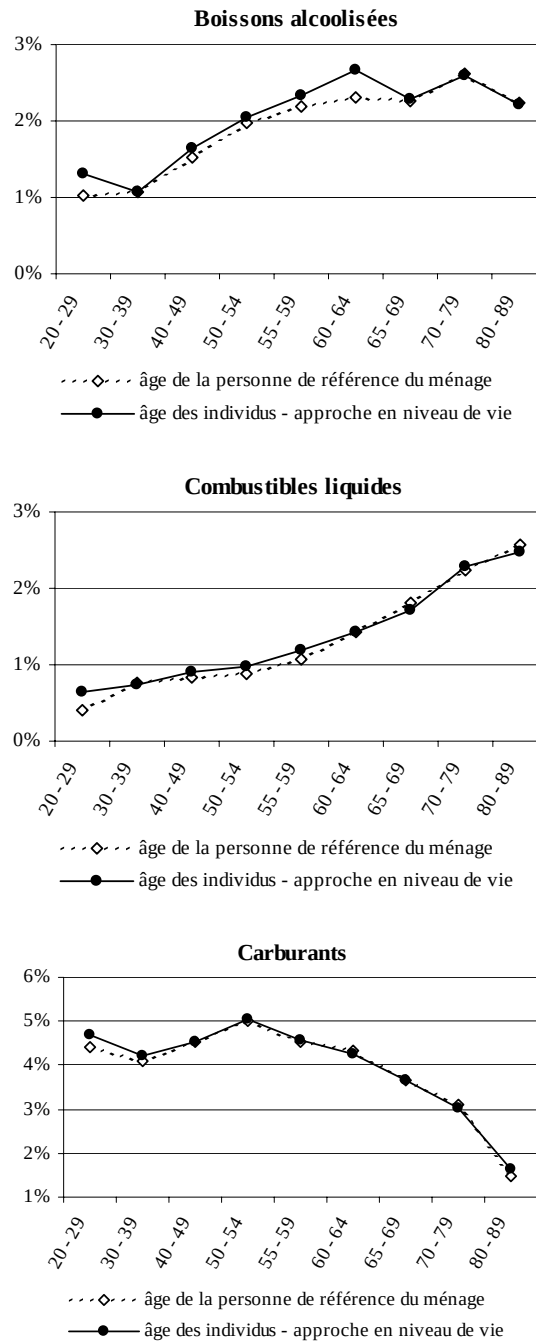
Ce profil général peut être détaillé de la manière suivante (voir les Figures 14) :

- la part de la consommation de tabacs est régulièrement décroissante avec l'âge. Si elle compte pour près de 3% de la consommation des 20-29 ans, elle représente moins de 0,5% de celle des 80-89 ans ;

- cette évolution s'oppose à celle de la part de consommation de boissons alcoolisées qui suit une tendance globalement croissante avec l'âge pour dépasser 2% de la consommation des 80-89 ans alors qu'elle représente environ 1% des dépenses des 20-29 ans ;
- de même, la part de consommation de combustibles liquides pour le logement évolue de manière croissante avec l'âge pour augmenter de près de 2 points entre la première et la dernière tranche d'âges ;
- c'est finalement la consommation de carburants qui influe significativement sur le profil global des dépenses fortement imposées : proportionnellement croissante jusqu'à 50-54 ans, elle diminue très nettement après 55 ans, passant d'un poids maximal de 5% à moins d'1%.

Figures 14 : Poids dans la consommation de chaque classe d'âges des différents types de consommations fortement imposées





Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006

Chapitre II

Répartition par âge des prélèvements obligatoires sur les revenus

I - Sources

S'agissant du volet des prélèvements obligatoires sur les revenus, les données utilisées sont également le fruit de traitements préalables effectués par l'INSEE. Ces données proviennent du panel sur les ressources et conditions de vie (SRCV), partie française du système de statistiques communautaires (SILC), pour l'année 2005.

La France a fait le choix de retenir pour ce dispositif une collecte annuelle auprès d'environ 10 000 ménages sous forme d'une enquête traditionnelle et un suivi d'individus sous forme de panel. Le dispositif EU-SILC répond à une demande de la Commission européenne et est piloté par Eurostat. Il a pour objectifs d'obtenir des indicateurs structurels dans les domaines de la répartition des revenus et de la pauvreté, de disposer de statistiques sur les ressources et les conditions de vie comparables entre États membres et de mettre à disposition des chercheurs une base de micro-données.

Afin d'assurer la cohérence du document dans la présentation des résultats, cette partie s'appuie sur des sources non fiscales. Les sources fiscales (échantillon des 500 000 déclarants par exemple) auraient en effet présenté l'inconvénient de ne pas permettre de mener les approches ménage et en niveau de vie retenues, mais uniquement une approche par foyer fiscal.

II - Prélèvements et bases imposables considérés

A - Les prélèvements sur les revenus

Les prélèvements sur les revenus se composent des prélèvements sociaux et des prélèvements fiscaux. Les prélèvements sociaux comprennent les cotisations sociales effectives salariales et employeurs, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et le prélèvement social de 2%. Les prélèvements fiscaux sur les revenus considérés ici sont l'impôt sur le revenu de toute nature (revenus d'activité, revenus du patrimoine, transferts en provenance d'autres ménages et prestations sociales) et la taxe d'habitation.

a) Les cotisations sociales effectives

Encadré n°3 : les cotisations sociales effectives

On retient l'ensemble des versements que les individus et leurs employeurs effectuent aux administrations de sécurité sociale et aux régimes privés d'entreprise. Elles se décomposent en cotisations à la charge des employeurs, cotisations à la charge des salariés, et cotisations à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi.

Calculées sur les rémunérations perçues, les cotisations du régime général sont destinées au financement des caisses d'assurance contre les risques sociaux (maladie, vieillesse, chômage,...). Elles participent davantage d'une logique assurancielle que d'une logique redistributive. Pourtant, les cotisations sociales induisent malgré tout des transferts entre individus. En effet, les allègements de charges sur les bas-salaires engendrent mécaniquement un effet différencié sur les individus, au bénéfice des individus dont le salaire est proche du SMIC. En terme intergénérationnel, puisque les salaires ont tendance à croître avec l'âge, ce constat implique a priori un transfert des salariés les plus âgés vers les plus jeunes.

Les cotisations d'assurances sociales comportent une part employeurs et une part salariale. Les cotisations d'allocations familiales et celles d'accidents du travail sont à la charge exclusive de l'employeur. Au total, le taux de cotisation employeur sur la rémunération atteint plus de 45% et pour les salariés, le taux de cotisation sociale est de l'ordre de 14% (voir les Tableaux 4 et 5).

**Tableau 4 : Taux de cotisations sociales pour les non-cadres
(au 1^{er} janvier 2007)**

	Barème global		Au niveau du SMIC	Masses pour le secteur privé (en Md€ en 2006)
	Taux sous le plafond	Taux au dessus du plafond ⁽²⁾		
Employeurs				
Maladie	12,80	12,80	1,00 ⁽¹⁾	48,2
Accidents du travail – Maladies professionnelles	2,31	2,30	2,31	7,6
Retraite	9,90	1,60	0,70 ⁽¹⁾	31,1
Famille	5,40	5,40	0,40 ⁽¹⁾	22,8
Régime complémentaire	5,70	13,30 ⁽³⁾	5,70	24,6
Chômage	4,00	4,00 ⁽⁴⁾	4,00	17,7
TOTAL RECENSÉ	40,11	39,40	12,00	152,0
<i>dont Sécurité sociale</i>	<i>30,41</i>	<i>22,10</i>	<i>4,40</i>	<i>109,7</i>
Salariés				
Maladie	0,75	0,75	0,75	3,4
Accidents du travail – Maladies professionnelles	0,00	0,00	0,00	0,0
Retraite	6,75	0,10	6,75	25,5
Famille	0,00	0,00	0,00	0,0
Régime complémentaire	3,80	8,90 ⁽³⁾	3,80	16,0
Chômage	2,40	2,40 ⁽⁴⁾	2,40	10,5
TOTAL RECENSÉ	13,70	12,20	13,70	55,4
<i>dont Sécurité sociale</i>	<i>7,50</i>	<i>0,85</i>	<i>7,50</i>	<i>28,9</i>

(1) Ces taux sont nuls à partir du 1^{er} juillet 2007 pour les entreprises de moins de 20 salariés.

(2) Plafond P au 1^{er} janvier 2007 : 2 682 € / mois.

(3) Plafonné à 3P.

(4) (4) Plafonné à 4P.

Source : barème social périodique (avril 2007), Direction générale du Trésor et de la politique économique.

**Tableau 5 : Autres cotisations des employeurs
(au 1^{er} janvier 2007)**

	Barème global		Au niveau du SMIC
	Taux sous le plafond	Taux au dessus du plafond ⁽²⁾	
Solidarité autonomie	0,30	0,30	0,30
Construction ⁽¹⁾	0,45	0,45	0,45
Aide au logement ⁽¹⁾	0,50	0,40	0,50
Transports ⁽²⁾	2,60	2,60	2,60
Formation professionnelle ⁽¹⁾	1,60	1,60	1,60
Taxe apprentissage	0,68	0,68	0,68
Fonds de garantie des salaires	0,15	0,15	0,15
Taux agrégés employeurs	46,39	45,58	18,29

(1) Pour les entreprises de plus de 20 salariés.

(2) Entreprises de la région parisienne et dans les grandes villes de plus de 9 salariés.

Source : barème social périodique (avril 2007), Direction générale du Trésor et de la politique économique.

La législation sur les cotisations sociales a largement évolué au cours des dernières années. Afin de favoriser l'emploi des personnes les moins qualifiées, a été initiée au début des années 1990 une politique d'allègements de cotisations sociales employeurs ciblés sur les bas-salaires. Régulièrement étendue depuis, cette politique consiste aujourd'hui à exonérer entre 26 et 28,1 points⁵³ de cotisations sociales employeurs au niveau du SMIC.

La question des cotisations sociales, par exemple celles qui ouvrent droit à prestations compensatrices en cas de baisse du revenu salarié, peut utilement faire l'objet d'une analyse du bilan cotisations / prestations sur l'ensemble du cycle de vie. Cette approche n'est pas retenue dans le présent rapport, qui se concentre sur un état des lieux général des transferts instantanés induits par le système de prélèvements obligatoires. Sont toutefois intégrés dans l'évaluation des revenus perçus par chaque tranche d'âges, les transferts sociaux versés en complément des revenus d'activité ou du patrimoine.

⁵³ Selon la taille de l'entreprise.

*b) Les impôts directs : la CSG, la CRDS
et le 2% de prélèvement social*

Encadré n°4 : la contribution sociale généralisée

Créée en 1990, la contribution sociale généralisée (CSG) est un prélèvement de nature fiscale mais dont l'objet, comme son nom l'indique, est social. Elle a été instaurée pour financer la Sécurité sociale et s'est substituée, en partie, aux cotisations salariales maladie. Prélevée à la source, elle couvre l'ensemble des revenus (activité, remplacement et patrimoine) sous réserve d'exonérations de portée limitée. Son taux, initialement fixé à 1,1%, dépend du type de revenus et a été relevé à plusieurs reprises.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le barème est le suivant :

- taux de 7,5% pour les revenus d'activité (pour les salaires, depuis 2005, ce revenu s'entend du montant brut après abattement de 3% représentatif de frais professionnels) ;
- taux de 8,2% pour les revenus du patrimoine et de placement (à l'exception des intérêts des livrets A, livrets d'épargne populaire, des livrets de développement durable, des livrets jeune qui en sont exonérés) ;
- taux de 9,5% pour les revenus du jeu ;
- taux de 6,2% pour les allocations chômage⁵⁴ et les indemnités journalières de maladie ;
- taux de 6,6% pour les pensions de retraite, les allocations de préretraite et les pensions d'invalidité⁵⁵.

Elle est en partie déductible de l'impôt sur le revenu, à hauteur de 5,1% pour les revenus d'activité, de 4,2% pour les pensions de retraite et de 3,8% pour les autres revenus de remplacement.

⁵⁴ Pour prendre en compte les frais liés à la recherche d'emploi, l'assiette des allocations chômage est fixée à 97%.

⁵⁵ Le taux de CSG est réduit à 3,8% pour les bénéficiaires d'allocations de chômage, de pensions de retraite ou de pensions d'invalidité lorsque le montant net de leur impôt 2006 est inférieur à 61 euros et leur revenu fiscal de référence est égal ou supérieur à un seuil (7 417 euros pour les revenus de 2005, majoré de 1981 euros par demi-part supplémentaire ou 991 euros par quart de part supplémentaire). Si le revenu fiscal de référence des bénéficiaires de ces mêmes prestations est inférieur à 7 417 euros (majoré de 1981 euros par demi-part supplémentaire ou 991 euros par quart de part supplémentaire), elles sont totalement exonérées de CSG.

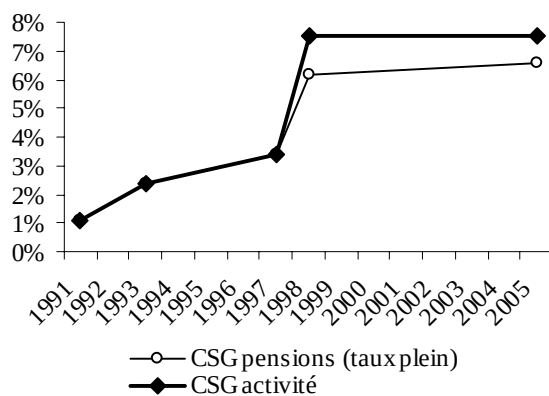
La réforme du financement de la protection sociale mise en œuvre en 1998 a conduit à une divergence entre le taux de CSG sur les revenus d'activité et le taux plein de CSG sur les pensions. Un écart entre les taux de CSG activité et pensions est donc maintenu depuis 1998, écart égal à 1,3 point entre 1998 et 2005 et à 0,9 point depuis 2005 (voir le Tableau 6 et la Figure 15).

Tableau 6 : Évolution des taux de CSG pensions et activité

Date	CSG pensions (taux plein)	CSG activité
01/02/91	1,10%	1,10%
01/07/93	2,40%	2,40%
01/01/97	3,40%	3,40%
01/01/98	6,20%	7,50%
01/01/05	6,60%	7,50%

Source : CPO

Figure 15 : Évolution des taux de CSG pensions et activité



Source : CPO

La CSG vise à diversifier le mode de financement de la protection sociale qui reposait essentiellement sur les cotisations sociales. Ce système exerçait une pression accrue sur le coût du travail et pénalisait *in fine* l'emploi. Il posait également un problème d'équité dans le sens où seuls les revenus du travail étaient imposés alors que la Sécurité sociale s'est généralisée à tous les résidents en France.

La CSG a donc permis d'alléger le poids des cotisations sociales sur les salaires, de promouvoir un mode de financement plus cohérent avec l'universalisation croissante des prestations de sécurité sociale et enfin de faire contribuer l'ensemble des revenus des ménages (ex : revenus d'activités mais aussi du patrimoine et des jeux), contrairement aux cotisations sociales.

Encadré n°5 : la contribution au remboursement de la dette sociale

La contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), créée en 1996, vise à rembourser la dette de la Sécurité sociale. Ce prélèvement est assis, contrôlé et exigible dans les mêmes conditions que celles applicable à la CSG. Le taux de la CRDS est fixé à 0,5% quel que soit le revenu concerné.

Encadré n°6 : le prélèvement social de 2%

Le prélèvement social de 2% sur les revenus de capitaux, institué pour la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998, constitue, pour une partie de son produit, une recette du Fonds de solidarité vieillesse. Ce prélèvement s'applique à l'ensemble des revenus du patrimoine et aux produits de placement. Il est mis en recouvrement en même temps que l'impôt sur le revenu ou est retenu à la source en addition du prélèvement forfaitaire libératoire. Il n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu. Ce prélèvement est assis, contrôlé et exigible dans les mêmes conditions que celles applicable à la CSG. Une contribution additionnelle de 0,3% (dite de solidarité) a été mise en place à compter du 1er juillet 2004 sur la même assiette.

L'analyse des prélèvements effectuée ci-après n'intègre cependant ni le prélèvement social, ni la contribution additionnelle, en raison de l'indisponibilité des données correspondantes. Le niveau de prélèvements sur les ménages dont le revenu est composé en partie importante par les revenus du patrimoine sera ainsi légèrement sous-estimé.

*c) L'impôt sur le revenu des personnes physiques***Encadré n°7 : l'impôt sur le revenu**

L'impôt sur le revenu est assis sur la totalité des bénéfices ou revenus de toutes sortes que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de l'année d'imposition. Les règles d'imposition dépendent du type de revenu considéré.

S'agissant des revenus d'activité salariée (traitements et salaires) ou des indépendants (bénéfices industriels et commerciaux, non commerciaux et agricoles), il est appliqué le barème de l'impôt sur le revenu net. Pour les salariés, cela revient pour l'essentiel à retrancher du salaire brut les cotisations sociales et les frais professionnels (le plus souvent sous la forme d'une déduction forfaitaire de 10%). Pour les indépendants, il s'agit d'imputer au revenu brut les dépenses effectuées en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu.

S'agissant des revenus des capitaux mobiliers, les distributions régulières de dividendes et de revenus assimilés sont imposées au barème de l'impôt sur le revenu après réfaction de 40% et abattement fixe annuel⁵⁶. Les produits de placements à revenus fixes⁵⁷ peuvent, pour leur part, être soumis, sur option du contribuable, à un prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu au taux de 16%⁵⁸ depuis le 1^{er} janvier 2004. Dans ce cas, l'impôt n'est pas réglé par le contribuable mais directement par l'établissement financier qui verse le revenu. En l'absence d'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire, les produits en cause sont imposés à l'impôt sur le revenu selon le barème progressif. Il est enfin prévu divers régimes spéciaux pour certains types de placements. Ces régimes vont de l'exonération partielle (assurance-vie) à l'exonération totale (plan d'épargne en actions, placements sans risques comme les livrets d'épargne) d'imposition sur le revenu.

Les revenus fonciers sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu après déduction des frais encourus (essentiellement les intérêts d'emprunt) en vue de l'acquisition de ces revenus.

Enfin, les plus-values immobilières et sur valeurs mobilières, qui ne font pas l'objet d'une exonération, sont imposées au taux de 16% au titre de l'impôt sur le revenu.

⁵⁶ S'agissant des dividendes d'actions perçus à compter du 01.01.2008, susceptibles d'avoir droit à l'abattement de 40%, l'option pour le prélèvement libératoire d'IR au taux global de 29% (18% au titre du prélèvement forfaitaire libératoire + 11% de prélèvements sociaux) est désormais possible.

⁵⁷ Obligations et autres titres d'emprunt négociables, titres de créances négociables, bons de caisse,...

⁵⁸ Le taux forfaitaire du prélèvement est désormais fixé à 18% pour les revenus perçus à compter du 01.01.2008 + 11% de prélèvements sociaux, soit un taux global de 29% (27% auparavant).

d) La taxe d'habitation

Encadré n°8 : la taxe d'habitation

La taxe d'habitation n'est pas à proprement parler un prélèvement sur le revenu puisqu'elle est due pour les locaux meublés affectés à l'habitation et pour les locaux meublés occupés par les sociétés non soumises à la taxe professionnelle. La base imposable est ainsi déconnectée du revenu puisqu'il s'agit de la valeur locative cadastrale des locaux.

Il est toutefois prévu, pour les personnes de condition modeste, des exonérations ou des dégrèvements d'office de la totalité de la taxe d'habitation. Pour les contribuables qui ne bénéficient pas de ces mesures, il est également prévu un plafonnement de la taxe d'habitation. Ainsi, le montant de taxe d'habitation dont chaque contribuable est redevable est lié au revenu.

B - Les différents concepts du revenu

Entre les revenus initialement perçus par les individus – revenus d'activité, du patrimoine ou encore revenus de remplacement pour les chômeurs et le retraités – et ceux dont ils disposent finalement pour leur consommation et leur épargne, le lien n'est pas immédiat. D'un côté, divers prélèvements sont retenus sur les ressources initiales et de l'autre, des transferts sociaux, attribués en fonction de la situation de chacun, viennent les compléter. Ce système modifie la répartition des richesses au sein de la population afin de réduire les inégalités initiales de revenu et de niveau de vie.

La Comptabilité nationale présente au niveau macroéconomique la séquence des comptes des ménages. Cette présentation permet de suivre les différentes étapes de la constitution du revenu disponible brut défini comme le revenu dont disposent les ménages français pour la consommation et l'épargne. C'est un concept usuel qui permet notamment d'évaluer l'évolution du pouvoir d'achat. Les soldes des comptes des ménages constituent autant de concepts de revenus qui peuvent s'avérer intéressants dans l'analyse qui est menée ici. Pour autant, il a été jugé nécessaire, compte tenu de l'approche particulière de ce rapport, de retenir d'autres concepts de revenus que ceux usuellement utilisés en macroéconomie.

Un premier niveau de revenu – le revenu *superbrut* – représente les revenus perçus au titre de l'utilisation des facteurs de production, travail ou capital, auxquels s'ajoutent les revenus de remplacement (pensions de retraite et indemnités de chômage)⁵⁹. Les cotisations sociales salariales et employeurs sont prélevées sur ce revenu.

Un deuxième niveau de revenu – le revenu net –, égal au revenu *superbrut* après déduction des prélèvements sociaux, représente la base de calcul de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation. L'intégration dans le revenu net des pensions de retraite et des indemnités de chômage découle de leur nature assurancielle, puisqu'en moyenne, un individu reçoit approximativement sur sa période de retraite la valeur actualisée des cotisations qu'il a versées lors de sa vie active⁶⁰. Dans le cadre d'une analyse instantanée de la redistribution intergénérationnelle, ces revenus de remplacement peuvent être considérés comme des revenus d'activité différés. Ce revenu net a une signification concrète puisqu'il représente le revenu effectivement encaissé par les ménages et correspond (aux contributions sociales imposables près) au revenu déclaré à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu et présente l'avantage d'avoir une signification concrète pour les individus : il s'agit du revenu effectivement encaissé sur une année.

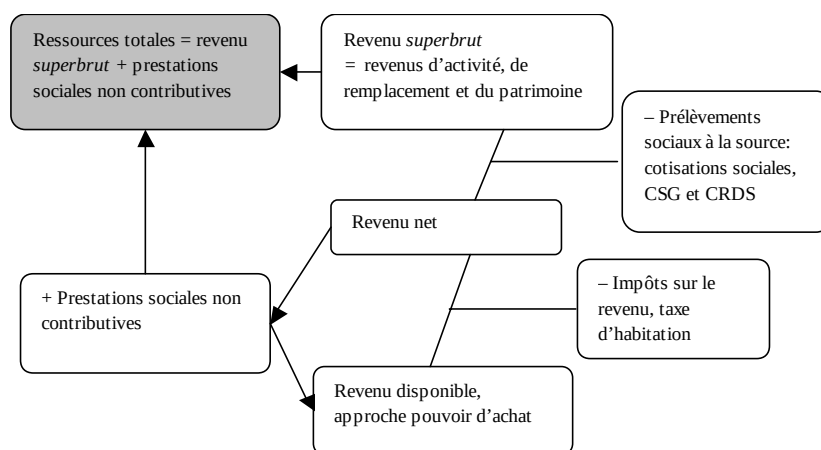
Un troisième niveau de revenu – le revenu disponible (entendu cette fois dans son acception microéconomique) – égal au revenu net après déduction des impôts directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation essentiellement) et prise en compte des prestations sociales non contributives (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux), présente un intérêt analytique. Le concept de revenu disponible retenu ici diffère de celui de la Comptabilité nationale : en particulier, il n'englobe pas les loyers fictifs. Ce revenu constitue les ressources dont disposent *in fine* les individus pour leurs propres dépenses et celles des autres membres de leur ménage et pour leur épargne. C'est à l'aune de ce revenu disponible que peut être évalué l'impact redistributif des impôts sur la consommation.

⁵⁹ Pour les revenus de remplacement, le revenu *superbrut* est égal au revenu brut.

⁶⁰ Voir le rapport particulier "*Équité et redistribution intergénérationnelle dans le domaine des transferts sociaux : le cas de la retraite*".

Un dernier niveau de revenu, correspondant à l'ensemble des ressources dont disposent les ménages, constituera pour la suite de cette partie l'indicateur de revenu utilisé. Il s'agit du revenu *superbrut* défini plus haut – avant tout prélèvement donc – auquel on ajoute les prestations sociales non contributives. Cet agrégat a été retenu puisqu'il est celui qui résume le mieux la capacité contributive d'un ménage (voir la Figure 16).

Figure 16 : Les différents concepts de revenus



III - Résultats

A - Les niveaux de revenu

L'analyse de la redistribution intergénérationnelle induite par le système de prélèvements obligatoires sur les revenus nécessite le passage par une étape intermédiaire consistant à comparer les niveaux de revenus instantanés de chaque classe d'âges. En effet, le taux de prélèvement par classe d'âges ne saurait constituer un indicateur suffisant s'il n'était pas tenu compte de la distribution des revenus entre les différents âges de la population. Cette remarque fait écho à la notion d'équité verticale qui suppose que les contribuables ayant les revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres. Ainsi rien, de ce point de vue, ne doit s'opposer au fait que les classes d'âge disposant des plus hauts revenus aient un taux moyen d'imposition plus élevé que les classes

d'âges aux revenus plus modestes. L'impôt sur le revenu, de par son caractère progressif, relève de cette logique d'équité verticale. Une autre notion complémentaire d'équité, l'équité horizontale, suppose pour sa part que les contribuables ayant des revenus égaux – quelle qu'en soit la source – ont un traitement fiscal identique. Selon ce principe, deux ménages d'âges différents ayant le même niveau de revenu devraient subir le même niveau de prélèvements sur les revenus.

A titre de remarque liminaire, il est rappelé que, dans les analyses menées ci-après, l'écart entre les approches ménage et niveau de vie résulte de la prise en compte, dans l'approche en niveau de vie, de la composition du ménage. Ainsi, au sein des classes d'âge où le nombre moyen d'unités de consommation par ménage est élevé, on observe un écart plus important entre les deux approches. Cet écart se réduit au sein des classes d'âge les plus jeunes et des plus âgés.

1 - La composition des ressources totales est très variable avec l'âge

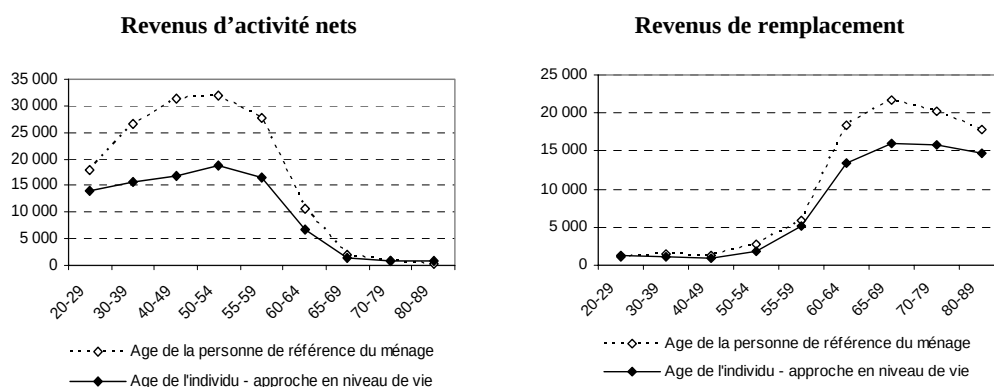
On peut décomposer la constitution des ressources totales disponibles selon leur source : revenus d'activité nets, revenus de remplacement, prestations non contributives, revenus du patrimoine, transferts et ensemble des prélèvements.

- les revenus d'activité constituent l'essentiel des revenus pour les ménages âgés de 20 à 60 ans, le pic étant atteint entre 50 et 54 ans. Après 60 ans, les revenus d'activité nets décrochent nettement et sont compensés par la montée en charge des revenus de remplacement ;
- les revenus de remplacement sont très faibles jusqu'à 55 ans, augmentent légèrement à partir de 55 ans puis atteignent leur niveau le plus haut entre 65 et 69 ans. Cette évolution est à mettre en parallèle avec la diminution du taux d'emploi à partir de 55 ans ;
- les prestations sociales non contributives constituent une source de revenu importante pour les ménages âgés de 30 à 50 ans. Ceci résulte essentiellement des aides apportées au moment des naissances et ultérieurement pour assurer l'entretien, l'éducation ou la garde de enfants. Les ménages de moins de 50 ans représentent en effet près de 90% des bénéficiaires de prestations familiales. Il existe également des minima sociaux spécifiques à chaque tranche d'âges : l'allocation de parent isolé plutôt destinée aux jeunes ménages, le revenu minimum d'insertion concerne surtout les jeunes et les individus de 50-59 ans, enfin le minimum

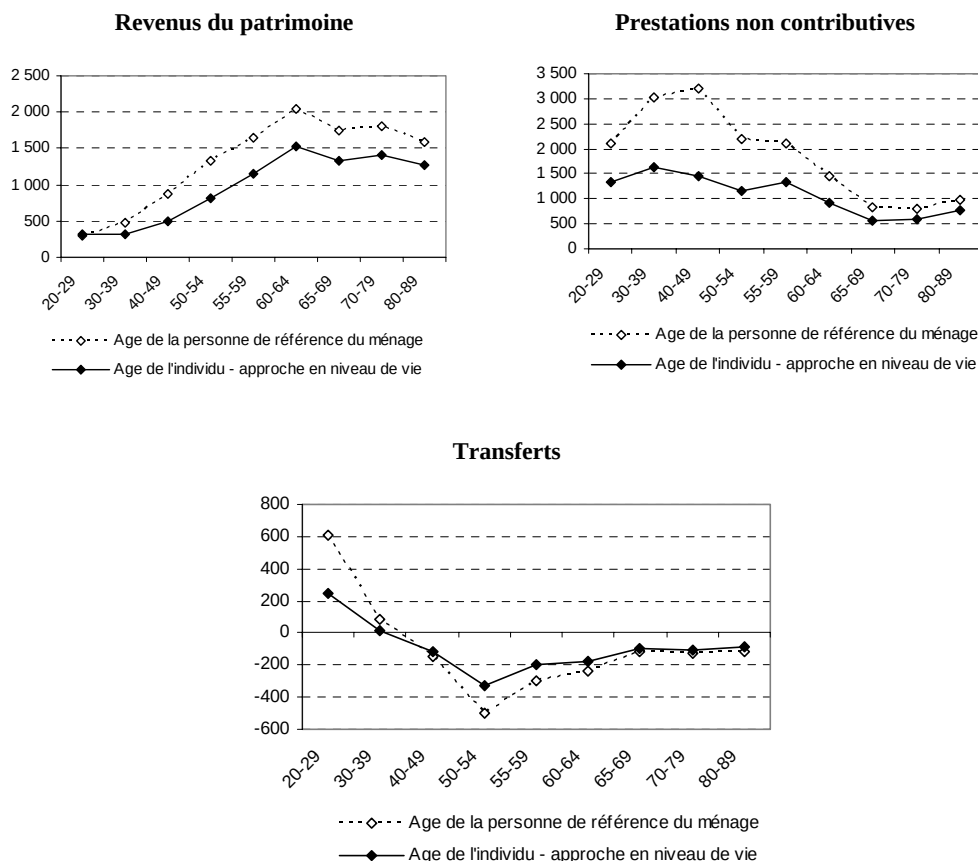
vieillesse s'adresse en majorité aux personnes de plus de 65 ans. Toutes ces prestations sociales sont totalement exonérées de prélèvements ;

- les revenus du patrimoine progressent continûment jusqu'à 64 ans puis se stabilisent à un niveau légèrement supérieur à 1500 euros (dans l'approche ménages) à partir de 65 ans ;
- les transferts monétaires entre ménages (pensions alimentaires, transferts monétaires *inter vivos* au sein d'une famille) représentent une faible part des ressources des ménages, hormis pour les ménages de moins 30 ans. Après 40 ans, ces transferts constituent une légère baisse de ressource⁶¹.

Figures 17 : Les niveaux de ressources, en euros



⁶¹ Voir le rapport particulier " Les transferts intergénérationnels familiaux ".



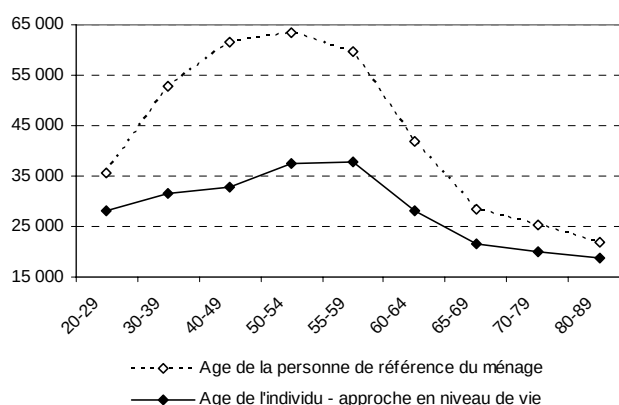
Sources : INSEE, SRCV-SILC 2005, prélèvements payés en 2004. Pour l'impôt sur le revenu, la source est le modèle de microsimulation "Insee Etudes Sociales" basé sur l'enquête revenus fiscaux 2004 actualisée en 2006. Pour la CSG patrimoine, la source est l'enquête revenus fiscaux 2004.

En agrégeant ces différentes sources de revenus et en y imputant les prélèvements sociaux (cotisations sociales et CSG/CRDS, voir les Figures 17), on établit le niveau de ressources totales, disponibles pour les ménages et les individus avant tout prélèvement. Il apparaît que l'évolution des ressources totales⁶² suivant l'âge est étroitement corrélée à la trajectoire observée sur le marché du travail avec un profil croissant avec l'ancienneté durant la vie active puis un décrochage au moment du

⁶² Dans la suite, on utilisera indifféremment ressources et revenus pour désigner l'ensemble des ressources à disposition du ménage, c'est à dire avant tout prélèvement.

passage à la retraite. Ainsi les classes d'âge correspondant à la fin de la vie active (entre 50 et 60 ans) sont celles qui disposent du niveau de ressources le plus élevé⁶³ (voir la Figure 18).

Figure 18 : Les ressources totales, en euros



Sources : INSEE, SRCV-SILC 2005, prélèvements payés en 2004. Pour l'impôt sur le revenu, la source est le modèle de microsimulation "Insee Etudes Sociales" basé sur l'enquête revenus fiscaux 2004 actualisée en 2006. Pour la CSG patrimoine, la source est l'enquête revenus fiscaux 2004. Pour les cotisations sociales, la source est l'Enquête Emploi 2005.

B - Le niveau et la structure des impôts directs sur le revenu

1 - Le niveau d'imposition directe des revenus est le plus élevé entre 50 et 60 ans

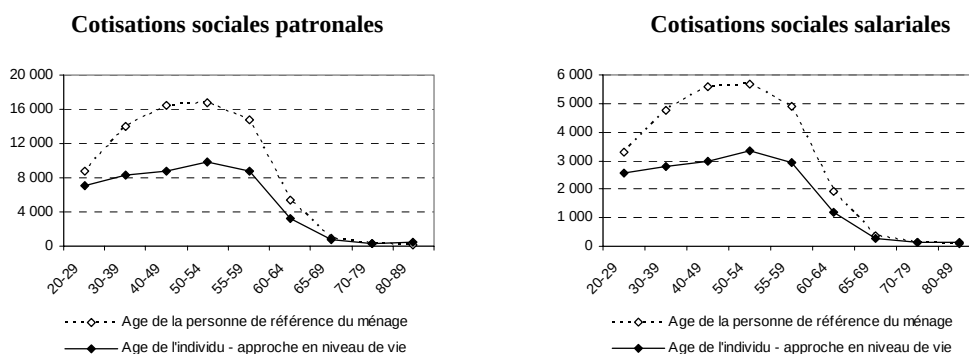
À l'instar de l'analyse des différentes sources concourant à la constitution de l'ensemble des ressources disponibles, à partir de l'ensemble des prélèvements sur les revenus des ménages (cotisations sociales patronales et salariales, impôt sur le revenu, CSG y compris CRDS, taxe d'habitation, CSG patrimoine et cotisations sociales salariales), il est possible de faire les constats suivants :

- les cotisations sociales patronales représentent une part prépondérante de l'ensemble des prélèvements pesant sur les ressources des ménages. Elles ont, par nature, un profil semblable à celui des revenus d'activité qui en constituent la base ;

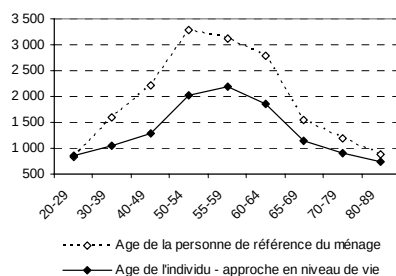
⁶³ Les deux approches retenues font apparaître des niveaux absolus différents du fait de la prise en compte, dans l'approche en niveau de vie des effets d'échelle. Néanmoins, les profils généraux aboutissent globalement aux mêmes conclusions.

- de la même façon, le profil par âge des cotisations sociales salariales est à rapprocher de celui des revenus d'activité ;
- l'impôt sur le revenu et la CSG constituent la majeure partie des impôts directs pesant sur les ménages français. Ces deux impôts présentent un pic entre 50 et 54 ans. L'impôt sur le revenu diminue nettement avant 50 ans et après 65 ans, la CSG ayant un profil légèrement moins prononcé ;
- le profil de la taxe d'habitation dépend à la fois du profil par âge de la taille de ménages et de leur niveau de ressources disponibles. Ainsi, les ménages ont tendance à s'agrandir entre 30 et 55 ans, et par voie de conséquence les besoins en espace également. Par ailleurs, la capacité à se loger dans des surfaces plus importantes croît avec le niveau de vie, et donc avec l'âge ;
- la CSG patrimoine présente mécaniquement un profil par âge atypique : une nette montée en régime entre 20 et 55 ans, durant la phase de constitution du patrimoine, puis une relative stabilisation ensuite. Dans l'approche par ménage, la hausse de la CSG patrimoine pour la classe d'âges 80-89 ans peut s'expliquer par une différence de structure du patrimoine selon l'âge. Certains revenus du patrimoine, notamment les revenus fonciers, bénéficient en effet d'abattements que les autres revenus n'ont pas.

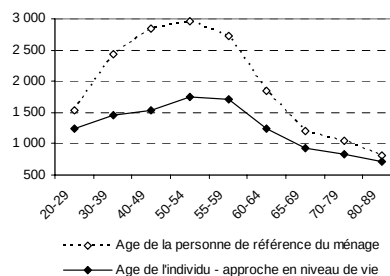
Figures 19 : Les niveaux de prélèvements, en euros



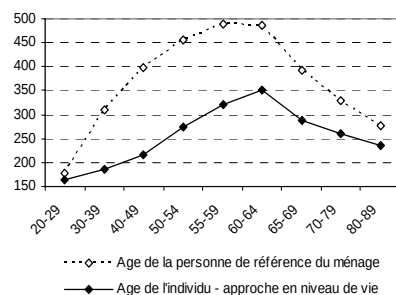
Impôt sur le revenu (y.c la prime pour l'emploi)



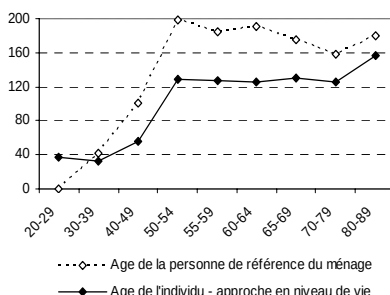
CSG activité - CRDS



Taxe d'habitation



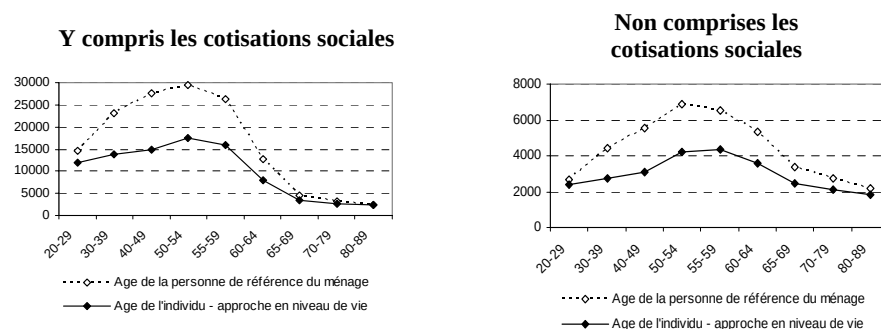
CSG patrimoine



Sources : INSEE, SRCV-SILC 2005, prélèvements payés en 2004. Pour l'impôt sur le revenu, la source est le modèle de microsimulation "Insee Etudes Sociales" basé sur l'enquête revenus fiscaux 2004 actualisée en 2006. Pour les cotisations sociales, la source est l'Enquête Emploi 2005.

La Figure 20 présente l'ensemble des prélèvements obligatoires sur les revenus. Le niveau de prélèvements culmine à près de 30 000 euros pour les ménages dont la personne de référence a entre 50 et 54 ans. Cette figure fait surtout apparaître le caractère prédominant des cotisations sociales dans l'architecture des prélèvements obligatoires sur les revenus. Le profil observé ici est en effet identique à celui des cotisations sociales.

Lorsque l'on retire les cotisations sociales de l'analyse sur les prélèvements, les ménages et individus âgés entre 50 et 60 ans sont toujours les plus imposés mais l'écart relatif par rapport aux autres classes d'âges est moins marqué.

Figure 20 : Les prélèvements sur les revenus, en euros

Sources : INSEE, SRCV-SILC 2005, prélèvements payés en 2004. Pour l'impôt sur le revenu, la source est le modèle de microsimulation "Insee Etudes Sociales" basé sur l'enquête revenus fiscaux 2004 actualisée en 2006. Pour les cotisations sociales, la source est l'Enquête Emploi 2005.

2 - Les dépenses fiscales sont inégalement réparties selon l'âge⁶⁴

À des fins d'incitation économique ou d'équité sociale, les règles d'imposition connaissent des dérogations afin d'alléger la charge fiscale de certaines catégories de contribuables ou d'opérations. Ces dérogations sont communément résumées sous le terme de dépenses fiscales ou encore « niches » fiscales.

Seules les dépenses fiscales en réduction d'impôt représentant plus de 100 millions d'euros ont été retenues. Elles représentent un peu plus de 85% du total des dépenses fiscales en réduction d'impôt à destination des ménages. Il apparaît que les foyers dont la personne de référence a entre 40 et 55 ans ainsi que ceux âgés de plus de 80 ans profitent davantage que les autres foyers des dépenses fiscales. Cela s'explique conjointement par la prime pour l'emploi (près de 120 euros en moyenne pour ces foyers) et les réductions liées à l'emploi d'un salarié à domicile (plus de 80 euros en moyenne). Pour les plus de 80 ans, la dépense fiscale liée à l'emploi d'un salarié à domicile représente une économie d'impôt par foyer importante (près de 300 euros en moyenne).

⁶⁴ Les montants présentés dans ce paragraphe sur les dépenses fiscales ont été élaborés à partir d'une source fiscale. Par conséquent, l'entité étudiée est la personne de référence du foyer (et non du ménage).

Tableau 7 : Les dépenses fiscales par âge de la personne de référence du foyer, en euros

	Prime pour l'emploi	Réduction salarié à domicile	Crédit d'impôt développement durable	Réduction dons aux œuvres	Autres ⁶⁵	Total
entre 20 et 29 ans	159,3	2,5	6,1	3,1	15,3	186,6
entre 30 et 39 ans	120,7	50,3	27,0	11,5	65,9	277,1
entre 40 et 49 ans	122,8	86,4	30,7	21,5	99,0	365,8
entre 50 et 54 ans	105,3	88,4	44,3	29,3	93,3	368,5
entre 55 et 59 ans	81,7	80,8	46,2	36,5	61,4	313,5
entre 60 et 64 ans	38,7	83,0	46,7	46,4	35,4	259,2
entre 65 et 69 ans	14,9	81,1	41,1	56,9	14,9	214,0
entre 70 et 79 ans	3,2	138,8	28,3	58,6	5,7	237,9
entre 80 et 89 ans	0,7	297,4	13,0	63,2	1,9	378,5
TOTAL	92,5	87,9	27,7	28,0	49,5	289,4

Source : Direction générale des finances publiques, échantillon des 500 000 déclarations (Revenus 2005)

C - Les taux moyens d'imposition sont plus élevés aux âges intermédiaires

Le taux implicite d'imposition (ou taux moyen d'imposition) est un indicateur de la charge fiscale. Il rapporte, pour chaque classe d'âges, l'ensemble des prélèvements dont les ménages (individus) s'acquittent à l'ensemble des ressources, prises au sens large (voir Figure 17), des ménages. En moyenne sur l'ensemble de la population française, le taux moyen d'imposition s'établit autour de 39%, selon l'approche considérée.

Le profil par âge du taux moyen d'imposition présente deux paliers (voir les Figures 21). Un premier palier pour les individus âgés de 20 à 54 ans : au sein de ces ménages, le taux d'imposition progresse très légèrement avec l'âge dans un intervalle allant de 40% à 45%. Un second palier concerne les ménages (individus) âgés de plus de 65 pour lesquels le taux moyen d'imposition est stable à un niveau légèrement inférieur à 15%. Entre ces deux paliers, le taux moyen d'imposition est décroissant : entre 55 et 59 ans, les ménages sont légèrement moins imposés que les ménages plus jeunes, puis entre 60 et 64 ans, le taux moyen d'imposition chute nettement (à 28%), ce taux diminue de nouveau brutalement pour s'établir à 15% entre 65 et 69 ans.

⁶⁵ Crédit garde d'enfant, crédit d'impôt apprentissage, réduction prêt à la consommation, réduction frais de scolarisation, réduction investissement DOM-TOM, réduction cotisations syndicales, réduction Fonds commun de placement dans l'innovation.

Ce profil par âge du taux moyen d'imposition présente de profondes similitudes avec les observations que l'on peut faire des comportements individuels sur le marché du travail. Jusqu'à 55 ans, les individus sont présents sur le marché du travail et ont un profil de ressources globalement croissant. Puis, à partir de 55 ans, certains individus se retirent du marché du travail, souvent dans le cadre de préretraites négociées ; entre 60 ans et 64 ans, une part importante d'individus peut justifier de la durée d'assurance requise pour partir en retraite à taux plein et se retire donc du marché du travail ; après 65 ans enfin, la retraite à taux plein est accordée sans condition⁶⁶ et correspond donc à un âge de départ massif à la retraite.

Les Figures 21 présentent également le taux moyen d'imposition, en ne tenant pas compte des cotisations sociales. La figure de droite, par un effet de loupe, met en évidence les écarts de taux d'imposition qui ne résultent pas des cotisations sociales. Cette figure fait clairement apparaître deux phénomènes liés au système fiscal français : la progressivité de l'impôt sur le revenu d'une part et l'existence de taux de CSG différenciés selon le type de revenus (les taux sont notamment moins élevés sur les pensions de retraite). Ainsi, le taux moyen d'imposition augmente entre 20 et 54 ans puis diminue ensuite en lien direct avec l'évolution des revenus, qui sont soumis à un impôt progressif. De plus, les pensions de retraite bénéficient de taux de CSG inférieurs à ceux qui s'appliquent aux revenus d'activité, ce qui a tendance à davantage creuser l'écart de taux d'imposition entre jeunes et moins jeunes.

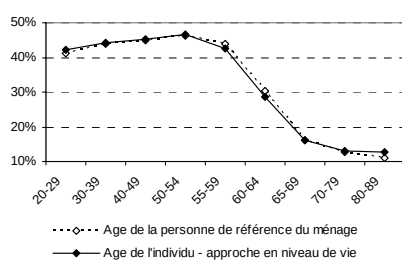
Il existe une troisième spécificité du système fiscal français, qui n'est pas clairement mise en évidence ici mais qui a pour effet d'atténuer le taux moyen d'imposition des classes intermédiaires, par le biais de la politique familiale. D'une part, le quotient familial procure un avantage comparatif aux ménages ayant de nombreuses parts (ménages avec enfants que l'on retrouve majoritairement au sein des classes d'âge intermédiaires) ; d'autre part, les allocations familiales, exonérées de CSG, représentent une part non négligeable des ressources des ménages en question.

⁶⁶ Dès 65 ans, un individu peut prétendre à une retraite à taux plein (50 %), même si le nombre de trimestres d'assurance requis n'est pas réuni. En revanche, si la durée validée dans le régime général est inférieure à la durée de référence exigée suivant l'année de naissance, la pension de retraite sera minorée. Il est alors possible de continuer à travailler au-delà de 65 ans pour rallonger la durée validée.

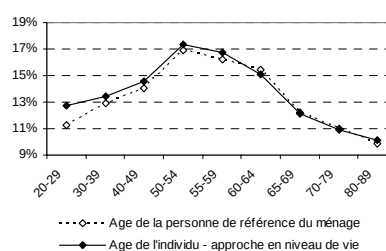
Au total, il apparaît que l'imposition directe sur les revenus opère une redistribution intergénérationnelle instantanée des classes d'âge d'actifs en fin de carrière (entre 50 et 60 ans) vers les classes d'âge plus jeunes et plus âgés. La redistribution s'opère *via* le caractère progressif de l'impôt sur le revenu, les revenus ayant globalement tendance à augmenter durant la vie active puis à baisser par la suite. Le poids des prestations exonérées de prélèvements, notamment les allocations familiales pour les classes d'âge intermédiaires, joue également un rôle en terme de redistribution intergénérationnelle. Enfin, parce qu'ils sont moins présents sur le marché du travail, les plus jeunes et les plus âgés, aux revenus par conséquent plus modestes, tirent une part appréciable de leurs ressources initiales des revenus de remplacement, qui bénéficient de taux de CSG inférieurs, voire d'exonérations, partielles ou complètes.

Figures 21 : Les taux moyen d'imposition sur les revenus

Y compris les cotisations sociales



Non comprises les cotisations sociales



Sources : INSEE, SRCV-SILC 2005, revenus perçus et prélèvements payés en 2004. Pour l'impôt sur le revenu, la source est le modèle de microsimulation "Insee Etudes Sociales" basé sur l'enquête revenus fiscaux 2004 actualisée en 2006. Pour la CSG patrimoine, la source est l'enquête revenus fiscaux 2004. Pour les cotisations sociales, la source est l'Enquête Emploi 2005. Calcul des auteurs.

Chapitre III

Répartition par âge des prélèvements obligatoires sur le patrimoine

I - Sources

L'analyse de la répartition par âge des prélèvements obligatoires sur le patrimoine s'appuie sur plusieurs sources. Les données relatives au stock de patrimoine détenu par les ménages sont issues de l'enquête *Patrimoine* de l'INSEE. S'agissant des données relatives aux prélèvements sur le patrimoine, on retient l'impôt sur la fortune et la taxe foncière. Les données relatives à l'impôt de solidarité sur la fortune ont été obtenues auprès de la Direction générale des finances publiques tandis que les données relatives à la taxe foncière l'ont été à partir de l'enquête *Revenus fiscaux* réalisée par l'Insee.

Réalisée par l'INSEE auprès d'environ 15 000 ménages tous les six ans environ depuis 1986, l'enquête *Patrimoine* observe en évolution la distribution des patrimoines (immobilier, financier et professionnel) des ménages et les taux de détention des différents actifs patrimoniaux. Elle comporte aussi une information très complète sur les facteurs explicatifs des comportements patrimoniaux : biographie familiale et professionnelle, héritages et donations, revenus et situation financière, motifs pour lesquels le ménage détient ou ne détient pas un certain type d'actif. Afin de favoriser l'étude du patrimoine des ménages aisés et celle du patrimoine professionnel, le plan de sondage de l'enquête sur-représente les indépendants, les cadres, les retraités et les ménages habitant dans les quartiers riches.

II - Prélèvements et bases imposables considérés

A - Les prélèvements sur le patrimoine

Il s'agit uniquement ici des prélèvements sur le stock de patrimoine. Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus du patrimoine ont été traités dans la partie relative aux prélèvements obligatoire sur les revenus. On distingue deux impôts sur le stock de patrimoine : la taxe foncière et l'impôt de solidarité sur la fortune.

Les droits de mutation sont proportionnels à la valeur du patrimoine transmis et, de ce point de vue, s'apparentent à un prélèvement sur le stock. Néanmoins cet impôt, prélevé à l'occasion d'une transmission, vient s'ajouter à la taxe foncière et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune. De ce point de vue, il ne paraît pas illogique de le sortir du champ des prélèvements sur le stock de patrimoine. En outre, les droits de mutation à titre gratuit sont traités dans le rapport particulier relatif aux transferts intergénérationnels familiaux.

Encadré n°9 : la taxe foncière

Tout propriétaire d'une propriété bâtie ou non bâtie est soumis en principe à la taxe foncière. La base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties est constituée par la valeur locative cadastrale de ces propriétés, diminuée d'un abattement forfaitaire pour frais de 50%. Le montant de la taxe s'obtient en multipliant la valeur locative cadastrale par les taux fixés par les collectivités locales. Il existe quelques cas spéciaux d'exonérations et de dégrèvements. Sont ainsi exonérés de la taxe foncière les personnes âgées de condition modeste⁶⁷.

⁶⁷ Titulaires de l'allocation supplémentaire versée par le fonds de solidarité vieillesse ou le fonds spécial d'invalidité, les redevables de plus de 75 ans dont les revenus n'excèdent pas un certain seuil, les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés dont les revenus n'excèdent pas un certain seuil.

Encadré n°10 : L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est un impôt dont sont redevables les personnes détenant un patrimoine net supérieur à un certain seuil (au 1er janvier 2007, ce seuil est de 760 000 euros). Les biens du foyer fiscal pris en compte (biens immobiliers, fonds de commerces, biens mobiliers, devises,...) excluent ceux expressément exonérés dans la liste présente dans le code général des impôts (biens professionnels sous certaines conditions, objets d'art,...).

Le barème de l'ISF est progressif, le taux marginal d'imposition est égal à 0,55% pour le patrimoine compris entre 760 000 et 1 220 000 euros puis il progresse par paliers successifs jusqu'à 1,80% pour la fraction de patrimoine excédant 15 810 000 euros.

B - Le patrimoine

Le patrimoine correspond à l'ensemble des biens immobiliers incluant la résidence, principale, l'immobilier de rapport – c'est-à-dire rapportant un revenu foncier-, auxquels s'ajoutent les actifs financiers du ménage et les actifs professionnels lorsque le ménage exerce une activité d'indépendant à titre principal ou secondaire. Il n'inclut pas les biens durables, ni les bijoux et les œuvres d'art. On parle de patrimoine brut lorsque l'endettement des ménages en vue de la constitution de ce patrimoine n'est pas déduit, de patrimoine net sinon. Dans cette partie, seule l'approche par ménage a été retenue. En effet, l'ensemble des données disponibles ne permet pas procéder à l'analyse en niveau de vie (en particulier s'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune).

III - Les comportements patrimoniaux sont étroitement liés à l'âge

Le patrimoine⁶⁸ déclaré est très inégalement réparti dans la population française : en 2004, la valeur moyenne du patrimoine détenu par les ménages français s'élève à 165 000 euros, mais seulement la moitié d'entre eux possède un patrimoine dont la valeur est supérieure à 98 000 € (patrimoine médian). Le stock de patrimoine est donc concentré sur un nombre peu important de ménages.

Le revenu est un déterminant direct des capacités d'épargne des ménages et donc de la possibilité de constituer un patrimoine. Ainsi, plus les revenus sont élevés, plus le niveau de patrimoine augmente.

⁶⁸ Il s'agit du patrimoine brut.

L'âge est également un déterminant majeur du niveau de détention du patrimoine. Ainsi, la littérature contemporaine alloue un rôle particulier à l'âge dans les comportements patrimoniaux (hypothèse du cycle de vie). L'hypothèse du cycle de vie repose sur l'idée que les jeunes ménages sont incités à accumuler un patrimoine qui sera consommé après le départ à la retraite (et la baisse de revenu correspondante). Après une phase d'endettement et d'épargne, donc de constitution du patrimoine aux âges les plus jeunes, suit une phase de désépargne aux âges avancés. Ainsi, le profil des montants de patrimoine est croissant jusque 60-64 ans puis a tendance à décroître par la suite.

Le motif de cycle de vie constitue donc une hypothèse permettant d'expliquer la baisse du niveau de patrimoine après 65 ans. Une seconde hypothèse (hypothèse de l'effet de génération) peut également être avancée. Il se peut que les générations nées en 1930-1940, dont la vie professionnelle a pleinement coïncidé avec la période des "Trente glorieuses", aient tiré davantage de bénéfices que les générations plus anciennes (qui en ont bénéficié uniquement sur la fin de carrière) et plus récentes (qui en ont bénéficié uniquement sur le début de carrière). De plus, une exploitation sur longue période révèle une augmentation du taux de propriétaire et accédants dans l'ensemble de la population (qui passe de moins de 50% à la fin des années 70 à pratiquement 60% aujourd'hui) : les générations les plus anciennes étaient moins fréquemment propriétaires de leur logement⁶⁹.

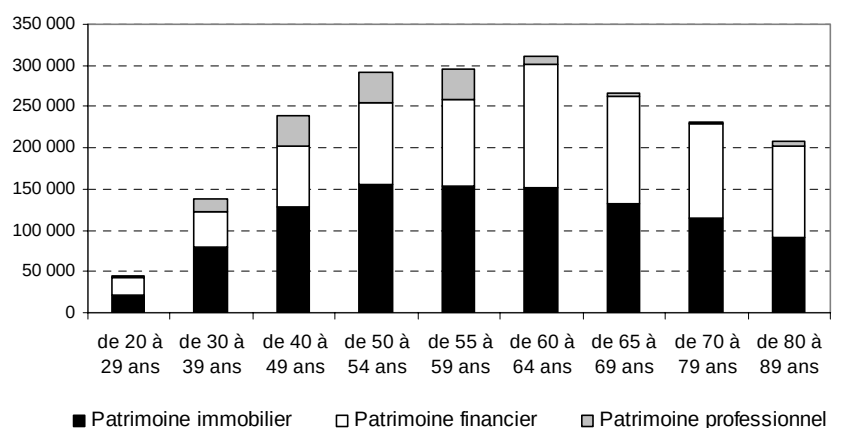
Il existe enfin une troisième hypothèse qui reposerait sur le fait que, passé un certain âge, les ménages ont tendance à liquider une partie de leur patrimoine en procédant à des donations aux générations plus jeunes. S'agissant de la composition du patrimoine déclaré par les ménages, si le patrimoine immobilier est généralement bien déclaré, le patrimoine financier l'est beaucoup moins et l'enquête *Patrimoine* sous-estimerait le niveau réellement détenu par les ménages. Ainsi, en 2004, les ménages déclarent détenir 20% de leur patrimoine total en actifs financiers alors que les données de Comptabilité Nationale font plutôt état de 40%. Ce phénomène a été étudié par ARRONDEL et alii⁷⁰.

⁶⁹ Sur les effets de générations et leur lien avec le niveau de patrimoine, on pourra se reporter au dossier Epargne et patrimoine des ménages dans *l'Economie Française* (INSEE), édition 2006.

⁷⁰ Arrondel L., Guillaumat-Tailliet F., Verget D., « Montants du patrimoine des actifs : qualité et représentativité des déclarations des ménages », *Economie et Statistiques* n°296-297, pp.154-164, INSEE, 1996.

Le niveau de patrimoine croît jusqu'à 65 ans, atteignant alors un peu plus de 300 000 € par ménage et décroît par la suite. Les ménages initient donc le mouvement de désépargne entre 65 et 70. Jusqu'à 55 ans, les biens immobiliers constituent la majeure partie du patrimoine des ménages. Après 55 ans, les besoins en logement des ménages étant moindres (la part de ces ménages ayant encore leurs enfants à domicile est faible), le patrimoine financier est légèrement majoritaire.

Figure 22 : Patrimoine brut par âge de la personne de référence du ménage, en euros



Source : enquête Patrimoine 2004, INSEE

Les ménages les plus âgés se distinguent des plus jeunes par la plus forte propension à détenir des produits financiers risqués (ensemble des valeurs mobilières) : en 2004, 13,8% (voir Tableau 8) des ménages de moins de 30 ans détiennent cette catégorie de patrimoine contre plus de 20% pour les autres classes d'âge (voir plus de 30% pour les ménages de 50 à 59 ans). De la même manière, les produits d'assurance-vie concernent environ un ménage sur deux entre 30 et 60 ans contre un sur quatre pour les ménages de moins de 30 ans. En 2004, 56% des ménages possèdent leur résidence principale ou sont en voie de l'acquérir, contre 54,5% en 2000. Malgré l'accélération récente de la hausse des prix de l'immobilier, le faible niveau des taux d'intérêt encourage l'accession à la propriété. Si peu de ménages de moins de 30 ans possèdent sont propriétaires de leur résidence principale (13,7%), à partir de 30 ans, l'accession à la propriété est largement répandue, voire majoritaire à partir de 40 ans.

Tableau 8 : Taux de détention du patrimoine en %

	Livrets défiscalisés	Livrets soumis à l'impôt	Épargne logement (CEL ou PEL)	Ensemble des valeurs mobilières	Assurance-vie, PEP, épargne retraite	Épargne salariale	Résidence principale	Autres logements
Ensemble 1997-1998	82,5	6,2	40,9	21,9	45,5	12,7	53,3	18,1
Ensemble 2000	83,4	7,9	39,7	25,1	46,6	15,2	54,5	19,2
Ensemble 2003-2004	82,6	5,9	41,3	24,2	43,7	16,7	55,7	17,7
Âge de la personne de référence du ménage								
Moins de 30 ans	84,7	4,4	42,7	13,8	25,5	16,4	13,7	4,4
De 30 à 39 ans	82,6	9	47,5	23,4	44,8	27	46,1	10,4
De 40 à 49 ans	84,4	5,7	45,7	23,1	48,8	26,2	60,9	17,2
De 50 à 59 ans	81,5	6,1	47,5	30,5	51	21,9	67,5	27,1
De 60 à 69 ans	79,5	4,1	38,7	27,3	45,9	5,6	69,5	24,5
70 ans et plus	82,7	4,9	26,9	23,9	38,9	1,1	61,4	18,8

Champ : ensemble des ménages de France métropolitaine.

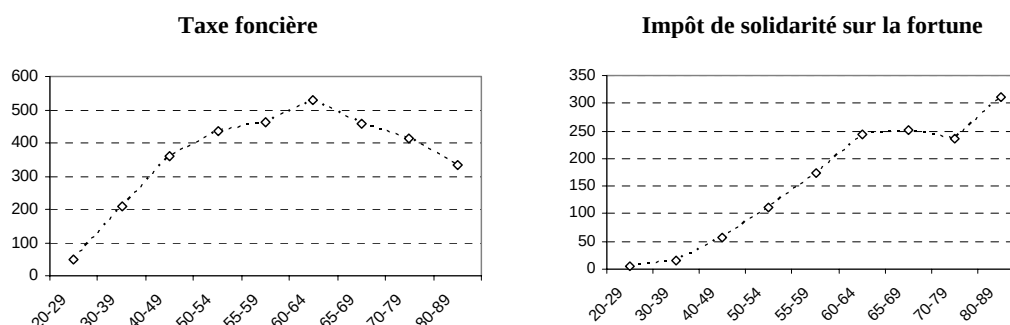
Lecture : 84,7% des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans possèdent un ou plusieurs livrets défiscalisés.

Source : enquêtes Patrimoine en 1997-1998, Détention d'actifs en 2000 et Patrimoine en 2003-2004, INSEE.

IV - Le taux d'imposition du patrimoine croît avec l'âge

Le profil par âge des niveaux de prélèvements sur le patrimoine est proche de celui du niveau de patrimoine brut. Les ménages dont la personne de référence a entre 60 et 64 ont le niveau de prélèvements sur le patrimoine le plus élevé (773 euros par ménage en moyenne). Le niveau moyen d'imposition sur le patrimoine des ménages français s'établit pour sa part à 468 euros. La part de l'impôt sur la fortune a tendance à croître au cours du temps. Il représente en effet un peu plus de 10% de l'imposition du patrimoine pour les ménages dont la personne de référence a entre 40 et 49 ans et plus du tiers pour les ménages de plus de 65 ans. Ceci s'explique par le fait que cet impôt repose sur le patrimoine net. Celui-ci est assez peu élevé pour les ménages jeunes qui se sont endettés pour constituer leur patrimoine, il est au contraire proche du patrimoine brut et donc plus élevé pour les ménages âgés qui ont largement remboursé leur emprunt. De plus, l'impôt de solidarité sur la fortune est un impôt progressif : toutes choses égales par ailleurs, son poids augmente d'autant plus rapidement que le niveau de patrimoine net s'élève.

Figures 23 : Les niveaux de prélèvement sur le patrimoine, par âge de la personne de référence du ménage, en euros

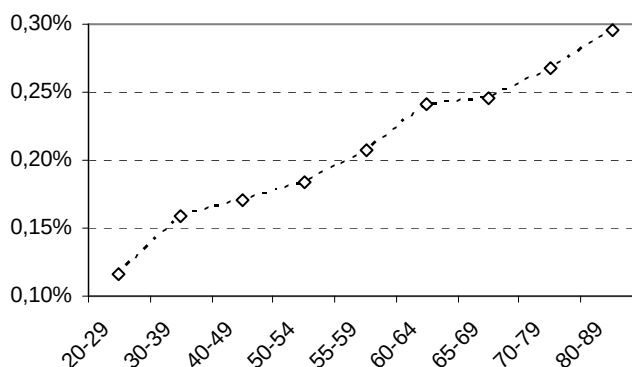


Sources : les données concernant l'ISF sont obtenues auprès de la direction générale des finances publiques, celles concernant la taxe foncière à partir de l'enquête Revenus fiscaux 2004 (INSEE).

On peut à nouveau, comme cela a été fait pour la consommation et le revenu, mettre le niveau de prélèvements en regard de la base taxable. Ici, le calcul n'a pas la pertinence empirique des taux implicites sur la consommation et le revenu dans la mesure où l'impôt de solidarité sur la fortune porte sur le patrimoine net et non sur le patrimoine brut.

Le graphique présente ainsi un profil croissant avec l'âge de la personne de référence du ménage. En effet, puisque les jeunes ménages constituent leur patrimoine immobilier en s'endettant, une partie importante du patrimoine détenu par ces mêmes ménages n'est pas encore remboursée et n'est donc pas constitutive de la base taxable. Au final, en rapportant les prélèvements sur le patrimoine au patrimoine brut, on a tendance à sous-estimer les taux implicite d'imposition des classes d'âge les plus jeunes. En revanche, pour les classes d'âges plus élevés, le patrimoine net tend à approcher le patrimoine brut et le taux d'imposition présenté ci-dessous est vraisemblablement proche du taux implicite d'imposition sur le patrimoine.

Figure 24 : Le taux d'imposition sur le patrimoine brut, par âge de la personne de référence du ménage



Sources : direction générale des finances publiques et enquête Revenus fiscaux (INSEE) pour les prélèvements, enquête patrimoine 2004 (INSEE) pour les niveaux de patrimoine. Calculs CPO.

PARTIE II

CONSÉQUENCES INTERGÉNÉRATIONNELLES D'UNE ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Après avoir mis à plat la répartition actuelle des prélèvements obligatoires par tranche d'âges, il est intéressant d'examiner les conséquences en termes intergénérationnels d'une évolution des prélèvements fiscaux et sociaux. Pour ce faire, il est procédé à une analyse de différents scénarios de changements du système fiscal français, en s'appuyant, le cas échéant, sur une approche historique des principales mesures fiscales mises en œuvre depuis une dizaine d'années et de leur résultat sur la répartition de la charge fiscale par tranche d'âges.

De manière schématique, une évolution des prélèvements obligatoires peut être stylisée selon deux approches, non exclusives, de politique fiscale :

- une première approche revient à envisager les conséquences d'une évolution des principaux prélèvements obligatoires. Ces variantes analytiques doivent permettre de jauger l'impact intergénérationnel d'une hausse ou d'une baisse qui pourrait être décidée sur la TVA, sur la CSG et la CRDS, sur les cotisations sociales, sur l'impôt sur le revenu, sur la fiscalité du patrimoine (ISF et taxes foncières) et sur la fiscalité du carbone (*via* la création d'une « taxe carbone » par exemple) ;
- une seconde approche, plus ciblée, consiste à déterminer les effets sur les différentes tranches d'âges d'un transfert de charges entre prélèvements, à recettes fiscales constantes. Il a été choisi de concentrer ce travail sur la question cruciale de l'évolution du financement de la protection sociale, en considérant un transfert de cotisations sociales sur d'autres formes d'imposition et en abordant, notamment, la question de la TVA sociale.

En termes méthodologiques, le travail qui est présenté ici est par nature purement statique car il s'appuie sur une hypothèse forte de stabilité des comportements des acteurs économiques à court terme. Ainsi, les agents sont supposés ne pas réagir (par un ajustement sur le niveau et/ou la structure de la consommation ou encore sur l'offre de travail) en réaction aux modifications de leur environnement fiscal, et notamment aux variations de prix qu'elles induisent. Par ailleurs, les simulations qui sont détaillées dans cette partie reposent sur les mêmes sources que celles qui ont servi dans la première partie du présent rapport et ne retiennent plus que l'approche « ménages », à l'exclusion donc de l'approche par niveau de vie individuel, qui présente l'inconvénient de ne pas être universelle ; l'effet taille des ménages n'est, par conséquent, pas internalisé dans les résultats présentés. Enfin, il a été choisi par convention de considérer systématiquement l'impact intergénérationnel de modifications de prélèvements obligatoires à hauteur de 0,1 point de PIB soit 1,8 milliard d'euros.

Chapitre I

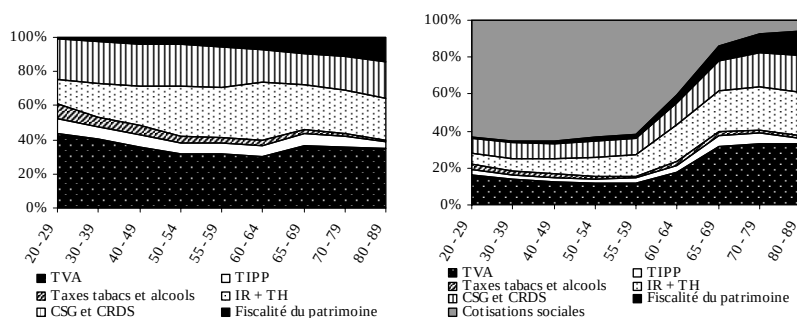
Scénarios d'évolution des prélèvements obligatoires

La première partie du rapport a permis de montrer que le poids des prélèvements obligatoires diffère en fonction de l'âge, selon des profils spécifiques à chaque type de fiscalité. La décision politique de faire évoluer un prélèvement particulier emporte donc des conséquences en termes intergénérationnels qu'il est intéressant d'examiner. Ce travail est mené dans les paragraphes suivants pour les principaux prélèvements. Il est l'occasion, par ailleurs, de faire un bilan historique de réformes fiscales récentes, comme l'évolution de l'impôt sur le revenu ou celle des taxes sur les tabacs.

Les résultats présentés ci-dessous peuvent indifféremment être interprétés à la hausse comme à la baisse. En effet, si la hausse d'un prélèvement pèse particulièrement sur une tranche d'âges, son allègement profite de manière symétrique en priorité à la même tranche.

Enfin, ces résultats sont généralement présentés selon des variantes, incluant et excluant les cotisations sociales. Si l'on considère pour chaque classe d'âges le poids relatif de chaque prélèvement dans le montant total (voir la Figure 25), il apparaît effectivement que les cotisations sociales déforment fortement le « profil » des prélèvements pour les classes d'âges actives (jusqu'à 65 ans), en « écrasant » la charge des contributions de nature fiscale. Si la TVA représente ainsi plus de 40% des prélèvements hors cotisations des 20-29 ans et moins de 40% pour les ménages les plus âgés, elle ne compte que pour moins de 20% de la totalité des prélèvements des 20-29 ans, contre plus de 30% pour les ménages les plus âgés.

Figures 25 : Répartition des différents prélèvements par classe d'âges hors cotisations sociales (à gauche) et avec cotisations sociales (à droite)



Source : CPO ; données de l'INSEE

I - Evolution de la TVA

La TVA représente le principal prélèvement fiscal sur les ménages, avec des différences sensibles entre classes d'âge en raison de la différence de structure de la consommation en fonction de l'âge et de l'importance plus ou moins grande dans le panier de dépenses des produits exonérés ou faiblement taxés⁷¹ et, à l'inverse, des produits fortement taxés⁷². La Figure 26 montre, à cet égard, l'évolution avec l'âge de la part de TVA à taux réduit dans le montant total de TVA acquittée. Cette part suit trois évolutions spécifiques :

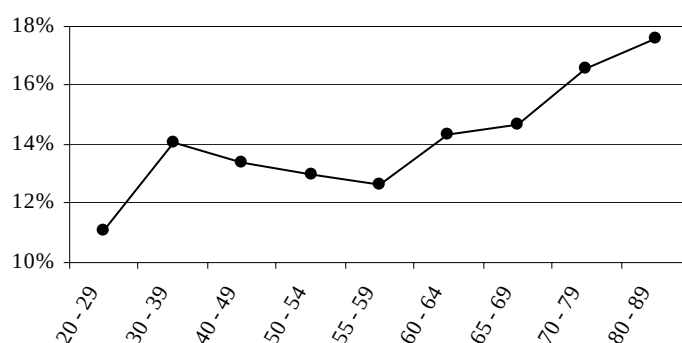
- une augmentation entre la tranche des 20-29 ans et celle des 30-39 ans, due à l'accroissement des dépenses d'alimentation avec l'arrivée d'enfants en bas âge dans les ménages ;
- une baisse régulière entre 30 et 59 ans en raison de la part croissante des biens et services taxés au taux normal dans le panier de consommation ;

⁷¹ Au taux super-réduit de 2,1% et au taux réduit de 5,5%.

⁷² Au taux normal à 19,6%.

- une augmentation très forte après 60 ans en raison d'une diminution forte des biens et services taxés au taux normal et de la prépondérance croissante avec l'âge de l'alimentation dans le panier de consommation.

**Figure 26 : Part de TVA à taux réduit
dans le montant total de TVA par tranche d'âges**



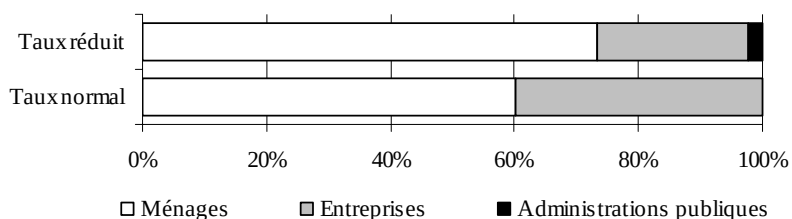
Source : CPO ; données de l'INSEE

Une évolution de la TVA aura donc des conséquences intergénérationnelles distinctes selon le type de taux concerné par l'évolution. Il est donc nécessaire de distinguer plusieurs scénarios de modification de la TVA :

- un scénario d'évolution uniforme de la TVA ;
- un scénario d'évolution du taux réduit uniquement ;
- un scénario d'évolution du taux normal uniquement ;
- un scénario d'évolution ciblée sur certains produits de consommation.

Par ailleurs, la TVA supportée directement par les ménages, d'un montant supérieur à 80 milliards d'euros en 2006, ne compte pas pour la totalité de la TVA perçue par l'État, soit environ 130 milliards d'euros. Même s'il s'agit d'un prélèvement sur la consommation finale grâce au dispositif de déduction de la TVA pour les entreprises, un quart environ du prélèvement est malgré tout opéré sur le secteur productif et marginalement sur les administrations publiques. Cette contribution des entreprises est, par ailleurs, différenciée selon le type de taux de TVA : le secteur productif représente ainsi près de 40% des recettes de TVA au taux normal mais moins de 25% des recettes de TVA au taux réduit (voir la Figure 27). L'impact intergénérationnel d'une évolution globale de la TVA est donc également conditionné par la structure des dépenses de consommation des entreprises.

Figure 27 : Poids de chaque redevable dans la TVA perçue selon le taux



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique

D'un point de vue méthodologique, les données concernant la TVA présentées ci-après sont issues de l'enquête « Budget des familles 2006 » de l'INSEE pour leur ventilation par classe d'âges après mise en cohérence avec les données macroéconomiques de la direction générale du Trésor et de la politique économique sur le montant de la TVA acquittée par type de redevables.

1 - Scénario d'évolution uniforme de la TVA

Le scénario présenté ici consiste à simuler une évolution homothétique de la TVA, par exemple à la hausse, pour un montant équivalent à 0,1 point de PIB (1,8 milliard d'euros) sur les seuls ménages. Sur un montant total à la charge des ménages de 80,6 milliards d'euros, cette évolution correspondrait donc à une hausse globale de 2,23% de la TVA. Ce taux d'augmentation est appliqué de manière égale au montant de TVA acquittée par chacune des tranches d'âges considérées.

L'annexe de ce rapport dresse le cadre méthodologique dans lequel s'inscrit cette simulation. Le Tableau 9 retrace les différentes étapes du calcul présenté en annexe pour chaque classe d'âges :

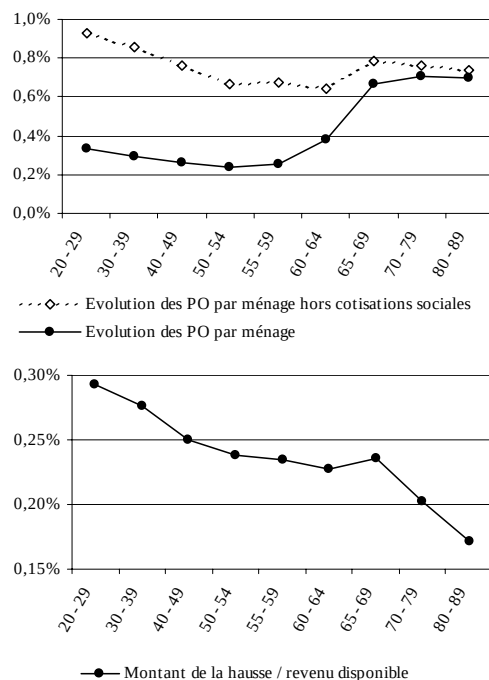
- le montant de TVA supplémentaire correspond pour chaque classe d'âges à 0,23% du montant de TVA acquittée (colonne 1) ;
- ce montant supplémentaire est à rapporter au montant total de prélèvements obligatoires supporté par chaque classe d'âges (colonne 3), rapport qui dépend de la part que représente la TVA dans le total des prélèvements (colonne 2) ;
- au total, la variation du taux implicite de prélèvement sur la consommation varie selon l'âge avec une décroissance pour les ménages les plus âgés (colonne 4).

Tableau 9 : Conséquences intergénérationnelles d'une hausse homothétique de la TVA de l'équivalent de 0,1 point de PIB

	$\frac{\Delta TVA}{TVA}$ (1)	$\frac{TVA}{PO}$ (2)	$\frac{\Delta TVA}{PO}$ (3) = (1) x (2)	$\Delta(\text{taux de } PO)$ (4)
de 20 à 29 ans	2,23%	41,8%	0,93%	0,21%
de 30 à 39 ans	2,23%	38,6%	0,86%	0,22%
de 40 à 49 ans	2,23%	34,2%	0,76%	0,22%
de 50 à 54 ans	2,23%	29,8%	0,67%	0,22%
de 55 à 59 ans	2,23%	30,1%	0,67%	0,22%
de 60 à 64 ans	2,23%	28,8%	0,64%	0,21%
de 65 à 69 ans	2,23%	35,1%	0,78%	0,21%
de 70 à 79 ans	2,23%	34,2%	0,76%	0,19%
de 80 à 89 ans	2,23%	33,3%	0,74%	0,18%
TOTAL	2,23%	34,3%	0,76%	0,21%

Lecture : dans ce tableau, les prélèvements obligatoires s'entendent hors cotisations sociales

Figures 28 : Conséquences intergénérationnelles d'une hausse uniforme de la TVA



Source : CPO ; données de l'INSEE

La simulation d'une hausse uniforme de la TVA de 0,1 point de PIB emporte les commentaires suivants :

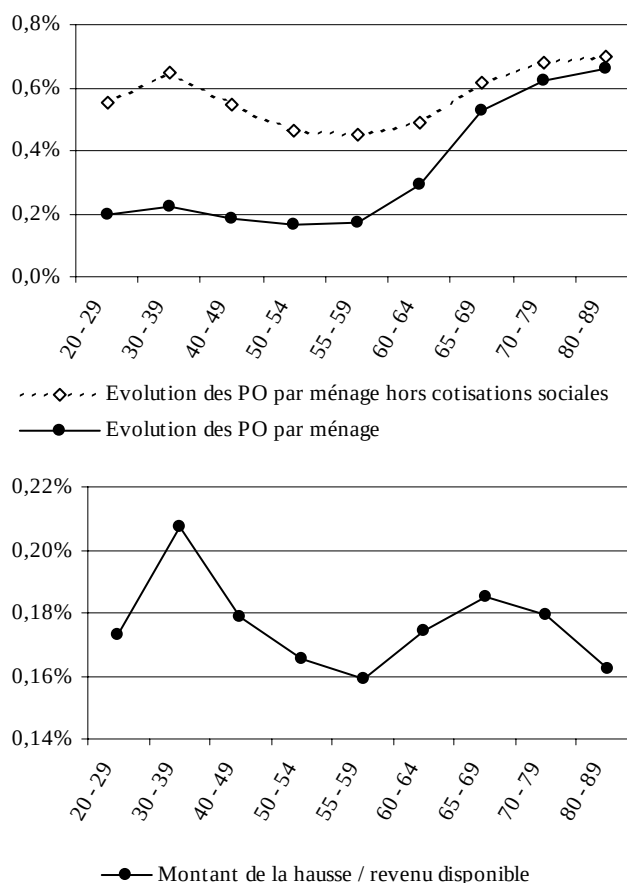
- sur le seul champ des prélèvements de nature fiscale, une hausse de la TVA pèserait proportionnellement plus lourdement sur les ménages les plus jeunes et, dans une mesure moindre, sur les ménages les plus âgés. Les ménages de moins de 40 ans verraient ainsi le montant de leurs impôts augmenter globalement de plus de 0,8% contre légèrement plus de 0,6% pour les ménages de 50 à 64 ans. De même, les ménages de plus de 65 ans verraient leurs impôts augmenter de plus de 0,7%. Ce constat est naturellement conforme aux analyses menées dans la première partie du rapport concernant la consommation ;
- sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, une hausse de la TVA concernerait proportionnellement plus fortement les ménages retraités, qui ne sont pas soumis aux cotisations sociales. Les ménages de plus de 65 ans verraient, dans ce cas, leurs prélèvements s'accroître de plus de 0,6%, quand les ménages de 20 à 65 ans verraient les leurs augmenter de 0,2 à 0,4% ;
- si l'on rapporte le montant de la hausse de prélèvement subie par chaque classe d'âges à son revenu disponible, il apparaît cependant qu'une hausse de TVA pèserait en sens opposé de manière décroissante sur le revenu en fonction de l'âge. Autrement dit, une augmentation uniforme de la TVA de 0,1 point de PIB coûterait 0,28% du revenu disponible des ménages de 20-29 ans contre moins de 0,20% du revenu des ménages de plus de 70 ans.

Au total, si une évolution uniforme de la TVA à la hausse modifierait le poids des prélèvements de manière globalement plus défavorable pour les ménages les plus âgés, elle pèserait plus fortement sur les revenus des ménages les plus jeunes.

2 - Scénario d'évolution du taux réduit de la TVA

Un deuxième scénario consiste à ne modifier que le taux réduit de TVA, pour un montant équivalent à 0,1 point de PIB (soit 1,8 milliard d'euros). Sur un montant total de 13,4 milliards d'euros, une telle évolution, à la hausse par exemple, reviendrait à faire passer le taux réduit de 5,50% à 6,24%. Ce nouveau taux réduit peut alors être appliqué aux dépenses de consommation concernées pour chacune des classes d'âges étudiées. Il en ressort une hausse de TVA pour les ménages supérieure à 1,3 milliard d'euros, le solde étant à la charge des entreprises et des administrations publiques.

Figures 29 : Conséquences intergénérationnelles d'une hausse du taux réduit de la TVA



Source : CPO ; données de l'INSEE

Les résultats de cette simulation sont présentés dans les Figures 29 et appellent les commentaires suivants :

- sur le seul champ des prélèvements de nature fiscale, une hausse du taux réduit de TVA de 5,50 à 6,24% pèserait proportionnellement plus lourdement sur les ménages les plus jeunes et, surtout, sur les ménages les plus âgés. Les ménages de 30-39 ans verraient ainsi le montant de leurs impôts augmenter globalement de plus de 0,6% contre entre 0,4 et 0,5% pour les ménages de 50 à 64 ans et plus de 0,6% pour les plus de 65 ans ;

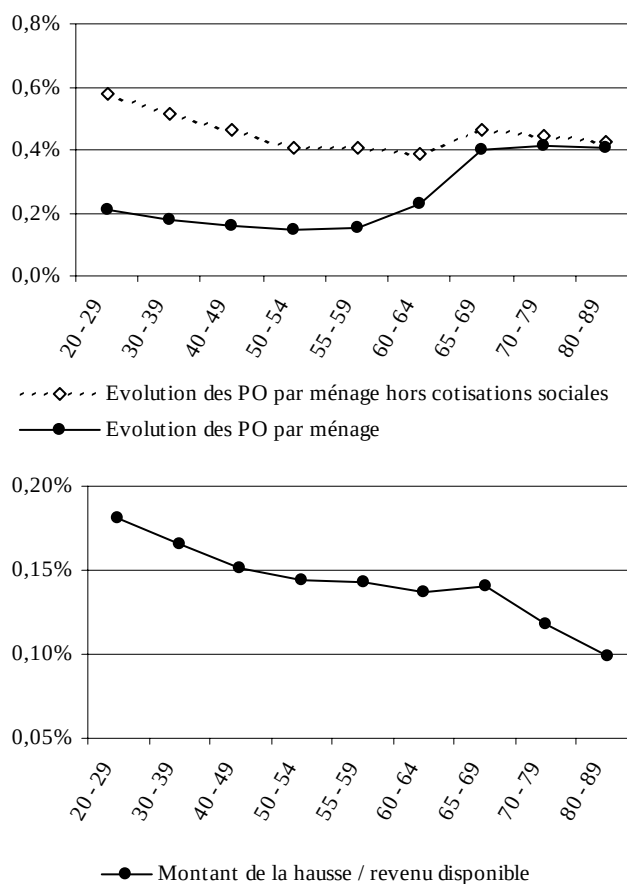
- sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, une hausse du taux réduit de la TVA concernerait proportionnellement encore plus fortement les ménages retraités, qui ne payent pas de cotisations sociales et pour lesquels la TVA représente donc une part plus grande de leurs prélèvements obligatoires. Les ménages de plus de 65 ans verraient, dans ce cas, leurs prélèvements s'accroître de plus de 0,5%, quand les ménages de 20 à 59 ans verraient les leurs augmenter de 0,2 à 0,3% ;
- par rapport au revenu disponible, la hausse de prélèvement due au relèvement du taux réduit de 5,50 à 6,24% toucherait en premier lieu les 30-39 ans et les 65-69 ans. Une telle évolution leur coûterait respectivement 0,21% et plus de 0,18% de leurs revenus disponibles respectifs. Les classes d'âges les moins touchées seraient les 50-59 ans et les 80-89 ans (coût de l'ordre de 0,16% du revenu disponible). La situation spécifique de la tranche 30-39 ans est due à la conjonction d'une forte dépense de consommation de produits taxés au taux réduit, particulièrement en alimentation en raison de la présence fréquente d'enfants en bas âge au sein des ménages concernés, et d'un revenu disponible inférieur à celui des tranches d'âges juste supérieures. Ce résultat révèle, à nouveau, la limite de l'analyse qui est présentée ici en raison de la non-intégration de l'effet taille des ménages.

Comme dans le scénario précédent, il apparaît au total qu'une évolution à la hausse du taux réduit de la TVA modifierait le poids des prélèvements de manière globalement plus défavorable pour les ménages les plus âgés. Ce constat est, cependant, à relativiser si l'on rapporte cette augmentation de prélèvement au revenu disponible.

3 - Scénario d'évolution du taux normal de la TVA

Un troisième scénario consiste à ne modifier que le taux normal de TVA, pour un montant équivalent à 0,1 point de PIB (soit 1,8 milliard d'euros). Sur un montant total de 117,6 milliards d'euros, une telle évolution, à la hausse par exemple, reviendrait à faire passer le taux normal de 19,60% à 19,90%. Ce nouveau taux normal peut alors être appliqué aux dépenses de consommation concernées pour chacune des classes d'âges étudiées. Il en ressort une hausse de TVA pour les ménages supérieure à 1,1 milliard d'euros le solde étant à la charge des entreprises et des administrations publiques.

Figures 30 : Conséquences intergénérationnelles d'une hausse du taux normal de la TVA



Source : CPO ; données de l'INSEE

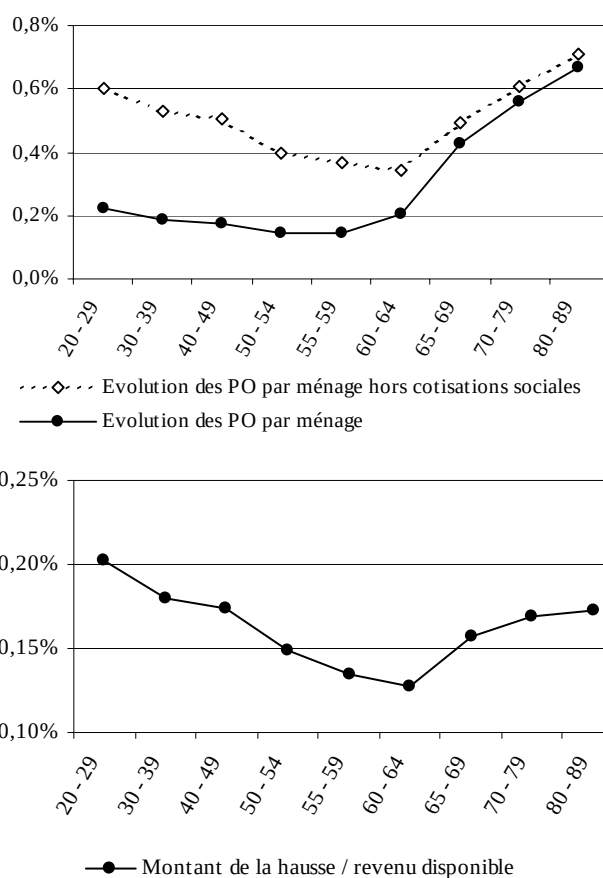
Les conclusions qui peuvent être tirées de ce scénario sont globalement semblables au résultat du premier scénario de hausse uniforme de la TVA, en raison de l'importance du taux normal dans les recettes totales de TVA (90% des recettes totales). Ici encore, la classe d'âges la plus fortement mise à contribution d'une hausse du taux normal de TVA est la population des ménages les plus jeunes (20-39 ans), particulièrement au regard de leur revenu disponible.

4 - Scénario d'une évolution de la TVA ciblée sur les produits alimentaires gras et sucrés et les services de restauration rapide

Un dernier scénario permet d'envisager un alignement ciblé de la TVA sur les produits gras et sucrés et les services de restauration rapide, pour la plupart d'entre eux aujourd'hui taxés au taux réduit, sur le taux normal. Ce scénario fait écho aux débats sur la fiscalité « comportementale », qui est applicable aux tabacs et aux alcools et qui pourrait être étendue, par le biais d'une taxe nutritionnelle, aux produits alimentaires jugés les plus néfastes pour la santé (boissons sucrées, barres chocolatées...).

Pour dégager les conséquences en termes intergénérationnels d'une telle évolution de la fiscalité, le travail conduit ici a consisté à simuler le passage du taux de TVA sur l'ensemble des produits alimentaires gras et sucrés et des services de restauration rapide du taux réduit de 5,5% au taux normal de 19,6%. Ont été retenues, à ce titre, les catégories de dépenses 01114 (pâtisseries telles que gâteaux, tartes, tourtes, quiches, pizzas), 0115 (huiles et graisses), 0118 (sucre, confiture, miel, sirop, chocolat et confiserie) et 1111 (restaurants et cafés), dans la nomenclature internationale des dépenses COICOP. Cette approche est naturellement grossière et ne préjuge pas de l'inopportunité politique de son application concernant des produits alimentaires de base et des secteurs économiques à forte intensité de main d'œuvre mais vise à dégager quelques résultats simples, qui peuvent éclairer un choix de politique fiscale plus ciblé à l'aune de la démarche intergénérationnelle.

Figures 31 : Conséquences intergénérationnelles d'une hausse ciblée de la TVA sur les produits alimentaires gras et sucrés et sur les services de restauration rapide



Source : CPO ; données de l'INSEE

Un alignement ciblé de la TVA sur le taux normal pour les produits alimentaires gras et sucrés et les services de restauration rapide emporterait les conséquences suivantes :

- sur le seul champ des prélèvements de nature fiscale, une telle évolution pèserait proportionnellement plus lourdement sur les ménages les plus jeunes et les ménages les plus âgés. Le niveau d'imposition augmenterait ainsi de plus de 0,5% pour les 20-39 ans et pour les plus de 65 ans ;

- sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, cette hausse ciblée du taux réduit de la TVA concernerait proportionnellement encore plus fortement les ménages retraités, qui ne payent pas de cotisations sociales et pour lesquels la TVA représente donc une part plus grande de leurs prélèvements obligatoires. Les ménages de plus de 65 ans verraient, dans ce cas, leurs prélèvements s'accroître de plus de 0,4%, quand les ménages de 20 à 59 ans verraient les leurs augmenter de l'ordre de 0,2% ;
- par rapport au revenu disponible, la hausse de prélèvement due à une hausse ciblée de la TVA toucherait en premier lieu les ménages les plus jeunes. Cette évolution provoquerait ainsi un surcroît de prélèvement de 0,20% du revenu disponibles des 20-29 ans. Ce surcroît suivrait un mouvement décroissant jusqu'à la tranche des 60-64 ans pour atteindre 0,13% de leur revenu disponible puis un mouvement croissant après 65 ans pour dépasser 0,17% du revenu disponible des 80-89 ans.

II - Evolution de la CSG-CRDS

La variante analytique présentée consiste à simuler une hausse homothétique de la CSG totale⁷³ (sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine) et de la CRDS pour un montant de 1,8 milliard d'euros (0,1 point de PIB) puis de simuler un alignement du taux de la CSG sur les pensions, actuellement de 6,6%, sur le taux de CSG sur les revenus d'activité de 7,5%.

⁷³ La hausse de la CSG aurait un impact sur l'impôt sur le revenu du fait de la déductibilité partielle de la CSG sur le revenu imposable (à hauteur de 5,1% pour les revenus d'activité, de 4,2% sur les pensions de retraite et d'invalidité et de 3,8% pour les autres revenus de remplacement). Cet effet n'est pas pris en compte dans cette simulation mais, s'il l'était, il ne modifierait que très marginalement les résultats présentés ici.

1 - Scénario de hausse homothétique de la CSG totale et de la CRDS

Plus précisément, compte tenu des niveaux de la CSG activité (y compris la CSG sur les revenus de remplacement), de la CSG capital et de la CRDS, la hausse simulée consiste à majorer la CSG activité de 1,59 milliard d'euros, la CSG capital de 0,1 milliard d'euros et la CRDS de 0,11 milliard d'euros.

Une telle évolution revient à modifier les taux de CSG applicables à chacun des types de revenu de façon à ce que la variation relative de chacun de ces taux soit identique. Dans le cas précis d'une hausse totale de la CSG-CRDS à hauteur de 1,8 milliard d'euros cela revient à augmenter chacun des taux de CSG de 3,2%. Ainsi, le taux de CSG sur les revenus d'activité passerait de 7,5% à 7,74%, le taux de CSG sur les revenus du patrimoine de 8,2% à 8,46%,...et le taux de CRDS de 0,5% à 0,52%.

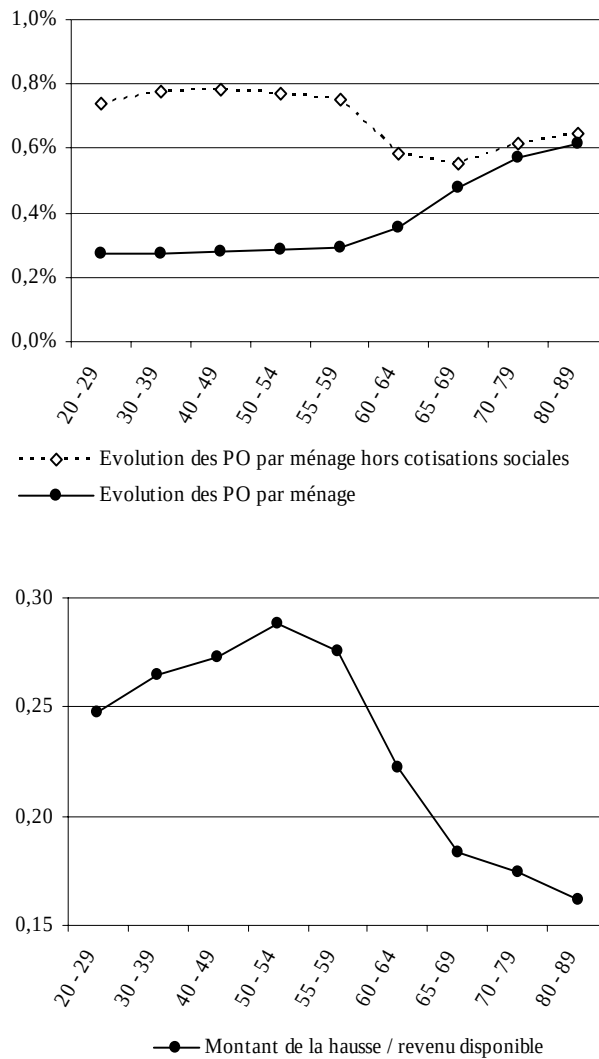
Le profil des conséquences intergénérationnelles en termes d'évolution des prélèvements obligatoires est alors totalement supporté par l'hétérogénéité intergénérationnelle des parts relatives de chacun des types de revenus assujettis à la CSG-CRDS. L'annexe de ce rapport dresse le cadre méthodologique dans lequel s'inscrit cette simulation. Le Tableau 10 ci-dessous retrace les différentes étapes du calcul présenté en annexe pour chaque classe d'âges.

Tableau 10 : Conséquences intergénérationnelles d'une hausse homothétique de la CSG-CRDS de l'équivalent de 0,1 point de PIB

	$\frac{\Delta CSG}{CSG}$ (1)	$\frac{CSG}{PO}$ (2)	$\frac{\Delta PO}{PO}$ (3) = (1) x (2)	$\frac{PO}{revenus}$ (4)	$\Delta(\text{taux de PO})$ (5) = (3) x (4)
de 20 à 29 ans	3,2%	23,1%	0,7%	30,1%	0,22%
de 30 à 39 ans	3,2%	24,3%	0,8%	30,0%	0,23%
de 40 à 49 ans	3,2%	24,4%	0,8%	30,4%	0,24%
de 50 à 54 ans	3,2%	23,9%	0,8%	32,3%	0,25%
de 55 à 59 ans	3,2%	23,4%	0,8%	30,9%	0,23%
de 60 à 64 ans	3,2%	18,2%	0,6%	32,6%	0,19%
de 65 à 69 ans	3,2%	17,3%	0,6%	29,3%	0,16%
de 70 à 79 ans	3,2%	19,1%	0,6%	25,5%	0,16%
de 80 à 89 ans	3,2%	20,2%	0,6%	22,7%	0,15%
Total	3,2%	22,5%	0,7%	29,9%	0,22%

Lecture : dans ce tableau, les prélèvements obligatoires s'entendent hors cotisations sociales.

Figures 32 : Conséquences intergénérationnelles d'une hausse homothétique de la CSG-CRDS de l'équivalent de 0,1 point de PIB



Source : CPO ; données de l'INSEE

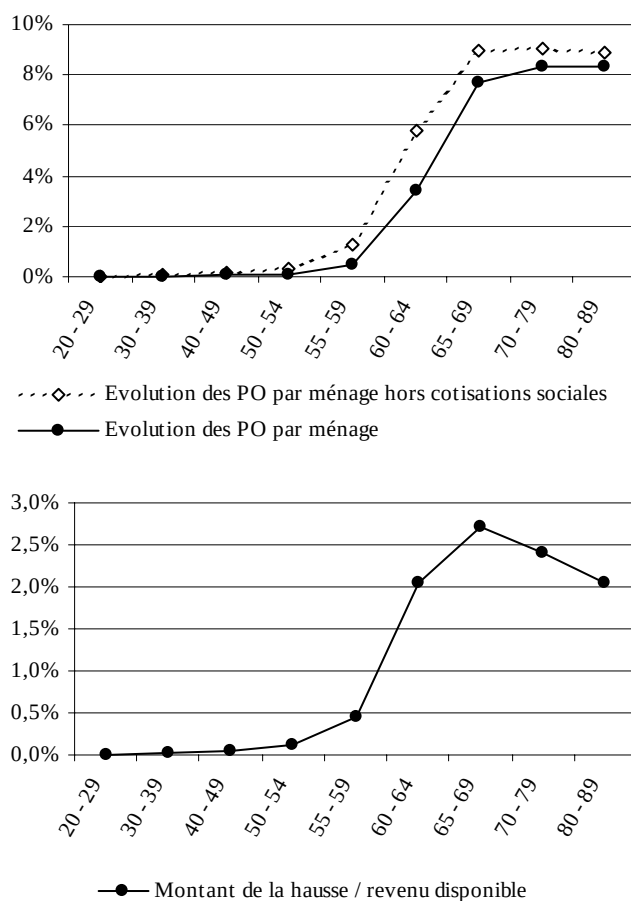
Le niveau des prélèvements obligatoires progresse pour chaque classe d'âges. Néanmoins, le profil des hausses de prélèvement induites présente quelques particularités que l'on peut souligner :

- compte tenu de la structure relative des prélèvements obligatoires des jeunes et des plus âgés, une hausse de la CSG-CRDS induirait une augmentation plus importante des prélèvements hors cotisations sociales pour les classes d'âges les plus jeunes (inférieures à 60 ans) que pour les classes d'âge les plus âgées. La part de la CSG-CRDS dans les prélèvements obligatoires se situe en effet autour de 24% pour les ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans ; cette part est inférieure à 20% pour les ménages de plus de 60 ans. Ainsi, en moyenne, pour les ménages âgés de moins de 60 ans, une hausse uniforme de 1,8 milliard d'euros de CSG-CRDS induirait une accentuation de la pression fiscale (hors cotisations sociales) de l'ordre de 0,8% contre en moyenne 0,6% pour les ménages de plus de 60 ans ;
- si l'on intègre les cotisations sociales dans le champ des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages, les conclusions sont bien évidemment différentes. En effet, la structure des prélèvements obligatoires laissant une place importante aux cotisations sociales, mécaniquement, la hausse de tout prélèvement qui ne soit pas une cotisation sociale se répercute de manière plus prononcée au sein des classes d'âge ayant cessé toute activité professionnelle qu'au sein des classes d'âge actives ;
- s'agissant de l'évolution du taux apparent de prélèvement, la hausse de la CSG-CRDS pénaliserait les générations les plus jeunes : à l'effet de structure des prélèvements (les plus jeunes acquittent davantage de CSG-CRDS relativement à l'ensemble de leurs prélèvements obligatoires) déjà évoqué viendrait s'ajouter un effet « revenu », le taux de prélèvement *ex-ante* des jeunes générations étant plus élevé que celui des générations plus âgées. Ainsi, les prélèvements (hors cotisations sociales) rapportés au revenu brut progresseraient de plus de 0,2 point pour les moins de 60 ans et de moins de 0,2 point pour les plus de 60 ans.

2 - Scénario d'alignement de la CSG pensions sur la CSG activité

L'alignement du taux de CSG pensions (6,6 %) sur le taux de CSG activité (7,5 %) concernerait exclusivement les titulaires d'une pension de retraite, soit pour l'essentiel, les plus de 60 ans. Il correspondrait à une ressource supplémentaire de 5,3 milliards d'euros par an pour la Sécurité sociale.

Figures 33 : Conséquences intergénérationnelles d'un alignement du taux de la CSG pensions sur le taux de la CSG activité



Source : CPO ; données de l'INSEE

Les conséquences intergénérationnelles d'un tel alignement sont univoques. Elles correspondent à une hausse sensible des prélèvements obligatoires sur les plus de 60 ans (de l'ordre de 6% pour les ménages dont la personne de référence a entre 60 et 64 ans et d'environ 9% pour les ménages de plus de 65 ans). En termes de revenu disponible, la hausse de prélèvements est comprise entre 2 et 2,7% pour les plus de 60 ans, avec un maximum atteint pour la tranche d'âges 65-69 ans.

III - Evolution des cotisations sociales

1 - Retour sur les réformes intervenues depuis 1993

Avant de simuler l'impact intergénérationnel d'une évolution des cotisations sociales, un retour historique sur les modifications apportées à ces mêmes cotisations depuis plus d'une décennie apporte quelques éclairages intéressants (voir encadré 11).

Encadré n°11 : Évolution des cotisations sociales depuis 1993

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont connu une évolution en trois temps :

- jusqu'en 1998, il s'agit d'une démarche de réduction du coût du travail au voisinage du SMIC (avec un seuil de sortie variant entre 1,1 et 1,3 SMIC) pour toutes les entreprises (allègements « Balladur » puis « Juppé ») ;

- dans un deuxième temps, de 1998 à 2002, le champ des allègements est étendu pour les entreprises qui réduisent leur temps du travail (allègements « Aubry »), afin de compenser l'impact de cette mesure sur le coût du travail : l'allègement au niveau du salaire minimum passe de 18 à 26 points de cotisation, il décroît ensuite pour atteindre un plancher de 4 000 francs un peu au-dessus de 1,7 SMIC ;

- enfin, les allègements « Fillon », instaurés progressivement de 2003 à 2005, sont accordés à toutes les entreprises pour neutraliser l'impact de la convergence vers le haut du SMIC et des garanties mensuelles de rémunérations mises en place lors du passage aux 35 heures. Le montant maximal est toujours de 26 points au niveau du SMIC et le seuil de sortie, en 2006, est fixé à 1,6 SMIC.

Toutefois, cette description ne rend que partiellement compte de l'instabilité qui a caractérisé l'évolution des dispositifs d'allègements de cotisations au cours de cette période. Depuis juillet 1993, date à laquelle les premières mesures d'allègements ont été mises en œuvre en France, on dénombre huit réformes majeures (voir le Tableau 11). Les trois attributs principaux de la mesure ont été affectés :

- la fenêtre des exonérations a été progressivement étendue, de 1,1 jusqu'à 1,7 SMIC, avant de revenir à 1,6 SMIC ;

- l'ampleur de l'exonération au niveau du salaire minimum a été accrue, de 5,4 points jusqu'à 26 points de cotisations sociales au niveau du SMIC ;

- la forme de l'exonération a elle aussi été modifiée, les mesures en marche d'escalier ayant laissé la place aux mesures linéairement dégressives.

Tableau 11 : Évolution des cotisations sociales patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC

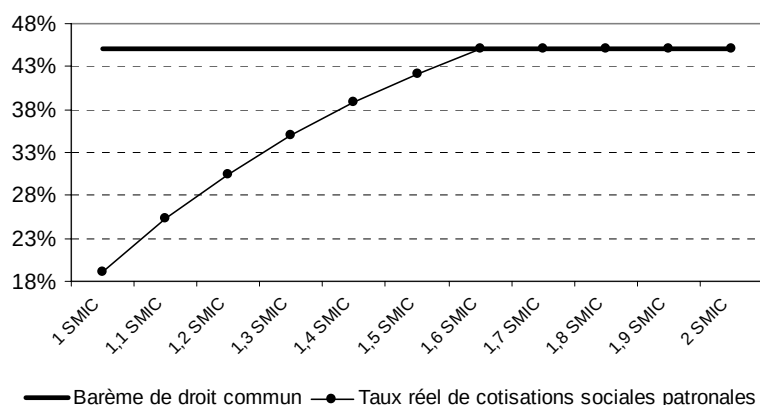
Période	Nature de la mesure (salariés à temps complet)	Réduction en points du taux de cotisations employeur au niveau du SMIC	Taux de cotisations employeurs de Sécurité Sociale au niveau du SMIC
avant le 30/06/1993		–	30,2% ⁷⁴
du 01/07/1993 au 31/12/1994	Suppression des cotisations familles de 1 à 1,1 SMIC et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 SMIC	5,4	24,8%
du 01/01/1995 au 31/08/1995	Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 SMIC	5,4	24,8%
du 01/09/1995 au 30/09/1996	Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 F par mois au SMIC, s'annulant à 1,33 SMIC	18,2	12,0%
du 01/10/1996 au 31/12/1997	Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive unique entre 1 et 1,33 SMIC	18,2	12,0%
du 01/01/1998 au 31-12-2002	Seuil de 1,33 SMIC de la mesure précédente ramené à 1,3 SMIC	18,2	12,0%
du 01/01/2000 au 31/12/2002	Pour les entreprises passées à 35 heures, la partie allégements bas salaires vient s'ajouter à l'aide structurelle de 4 000 F pour réduire le coût du travail des salariés percevant environ jusqu'à 1,8 SMIC mensuel. Cette aide est dégressive, maximale au niveau du SMIC (de 21 500 F par an).	26,0	4,2%
à partir du 01/01/2003	Ristourne unique dégressive entre 1 et 1,7 SMIC. Réduction dégressive de cotisations sociales employeur de 26 points au niveau du SMIC horaire et s'annulant à 1,7 SMIC dans sa version finale. La montée en charge du nouveau système s'étale sur trois ans (fin en juillet 2005).	26,0	4,2%
A partir du 01/01/2005	Idem mais le seuil final est ramené de 1,7 à 1,6 SMIC	26,0	4,2%

Source : CPO

⁷⁴Maladie 12,8 % ; famille 5,4 % ; vieillesse 9,8 % ; accidents du travail 2,2 %.

Au 1^{er} juillet 2007, l'allègement maximal pour les entreprises de plus de 20 salariés est de 26 points de cotisations sociales patronales pour un salaire horaire égal au SMIC. Le montant de l'allègement en euros décroît ensuite linéairement lorsque le salaire horaire augmente, et devient nul au-delà de 1,6 SMIC. À partir du 1^{er} juillet 2007, les entreprises de moins de 20 salariés bénéficient d'un régime plus favorable : la forme du barème et le seuil de sortie sont les mêmes que pour les entreprises de plus de 20 salariés, en revanche le taux maximal de l'allègement (au niveau du SMIC horaire) est plus élevé : 28,1 points. Ce chiffre de 28,1 points correspond au total des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exception des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP) dont les taux sont modulés selon les caractéristiques des entreprises.

**Figure 34 : Taux de cotisations sociales patronales
au 1^{er} janvier 2007⁷⁵**



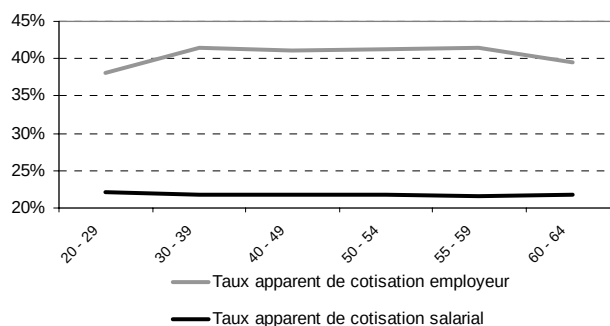
Source : CPO

Tous ces allègements ont pu avoir un impact différencié sur les différentes classes d'âge puisque le niveau d'exonération dépend du salaire. Or le niveau de salaire ayant tendance à croître avec l'âge, ces allègements doivent davantage bénéficier aux classes d'âge les plus jeunes. La Figure 35 valide cette intuition : le taux de cotisations employeurs apparent des ménages dont la personne de référence a entre 20 et 29 ans est inférieur d'environ 3,5 points à celui des ménages de 30 à 60 ans.

⁷⁵ Taux applicables à une entreprise du secteur privé située en Ile-de-France et employant plus de 20 salariés.

Entre 60 et 65 ans, ce même taux de cotisation est également inférieur au taux « normal ». Cette situation peut s'expliquer d'une part par le fait que la trajectoire salariale des plus âgés, même si elle est croissante (effet d'âge), est initiée à un point plus bas que pour les générations les plus jeunes et aboutit donc *in fine* à un niveau de salaire non nécessairement supérieur à celui des classes d'âge plus jeunes (effet de génération), d'autre part par le fait que les plus âgés ont pu avoir à consentir des efforts sur leur salaire en vue de conserver leur emploi.

Figure 35 : Taux apparents de cotisations sociales

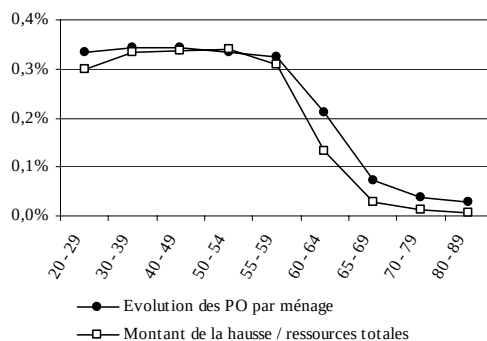


Source : CPO

2 - Scénario prospectif d'évolution des cotisations sociales

La variante analytique consiste ici en une hausse homothétique des cotisations sociales salariales et employeurs représentant au total 1,8 milliard d'euros. Cette variante constitue sans surprise une hausse générale des prélèvements concentrée sur les classes d'âge actives.

Figure 36 : Conséquences intergénérationnelles d'une hausse homothétique des cotisations sociales de l'équivalent de 0,1 point de PIB



Source : CPO

Par rapport à la variante précédente sur la CSG-CRDS, le profil de l'augmentation de prélèvements obligatoires induite par la hausse des cotisations sociales distingue encore plus nettement les ménages de moins de 60 ans de ceux de plus de 60 ans. Comme le nombre d'individus actifs au sein de ménages où la personne de référence a plus de 65 ans est très faible, une hausse des cotisations sociales de 0,1 point de PIB aurait très peu d'effet sur ces ménages (moins de 0,1% de pression fiscale supplémentaire). La hausse des cotisations reposerait donc quasi exclusivement sur les ménages de moins de 60 ans, avec une progression moyenne de la pression fiscale de l'ordre de 0,9%. Les ménages de 60-64 ans sont dans une situation intermédiaire : pas encore complètement sortis du marché du travail mais en proportion moins présents que les classes d'âge plus jeunes, ils verraient leur niveau de prélèvements augmenter de 0,2%.

IV - Evolution de l'impôt sur le revenu : retour sur les réformes intervenues entre 2001-2007

Depuis 2000, l'État a engagé de profondes réformes de l'impôt sur le revenu dans le sens d'une baisse de son poids dans l'ensemble des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages. Ces baisses ont principalement opérées par des modifications des taux du barème. D'autres mesures, même si elles sont d'ampleur moins importante, ont eu pour effet de modifier la charge fiscale des ménages : la suppression de l'avoir fiscal⁷⁶ en 2005 et son remplacement par un système d'abattement applicable aux dividendes⁷⁷ ou bien encore la montée en charge de la PPE (voir encadré n°12).

⁷⁶ Pour limiter les effets d'une double imposition économique des bénéfices des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, lorsque ceux-ci étaient distribués sous forme de dividendes, le législateur avait mis en place un régime de crédit d'impôt appelé « avoir fiscal ». Le mécanisme de l'avoir fiscal consiste à attribuer un crédit d'impôt au bénéficiaire du dividende. L'avoir fiscal constituant lui-même un revenu, celui-ci était donc intégré au revenu imposable du contribuable qui l'imputait sur l'impôt sur le revenu, et en cas d'excédent l'avoir fiscal excédentaire était remboursable.

⁷⁷ De 50% lors de sa mise en place, le taux de l'abattement a été revu à la baisse et s'établit à 40% depuis 2007.

Encadré n°12 : Évolution de l'impôt sur le revenu depuis 2001

En 2001, pour l'impôt dû au titre de l'année 2000, les taux des trois premières tranches d'imposition sont abaissés de 2,25 points. Les tranches d'imposition 4 et 5 sont pour leur part abaissées de 1,25 point. Enfin, les tranches d'imposition 6 et 7 sont abaissées de 0,75 point. Le taux marginal supérieur a ainsi été ramené de 54% à 53,25%.

En 2002, la loi de finances initiale poursuit sur la voie de la diminution de l'impôt sur le revenu par une baisse des taux des quatre premières tranches d'imposition de 0,75 point et de 0,5 point pour les trois tranches supérieures.

La loi de finances rectificative pour 2002 réduit de nouveau l'impôt dû au titre des revenus de l'année 2001 de 5%. Pour l'impôt dû en 2003 (au titre des revenus de 2002), cette réduction a été intégrée dans le barème et amplifiée de 1%, conduisant au total à une diminution de tous les taux de 6% en deux ans. Pour la première fois depuis la création de l'impôt sur le revenu dans sa forme actuelle en 1959, son taux marginal supérieur est passé sous le seuil de 50%.

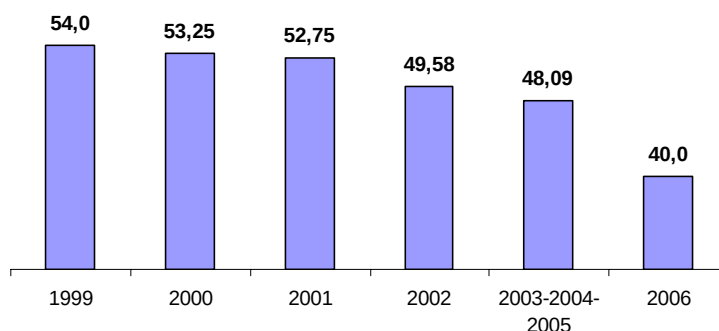
En 2004, la baisse de l'impôt sur le revenu a été poursuivie avec une réduction supplémentaire de 3% de tous les taux du barème. Le taux marginal supérieur a ainsi été ramené de 49,58% à 48,09%.

Durant deux années, en 2005 et 2006, la baisse de l'impôt sur le revenu marque une pause, les taux marginaux d'imposition étant inchangés par rapport à ceux en vigueur en 2004.

La loi de finances initiale pour 2007 reprend l'allègement engagé depuis 2000 et simplifie le barème. Ainsi, le nombre de tranches d'imposition est réduit de sept à cinq et ses taux abaissés du fait de l'intégration dans le barème de l'abattement de 20% existant alors et d'un allègement global de l'impôt. Les nouveaux taux d'imposition pour 2007 (au titre des revenus de 2006) sont de 5,5%, 14%, 30% et 40%. Le taux marginal supérieur, désormais de 40%, place la France au niveau des principaux pays européens. Ce taux est en effet fixé à 43% en Italie, 42% en Allemagne, 40% au Royaume-Uni. Par ailleurs, la loi de Finances 2007 institue un « boucler fiscal » en vertu duquel les impôts⁷⁸ sont désormais plafonnés à 60% des revenus pour tous les contribuables.

⁷⁸ Les impôts concernés par ce plafonnement sont : l'impôt sur le revenu (imposition au barème progressif ou à un taux forfaitaire), les contributions et prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, d'activité et de remplacement ou sur les produits de placements (contribution sociale généralisée -CSG-, contribution pour le remboursement de la dette sociale -CRDS-, prélèvement social de 2% et contribution additionnelle de 0,3% à ce prélèvement), l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties concernant la résidence principale et certaines taxes additionnelles à celles-ci.

Figure 37 : Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu (en%)



Une autre manière d'illustrer les baisses d'impôt sur le revenu depuis 2000 consiste à appliquer aux revenus d'une année donnée successivement les barèmes liés aux lois de Finance depuis 2000⁷⁹, toutes choses égales par ailleurs. Les tranches du barème étant annuellement ajustées (sur le niveau d'inflation) afin de laisser inchangé le niveau de l'impôt des contribuables dont le revenu réel serait constant, les tranches du barème utilisées pour la simulation sont préalablement corrigées de l'évolution de inflation. C'est donc bien uniquement la composante discrétionnaire (nette de l'effet d'indexation des tranches du barème sur l'inflation) des baisses d'impôt sur le revenu qui est présentée. Appliqué aux revenus déclarés en 2006, la simulation conduit aux résultats présentés dans le tableau 12 ci-dessous.

Tableau 12 : Impacts des baisses de l'impôt sur le revenu intervenues depuis 2000

Loi de finances	Impôt sur le revenu en millions d'euros	Impact de la baisse du barème en millions d'euros
2000	69 698	
2001	62 351	– 7 347
2002	59 902	– 2 449
2003	55 376	– 4 526
2004	53 249	– 2 127
2005	53 249	0
2006	53 249	0
2007	48 766	– 4 483
TOTAL		– 20 932

Lecture : En appliquant le barème de la loi de finances pour 2000 aux revenus déclarés en 2006, l'impôt sur le revenu se serait élevé à 69 698 millions d'euros.

⁷⁹ Outre les effets liés aux changements de barème, cette simulation intègre la modification du taux de l'abattement applicable aux dividendes.

Au total, la baisse d'impôt sur le revenu entre 2000 et 2007 s'est élevée à près de 21 milliards d'euros. Autrement dit, toutes choses égales par ailleurs et à barème inchangé depuis 2000, l'impôt sur le revenu serait aujourd'hui 21 milliards d'euros plus élevé. Plus du tiers de cette baisse a été réalisée dès 2001 avec 7,3 milliards d'euros d'économie d'impôt liée.

La baisse de l'impôt sur le revenu a bénéficié à tous les contribuables mais de manière différenciée selon le niveau de revenu et les situations familiales. On peut ainsi mettre en évidence les effets redistributifs apparents, dans la dimension intergénérationnelle, liés à la baisse de l'impôt sur le revenu. Le tableau 13 décompose la baisse simulée ci-dessus par classe d'âges et permet ainsi d'en illustrer les impacts intergénérationnels.

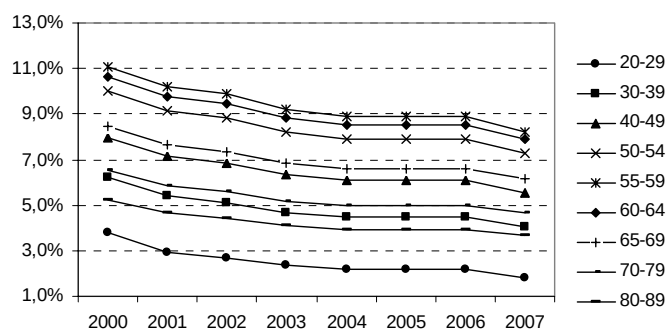
Tableau 13 : Impacts des baisses de l'impôt sur le revenu intervenues depuis 2000

Age du déclarant (approche foyer)	Impôt sur le revenu payé en 2000 en millions d'euros (a)	Baisse d'impôt sur le revenu entre 2000 et 2007 (en% de l'impôt payé en 2000)
de 20 à 29 ans	3 118	53%
de 30 à 39 ans	10 025	35%
de 40 à 49 ans	15 957	30%
de 50 à 54 ans	10 035	27%
de 55 à 59 ans	10 974	26%
de 60 à 64 ans	7 301	26%
de 65 à 69 ans	4 073	27%
de 70 à 79 ans	5 410	29%
de 80 à 89 ans	2 450	29%
TOTAL	69 698	30%

(a) impôt qui aurait été payé en appliquant le barème 2000 aux revenus déclarés en 2006

Du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu et comme la baisse n'a pas toujours été uniforme au sein des tranches d'imposition, la baisse d'impôt entre 2000 et 2007 sur le revenu n'a pas profité de manière homogène aux différentes classes d'âge. Ainsi, les baisses d'impôt sur le revenu décidées en 2001 et 2002 ont majoritairement profité aux foyers imposés aux taux marginaux inférieurs, c'est-à-dire les foyers les plus jeunes et les plus âgés. Les foyers de 20 à 29 ans ont ainsi vu leur impôt sur le revenu diminuer de près de moitié et ceux de 30 à 39 ans de 35%. Au-delà de 70 ans, les baisses d'impôt sur le revenu ont atteint près de 30% tandis qu'entre 50 et 70 ans, ces baisses de revenu, bien que substantielles ont été légèrement inférieures.

Figure 38 : Taux d'imposition apparents sur le revenu

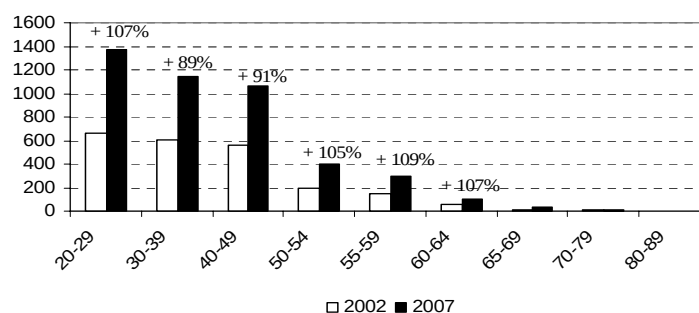


Source : CPO ; données de l'INSEE

Les taux d'imposition apparents sur le revenu sont également orientés à la baisse sous l'effet des différentes réformes du barème. Le taux d'imposition apparent moyen est ainsi passé de 7,7% en 2001 à 5,9% en 2007. Néanmoins, si l'évolution du barème a conduit à des évolutions relatives différenciées de la charge fiscale (plus de baisse pour les jeunes ménages que pour les autres), elle conserve la hiérarchie des taux d'imposition entre classes d'âge. Les ménages de 50-65 ans demeurent les plus contributifs à l'impôt sur le revenu et les jeunes ménages de 20-29 ans les moins contributifs.

Seul l'effet des changements successifs du barème a été discuté jusqu'ici. Or, la prime pour l'emploi créée en 2001 et régulièrement augmentée depuis (de 2,2 à 4,5 milliards d'euros entre 2002 et 2007) constitue l'autre modification d'envergure de l'impôt sur le revenu.

**Figure 39 : La prime pour l'emploi en 2002 et 2007
(en millions d'euros)**



Source : CPO; données de l'INSEE

La prime pour l'emploi est restée concentrée sur les plus jeunes (les moins de 30 ans bénéficient du tiers de la prime pour l'emploi) mais a provoqué des transferts entre générations. Elle a en particulier moins bénéficié aux classes d'âge intermédiaires (entre 30 et 49 ans) qu'aux autres classes d'âge.

V - Création d'une taxe carbone

Le dispositif de taxation de l'énergie comprend actuellement la TIPP applicable au super, la TIPP applicable au gazole, la TIPP applicable au fioul domestique et au fioul lourd, la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN) et la taxe sur le charbon (TICC).

Par rapport aux taxes existantes, la taxe carbone pourrait être imposée en tenant compte du niveau de taxation implicite du carbone dans la fiscalité actuellement en vigueur, afin de véhiculer un signal homogène sur le prix du carbone. Par convention, il peut être considéré que chaque taxe existante couvre en priorité les autres effets externes⁸⁰. Si les coûts de ceux-ci épuisent le montant de la taxe⁸¹, la valorisation de l'atteinte à l'effet de serre est réputée nulle ; à défaut, elle est égale au reliquat.

Les calculs qui suivent sont fondés sur une valeur du CO₂ fixée, pour 2012, au niveau préconisé par le rapport Boiteux II⁸², soit 27 euros par tonne de CO₂. Par hypothèse, étant supposé que cette taxation indique déjà le bon signal sur le prix du carbone le super sans plomb, la taxation actuellement en vigueur sur ce produit n'est pas modifiée.

⁸⁰ Par exemple, pour les carburants : la congestion, l'insécurité routière, les nuisances sonores et l'impact sur la santé.

⁸¹ Ce qui est le cas pour toutes les taxes existantes à l'exception de la TIPP sur le super en zone interurbaine et de la TIPP diesel professionnel (étant entendu que le Grenelle de l'environnement a prévu la mise en place d'une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds, exclusive d'une taxation additionnelle du CO₂ sur le gazole utilisé par les transporteurs routiers). A cet égard, le différentiel actuel de taxation entre l'essence et le gazole pour les particuliers n'est pas justifié au vu des coûts pour la collectivité liés à leurs externalités respectives.

⁸² Commissariat général du Plan (2001), Transports : choix des investissements et coûts des nuisances. Rapport du groupe de travail présidé par Marcel Boiteux, Rapporteur général Luc Baumstark. La Documentation française, Paris.

Le Tableau 14 retrace les différentes étapes du calcul présenté en annexe pour chaque classe d'âges. Ici, à la différence des variantes précédentes, la hausse de prélèvements sur les produits énergétiques concernés n'est pas uniforme entre les classes d'âge. Cette hausse dépend du niveau de consommation initiale en ces mêmes produits (voir la Figure 40). Ainsi, pour les ménages de 80 à 89 ans, la création de la taxe carbone induirait une hausse des prélèvements en TIPP, TICGN et TICC de plus de 40% contre 10% pour les ménages de 20-29 ans.

Tableau 14 : Conséquences intergénérationnelles de la création d'une taxe carbone

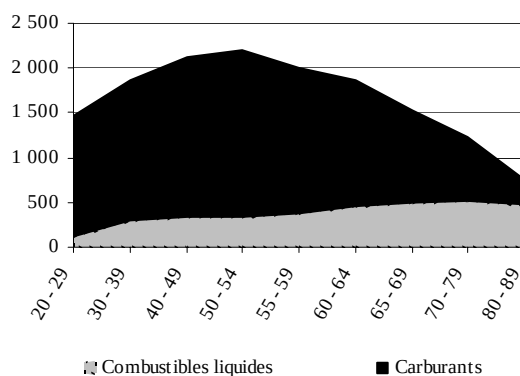
	$\frac{\Delta TC}{TC}$ (1)	$\frac{TC}{PO}$ (2)	$\frac{\Delta PO}{PO}$ (3) = (1) x (2)	$\frac{PO}{\text{revenus}}$ (4)	$\Delta(\text{taux de PO})$ (5) = (3) x (4)
de 20 à 29 ans	10,9%	8,6%	0,9%	30,1%	0,28%
de 30 à 39 ans	13,1%	7,0%	0,9%	30,0%	0,27%
de 40 à 49 ans	12,9%	6,9%	0,9%	30,4%	0,27%
de 50 à 54 ans	13,3%	6,5%	0,9%	32,3%	0,28%
de 55 à 59 ans	13,9%	5,8%	0,8%	30,9%	0,25%
de 60 à 64 ans	15,4%	5,3%	0,8%	32,6%	0,27%
de 65 à 69 ans	16,7%	6,4%	1,1%	29,3%	0,31%
de 70 à 79 ans	21,9%	5,4%	1,2%	25,5%	0,30%
De 80 à 89 ans	46,3%	3,1%	1,4%	22,7%	0,33%
Total	14,4%	6,5%	0,9%	29,9%	0,28%

Lecture : dans ce tableau, les prélèvements obligatoires s'entendent hors cotisations sociales.

TC = TIPP + TICGN + TICC

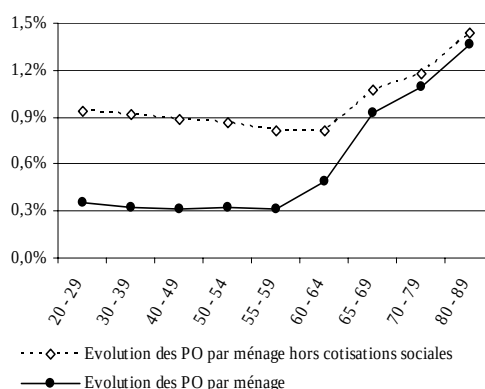
L'examen des consommations de produits pétroliers montre notamment que la dépense de carburants suit une courbe croissante avec l'âge jusqu'à 54 ans puis décroît substantiellement. En revanche, les dépenses de consommations en combustibles liquides croissent continûment avec l'âge pour atteindre leur maximum après 70 ans.

Figure 40: Dépense de consommation en combustibles liquides et en carburants par ménage (en €)



Source : CPO ; données de l'INSEE

Figure 41 : Conséquences intergénérationnelles de la création d'une taxe carbone



Source : CPO ; données de l'INSEE

La mise en place d'une taxe carbone aurait des impacts nettement différenciés entre les différentes classes d'âges :

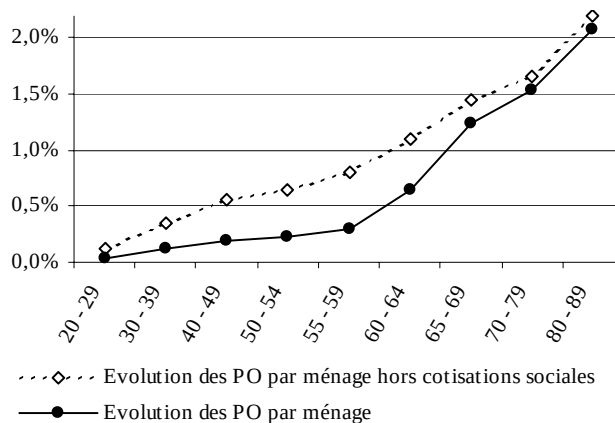
- en effet, les niveaux de consommation relatifs en combustibles liquides et carburants sont assez marqués du point de vue intergénérationnel (voir la Partie I). Ainsi, la part de la consommation de combustibles liquides pour le logement dans la consommation totale évolue de manière croissante avec l'âge tandis que la part de la consommation de carburants est décroissante avec l'âge ;

- ces deux effets se neutralisent pour les ménages âgés de 20 à 59 ans (les prélèvements obligatoires hors cotisations progressent de 0,9%) puis conduisent à partir de 60 ans à faire plus nettement progresser le niveau des prélèvements obligatoires (+1,5% pour les ménages âgés de 80 à 89 ans).

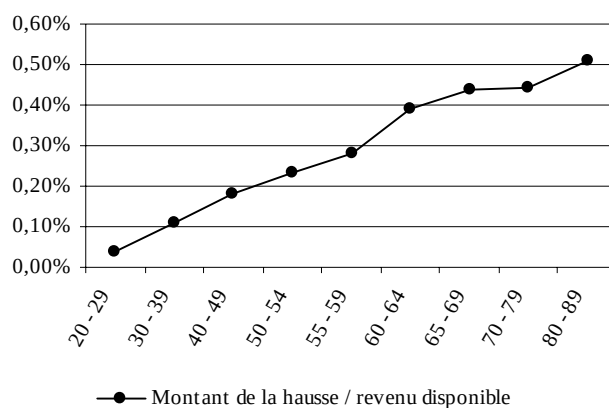
VI - Évolution de la fiscalité du patrimoine

Une dernière évolution envisageable de la fiscalité concerne les prélèvements sur le patrimoine des ménages, à savoir l'ISF et les taxes foncières⁸³. Il peut être simulé une évolution homothétique de ces impôts à hauteur de 0,1 point de PIB (soit 1,8 milliard d'euros), à la hausse par exemple. Sur un montant total à la charge des ménages de 12,0 milliards d'euros, cette évolution correspondrait donc à une hausse globale de 15,0% de ces impôts.

Figures 42 : Conséquences intergénérationnelles de la hausse de la fiscalité du patrimoine (ISF et taxes foncières) de l'équivalent de 0,1 point de PIB



⁸³ Les droits de mutation sont traités dans le rapport "Les transferts intergénérationnels familiaux".



Source : CPO ; données de l'INSEE

Les conséquences d'une hausse de la fiscalité du patrimoine sont nettement défavorables aux dernières classes d'âges, tant en niveau de prélèvements qu'en poids sur le revenu disponible. Dans tous les cas, l'alourdissement de prélèvement est croissant avec l'âge. En niveau de prélèvement, cette hausse est quasiment nulle pour les jeunes ménages alors qu'elle dépasse 2% pour les 80-89 ans. Rapporté au revenu disponible, le surcroît de prélèvement représente moins de 0,2% du revenu des moins de 50 ans mais plus de 0,4% pour les plus de 65 ans.

Chapitre II

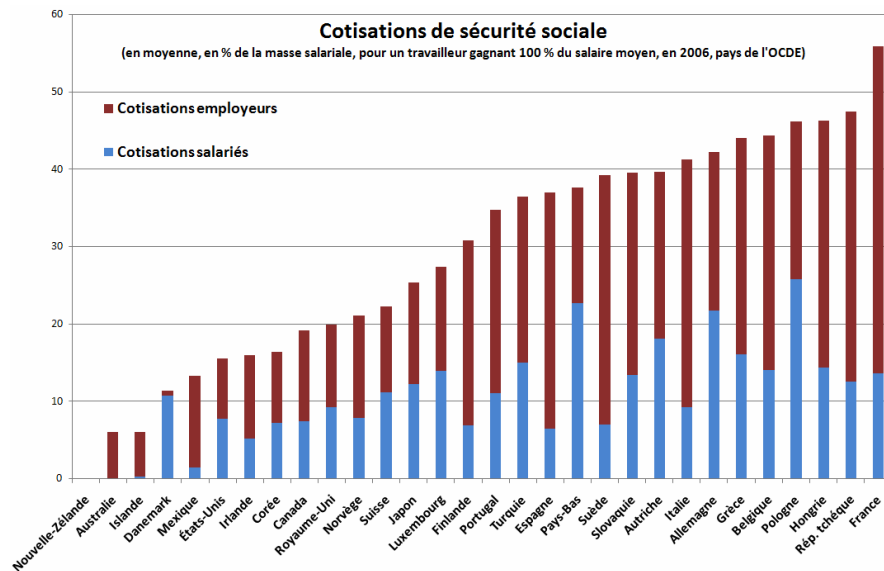
Scénarios de réforme du financement de la protection sociale

Jusqu'au début des années 1990, le développement de la protection sociale a été financé essentiellement par l'augmentation des cotisations sociales. Or, au-delà du système créé au lendemain de la seconde guerre mondiale dans lequel les prestations sociales étaient réservées aux travailleurs et à leurs ayants-droit et devaient donc être financées sur les revenus d'activité, l'universalisation progressive des prestations a posé la question de l'élargissement de la base de financement de la protection sociale.

La réforme principale sur cette question a été réalisée en 1990 avec la création de la CSG.

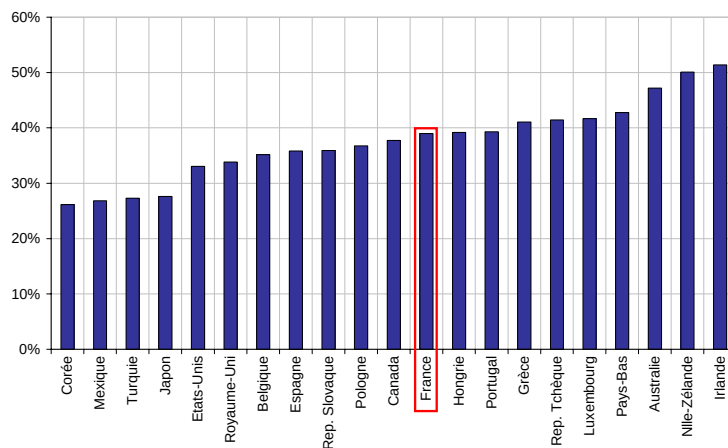
Cependant, les cotisations sociales demeurent en France à un niveau élevé par rapport à la situation de pays comparables pour des niveaux de salaire moyens. D'après l'OCDE, la part des cotisations sociales employeurs et salariés dans la masse salariale était en France la plus élevée de l'OCDE en 2006, avec 55% contre 42% en Allemagne, 20% au Royaume-Uni et 15% aux États-Unis (voir la Figure 43). Rappelons que l'impact sur le coût du travail de ce niveau élevé de cotisations de sécurité sociale a été résolu, pour ce qui est des travailleurs non qualifiés, par les allègements ciblés de cotisations (voir la Figure 44).

**Figure 43 : Taux apparents de cotisations sociales
dans les pays de l'OCDE en 2006**



Source : OCDE

**Figure 44 : Coût du travail au salaire minimum en 2006
(en proportion du coût du travail moyen)**



Source : OCDE

Plusieurs pistes de réflexion sont communément avancées pour réformer le financement de la protection sociale française, avec pour objectif l'amélioration de la compétitivité économique et pour point commun la réduction du poids des cotisations sociales.

Elles sont examinées ci-dessous, avec analyse de leurs conséquences en termes intergénérationnels. Il a été fait le choix de se placer ici à niveau de prélèvements obligatoires constant. Sont donc étudiés des schémas de substitution de cotisations sociales par d'autres types de prélèvements obligatoires. Ces scénarios peuvent naturellement être combinés avec l'objectif de se placer à prélèvements croissants ou décroissants.

Sont abordés successivement les trois scénarios suivants :

- un nouveau transfert de cotisations sociales vers la CSG à l'image de ce qui a été fait en 1998 dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie, sans se préoccuper ici des modalités précises de ce transfert (notamment s'agissant de savoir quelles cotisations, salariales ou employeurs, seraient affectées) mais en s'intéressant uniquement aux aspects intergénérationnels ;
- la mise en place de la TVA sociale par transfert de cotisations sociales vers la TVA dont l'assiette a l'avantage d'être parmi les plus larges ;
- une réduction des cotisations sociales compensée par une hausse des taxes « comportementales ».

Seront rappelés dans les développements qui suivent les principaux enjeux économiques liés à la mise en place de ces différents scénarios. L'analyse se bornera à discuter les impacts intergénérationnels de ces différents scénarios sans en privilégier aucun.

L'une des limites des simulations réalisées ci-après tient aussi à leur caractère statique et purement comptable. Il est ainsi fort probable que des effets liés aux mécanismes institutionnels ou au fonctionnement du marché du travail viendraient se mêler aux effets de premier tour présentés ici.

Par exemple, les tensions inflationnistes⁸⁴ liées à la TVA sociale ne seraient pas subies de manière homogène par chaque classe d'âges, certaines étant davantage protégées que d'autres, notamment par des mécanismes institutionnels. Ainsi les ménages les plus âgés, dont l'essentiel du revenu est composé des pensions de retraite, sont prémunis contre les effets inflationnistes de la TVA sociale par le biais de l'indexation automatique des pensions sur l'inflation. Ce même facteur institutionnel s'appliquerait aux individus rémunérés au salaire minimum. En revanche, pour les salariés rémunérés au-delà du salaire minimum, le pouvoir de négociation jouerait un rôle important et de celui-ci dépendrait la variation *ex-post* du taux apparent de prélèvement. Par suite, cette indexation éventuelle (partielle ou complète) des salaires augmenterait les coûts de production des entreprises, qui serait à nouveau incitées à augmenter leurs prix pour compenser l'effet sur leurs résultats. Dès lors, la conjonction du relèvement de la TVA et d'une indexation uniforme des revenus sur l'inflation globale est susceptible d'avoir des effets redistributifs supplémentaires à terme.

I - Transfert de cotisations sociales vers la CSG

1 - Retour historique sur le financement de la protection sociale

La création de la CSG, puis de la CRDS et du prélèvement social de 2% a eu pour objet d'assurer une part croissante du financement de la protection sociale par des prélèvements sur des revenus à assiette large.

Historiquement, ce mouvement a accompagné un transfert progressif de cotisations sociales employeurs et salariales vers les prélèvements fiscaux sur les revenus. L'examen de l'évolution relative des impôts sur le revenu des ménages (pour l'essentiel IR, CSG et CRDS) et des cotisations sociales effectives appelle, à cet égard, les conclusions suivantes (voir la Figure 45 et le Tableau 15) :

- la part des prélèvements fiscaux est restée assez stable autour de 20% entre 1959 et 1997 ;

⁸⁴ D'après les simulations macroéconomiques réalisées par la direction générale du Trésor et des politiques économiques dans le cadre du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale, un an après la mise en place de la TVA sociale, les prix à la consommation seraient supérieurs de 0,14% à leur valeur de compte central.

- la part des cotisations sociales à la charge des employeurs est en décroissance continue depuis 1975 (58% en 1975 contre 44% en 2006). Ce mouvement a été dans un premier temps compensé par une hausse parallèle de la part des cotisations salariales, qui a atteint son maximum en 1995-1996 à 27% (contre moins de 19% en 1975) ;
- il a été opéré un transfert important de cotisations sociales vers les prélèvements fiscaux en 1997-1998 : baisse de la part des cotisations à la charge des salariés de six points, baisse de la part des cotisations des non-salariés de deux points et hausse de la part des impôts sur le revenu de huit points.

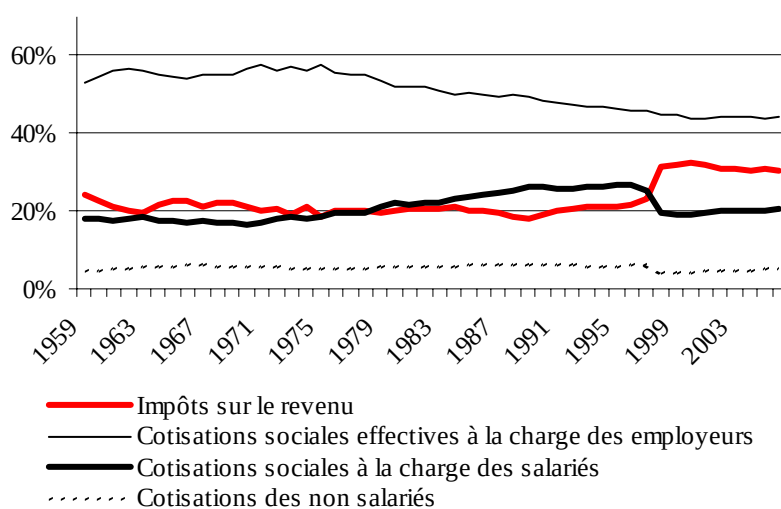
Tableau 15 : Évolution relative des principaux comptes d'emplois de distribution secondaire du revenu des ménages⁸⁵

	1995	1996	1997	1998	1999
Impôts sur le revenu	21%	22%	23%	31%	32%
Cotisations sociales effectives à la charge des employeurs	47%	46%	46%	45%	45%
Cotisations sociales à la charge des salariés	27%	27%	25%	19%	19%
Cotisations des non-salariés	6%	6%	6%	4%	4%

Source : Comptabilité nationale

⁸⁵ Les comptes d'emplois de distribution secondaire du revenu des ménages sont, au sens de la Comptabilité nationale, les impôts sur le revenu (D51), les autres impôts courants (D59), les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs (D6111), les cotisations sociales salariées (D6112), les cotisations des non salariés (D6113), les cotisations sociales imputées (D612), les primes nettes d'assurance dommage (D71) et les transferts courants divers versés (D75). Ne sont retenus ici que quatre prélèvements : les impôts sur le revenu et les trois types de cotisations sociales effectives. Le montant de chacun est rapporté à la somme des quatre prélèvements. La somme pour chacune des années est égale à 100% aux arrondis près.

Figure 45 : Évolution relative des principaux comptes d'emplois de distribution secondaire du revenu des ménages entre 1959 et 2006

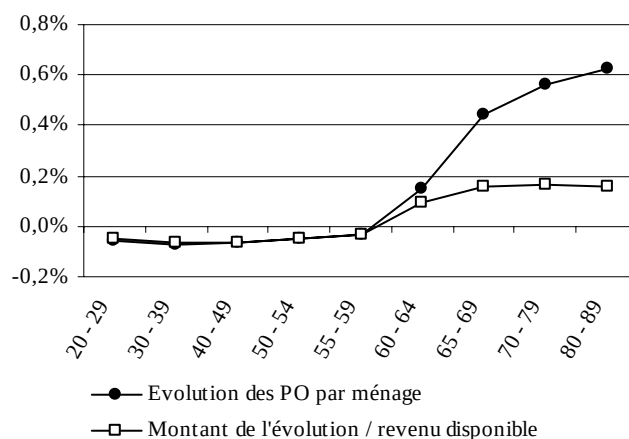


Source : Comptabilité nationale

2 - Perspectives envisageables

Un tel transfert peut à nouveau être envisagé pour poursuivre la baisse du coût du travail, en procédant à la simulation d'une substitution de cotisations sociales (employeurs et salariales) par une hausse de la CSG à hauteur de 0,1 point de PIB soit 1,8 milliard d'euros. Sur un montant total de cotisations de 339,1 milliards d'euros et de CSG de 52,6 milliards d'euros, ce transfert représente respectivement une baisse de 0,5% des cotisations et une hausse de 3,4% de la CSG. Ces évolutions sont appliquées de manière homothétique sur chacune des classes d'âges.

Figure 46 : Conséquences intergénérationnelles d'un transfert de cotisations sociales vers la CSG de l'équivalent de 0,1 point de PIB



Source : CPO ; données de l'INSEE

Le résultat d'un tel transfert en termes intergénérationnels est semblable au résultat obtenu par la mise en place de la TVA sociale. En niveau de prélèvements obligatoires, il correspondrait à une diminution nette des prélèvements pour les classes d'âges actives de 20 à 59 ans et à une augmentation nette très sensible pour les classes d'âges retraitées (hausse supérieure à 0,4% pour les plus de 65 ans). Rapporté au revenu disponible moyen des ménages de chaque classe d'âges, le montant de baisse de prélèvements représenterait entre 0,02 et 0,05% du revenu disponible pour les ménages âgés de moins de 60 ans et le montant de hausse entre 0,10 et 0,20% du revenu disponible des plus de 60 ans.

II - Transfert de cotisations sociales vers la TVA

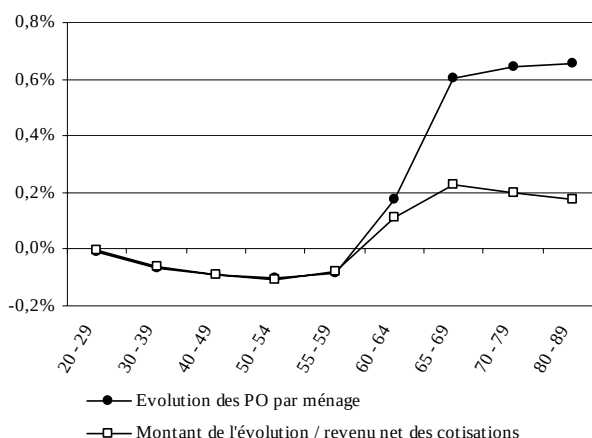
La TVA sociale consiste à substituer de la TVA aux cotisations sociales employeurs et d'affecter le produit supplémentaire de TVA au financement de la sécurité sociale. Cette piste de réforme a été étudiée en 2006 par le groupe de travail inter-administratif sur la réforme du financement de la protection sociale.

Comme la TVA taxe les différents biens et services à un taux non uniforme, du fait des différences de structure de consommation des ménages, toute modification de TVA engendre des effets redistributifs apparents.

Ici comme dans la variante analytique sur la TVA, la variation de la charge fiscale est appréhendée de façon purement mécanique sous les hypothèses suivantes :

- la modification de la TVA est supposée se répercuter intégralement sur les prix toutes charges comprises des biens et services concernés (stabilité du taux de marge des producteurs) ;
- les évaluations ne préemptent pas la modification du comportement qu'induirait certainement la TVA sociale : l'élasticité-prix de la demande est supposée nulle.

Figure 47 : Conséquences intergénérationnelles d'une baisse des cotisations sociales de l'équivalent de 0,1 point de PIB employeur compensée par une hausse de la TVA



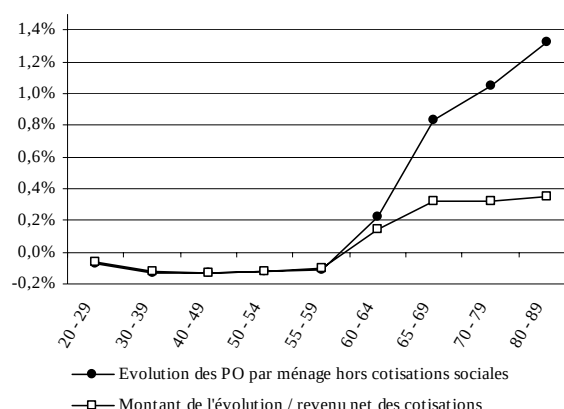
Source : CPO ; données de l'INSEE

En moyenne sur l'ensemble de la population française et sans tenir compte de l'indexation des différents types de revenus, la TVA sociale telle qu'elle est calibrée ici laisse le niveau des prélèvements obligatoires inchangé. Néanmoins, elle opère des transferts de charge fiscale entre les différentes classes d'âge. Ainsi, la TVA sociale bénéficierait aux classes d'âge les plus jeunes (jusqu'à 60 ans) qui verraient la pression fiscale se réduire d'environ 0,1% tandis que les ménages de plus de 60 ans connaîtraient une augmentation de leur niveau de prélèvements obligatoires (de plus de 0,6% pour les plus de 65 ans). Rapporté au revenu net moyen des ménages de chaque classe d'âges, le montant de baisse de prélèvements représenterait une évolution comprise entre -0,1% et 0,2% du revenu net.

III - Transfert de cotisations sociales vers les taxes sur les produits polluants

Un troisième scénario de réforme de financement de la Sécurité sociale pourrait reposer sur un transfert des cotisations sociales vers des taxes sur les produits polluants. Ce scénario est ici calibré en reprenant les éléments développés sur la création de la taxe carbone en compensant à l'euro-près l'augmentation des prélèvements résultant de cette création par une baisse uniforme des cotisations sociales. Au final, le taux de prélèvement global sur les ménages est inchangé mais cette réforme aurait des effets nettement différenciés entre classes d'âge.

Figure 48 : Conséquences intergénérationnelles d'une baisse des cotisations sociales en compensation de la création d'une taxe carbone



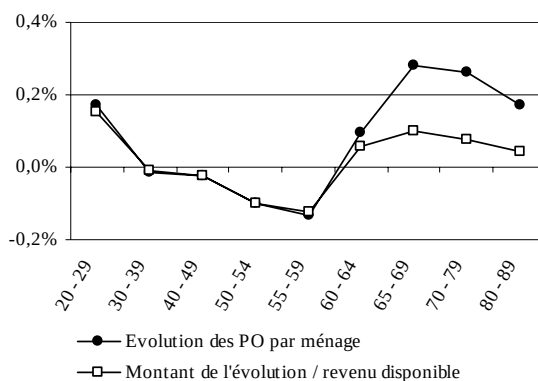
Source : CPO ; données de l'INSEE

Ce scénario cumule les effets observés d'allègements de cotisations et de création de la taxe carbone et met en évidence, à l'instar de la TVA sociale, de purs effets de recomposition des prélèvements obligatoires. Pour les classes d'âge les plus jeunes, l'effet d'allègement de cotisations l'emporterait sur la hausse induite par la création de la taxe carbone. Au contraire, à partir de 60 ans, les allègements de charge sont minoritaires et la hausse des taxes sur les produits polluants entraînerait une élévation globale des prélèvements obligatoires.

IV - Transfert de cotisations sociales vers les taxes sur les tabacs et les alcools

Un dernier scénario de diversification du financement de la protection sociale peut consister à réduire les cotisations sociales et augmenter concurremment les prélèvements sur les consommations que l'État peut souhaiter diminuer pour des raisons de santé publique. Ces taxes « comportementales » concernent principalement les tabacs et, dans une mesure moindre, les alcools. Il est possible de simuler le transfert de l'équivalent de 0,1 point de PIB (1,8 milliard d'euros) des cotisations sociales vers les taxes sur les tabacs et alcools. Sur un montant total de cotisations de 339,1 milliards d'euros et de taxes « comportementales » de 11,1 milliards d'euros, ce transfert représente respectivement une baisse de 0,5% des cotisations et une hausse de 16,2% des taxes sur les tabacs et alcools. Ces évolutions sont appliquées de manière homothétique sur chacune des classes d'âges.

Figure 49 : Conséquences intergénérationnelles d'un transfert de cotisations sociales vers les taxes sur les tabacs et alcools de l'équivalent de 0,1 point de PIB



Source : CPO ; données de l'INSEE

L'examen d'un tel transfert en termes intergénérationnels fait apparaître les résultats suivants :

- le niveau des prélèvements obligatoires connaîtrait une hausse nette de près de 0,2% pour les 20-29 ans, en raison de leur forte consommation d'alcools et de tabacs ;

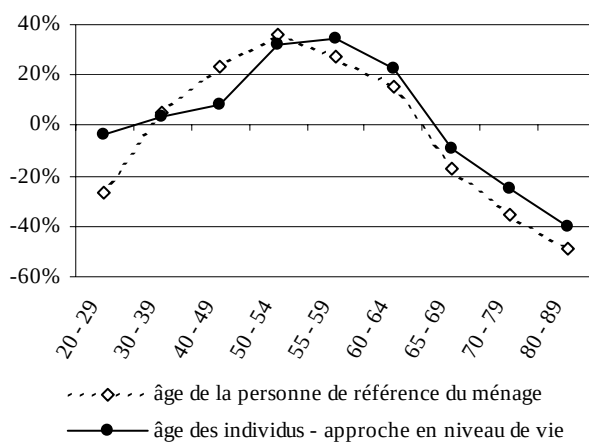
- les prélèvements obligatoires des plus de 60 ans subiraient également une augmentation nette de 0,1 à 0,3%, du fait que ces classes d'âges retraitées, qui ne sont pas soumises à cotisations sociales, subissent quasi-exclusivement la hausse de prélèvements ;
- les prélèvements des 30-59 ans seraient, par contre, en baisse nette de 0 à 0,15%, en raison de l'importance relative des cotisations sociales ;
- par rapport au revenu disponible de chaque classe d'âges, les mêmes conclusions s'imposent : un tel transfert consisterait à une dépense nette de près de 0,2% du revenu disponible des 20-29 ans et de 0 à 0,1% pour les plus de 60 ans et à une moindre dépense de 0 à 0,15% du revenu disponible des 30-59 ans.

CONCLUSION

Le présent rapport a pour ambition une analyse de la contribution de chaque génération au système français de prélèvements obligatoires à travers l'examen des prélèvements sur la consommation, sur les revenus et sur le patrimoine et la simulation de différents scénarios d'évolution des prélèvements. La conclusion générale de cette analyse est que le dispositif de prélèvements obligatoires opère actuellement un transfert instantané au bénéfice des ménages et individus âgés de plus de 65 ans et de moins de 30 ans et au détriment des classes d'âges actives. À travers la simulation des effets intergénérationnels de l'évolution des prélèvements, il est possible de prendre en compte ce transfert dans la conception de la politique de prélèvements obligatoires.

Au regard de l'objectif d'équité, il semble donc que la situation des ménages soit variable avec l'âge.

**Figure 50 : Écart à la moyenne (en pourcentage)
du niveau de prélèvement total⁸⁶ (hors cotisations sociales)**



Source : Synthèse de l'ensemble des données présentées

⁸⁶ Hors prélèvements sur le patrimoine dans l'approche par individu. La moyenne est calculée sur l'ensemble de la population, y compris les tranches d'âges exclues de l'analyse (moins de 20 ans et plus de 90 ans).

Comme cela a été indiqué, le taux de prélèvements sur les ménages les plus âgés est moins élevé que sur les ménages actifs. Plus précisément, l'examen du niveau total de prélèvements sur chaque classe d'âges montre que les classes d'âges de 30 à 64 ans ont un niveau de prélèvements supérieur à la moyenne, jusqu'à près de 40% pour les 50-59 ans, alors qu'à partir de 65 ans, le niveau des prélèvements est décroissant et inférieur à la moyenne, jusqu'à plus de 40% (voir la Figure 50)⁸⁷.

Cette analyse est globalement confortée par les deux approches méthodologiques qui ont été retenues dans le présent rapport, à quelques points près. En particulier, l'écart à la moyenne du niveau total d'imposition est supérieur dans l'approche par individu pour les plus de 55 ans et inférieur pour les 30-54 ans, en raison de l'exclusion dans cette approche des prélèvements sur le patrimoine. Par ailleurs, cet écart à la moyenne est plus fortement croissant pour les 20-49 ans dans l'analyse par ménage, en raison de la non-prise en compte de l'effet taille du ménage.

Cette moindre imposition relative des plus âgés se cumule, par ailleurs, avec un niveau de vie, au sens large, qui est supérieur aux ménages et individus plus jeunes. Une étude de l'INSEE sur les revenus et le patrimoine des séniors⁸⁸ montre que, si le revenu disponible par individu décroît avec l'âge après le départ en retraite, cette décroissance est compensée par la possession d'un patrimoine immobilier et financier plus élevé. Le niveau de vie des plus de 75 ans ainsi corrigé est supérieur à celui des moins de 55 ans.

⁸⁷ La synthèse présentée ici doit être prise avec précaution. Il s'agit effectivement d'un exercice artificiel de sommation des différents types de prélèvements pour chacune des classes d'âges étudiée. Or les enquêtes mobilisées pour l'analyse sont nombreuses et la mise en parallèle des résultats issus de sources différentes est délicate. On peut citer plusieurs raisons à cela : les années concernées ne sont pas systématiquement les mêmes ; il peut se poser des problèmes de sous- voire de sur-déclaration et ceci de façon différente d'une enquête à l'autre ; chaque enquête répondant à une problématique propre et n'examine pas tous les items abordés avec la même précision.

⁸⁸ En corrigeant le revenu disponible de l'effet patrimoine (voir à ce titre *Les seniors : des revenus plus faibles pour les plus âgés compensés par un patrimoine plus élevé, Les revenus et le patrimoine des ménages INSEE*, édition 2006).

Les effets intergénérationnels des différents scénarios d'évolution du système de prélèvements obligatoires aussi simulés sont rappelés dans le Tableau 16. Les scénarios de hausse uniforme de TVA, de CSG-CRDS et de cotisations sociales sont dans l'ensemble plus défavorables aux ménages les plus jeunes qu'aux ménages plus âgés. La mise en place de la taxe carbone pèserait *a contrario* relativement plus sur les ménages les plus âgés, tout comme une hausse uniforme des impôts sur le patrimoine. Enfin, les trois scénarios de diversification du financement de la sécurité sociale induiraient une redistribution des ménages de plus de 60 ans vers les ménages de moins de 60 ans, à l'exception du transfert des cotisations sociales vers les droits d'accises qui pénaliserait également les ménages de 20-29 ans.

Tableau 16 : Synthèse des scénarios d'évolution des prélèvements (Partie II *supra*)

	TVA uniforme	CSG- CRDS	Cotisations	Taxe carbone	Patrimoine	Cotisations --> CSG	Cotisations --> TVA	Cotisations --> accises
20 - 29	+++	+++	+++	+++	+	-	-	++
30 - 39	+++	+++	++++	+++	++	-	-	-
40 - 49	+++	+++	++++	+++	++	-	-	-
50 - 54	+++	+++	++++	+++	+++	-	-	-
55 - 59	+++	+++	++++	+++	+++	-	-	--
60 - 64	+++	+++	++	+++	++++	+	+	+
65 - 69	+++	++	+	++++	++++	++	+++	+
70 - 79	+++	++	+	++++	++++	++	++	+
80 - 89	++	++	+	++++	++++	++	++	+

Source : CPO

Légende : pour chaque prélèvement et chaque classe d'âges, lorsque le montant de l'évolution simulée est comprise entre 0,0 et 0,1 point de revenu disponible, il est mentionné par un + (hausse des prélèvements), par ++ lorsque le montant de l'évolution est compris entre 0,1 et 0,2, etc. De même, une évolution comprise entre -0,1 et 0,0 point de revenu disponible est mentionnée par un -, par -- lorsque l'évolution est comprise entre -0,2 et -0,1, etc.

ANNEXE

1 – DÉFINITIONS

Épargne salariale. La participation, versée obligatoirement dans les entreprises de plus de 50 salariés, est bloquée pendant cinq ans et constitue une épargne pour le salarié. L'intéressement, facultatif, est versé sous forme de primes. Il ne devient une épargne que lorsqu'il est placé sur un plan d'épargne en entreprise (PEE). Le PEE a été créé en 1967 pour recueillir les sommes versées au titre de l'épargne salariale.

Ménage (au sens de la comptabilité nationale). Le secteur des ménages est constitué des personnes physiques de la population totale résidente. Elles sont, pour la plupart, regroupées dans des « ménages ordinaires » - au sens du recensement de la population - constitués de l'ensemble des occupants d'une même résidence principale. Les membres d'un même « ménage ordinaire » partagent un logement, mettent en commun une partie ou la totalité de leurs revenus et de leur patrimoine et consomment collectivement certains biens et services. Un « ménage ordinaire » peut ne compter qu'une seule personne. En comptabilité nationale le secteur des ménages comprend aussi les personnes vivant en collectivité (maisons de retraite, cités universitaires, foyers d'étudiants ou de travailleurs, casernes, internats d'établissements scolaires, prisons, etc.). Les individus, ou groupes d'individus, appartenant au secteur des ménages ont pour fonction principale de consommer, mais ils peuvent aussi produire des biens ou des services. Dans leur fonction de producteurs, et lorsqu'ils produisent régulièrement pour des tiers, ils constituent les « entreprises individuelles » (exploitants agricoles, professions libérales, artisans, etc.). Les ressources des ménages sont principalement constituées des salaires perçus, des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus fonciers,...), de recettes provenant de leur production marchande et de prestations sociales.

Ménage (au sens des enquêtes auprès des ménages). Depuis 2005, la définition d'un ménage, au sens des enquêtes auprès des ménages réalisées par l'INSEE, a été sensiblement modifiée. Est considéré comme un ménage l'ensemble des personnes (apparentées ou non) qui partagent de manière habituelle un même logement (que celui-ci soit ou non leur résidence principale) et qui ont un budget en commun. La résidence habituelle est le logement dans lequel on a l'habitude de vivre. Font donc partie du même ménage des personnes qui ont un budget commun, c'est-à-dire qui apportent des ressources servant à des dépenses faites pour la vie du ménage et/ou qui bénéficient simplement de ces dépenses.

Niveau de vie. Revenu disponible net du ménage rapporté à sa taille en unités de consommation. Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Le niveau de vie est généralement utilisé dans l'analyse des effets redistributifs comme une mesure du revenu corrigé de la structure démographique du ménage.

Nomenclature COICOP. Elle se décompose en 12 grands postes de dépense. Un 13^{ème} poste a été créé afin de rassembler tous les autres débours des ménages non compris dans les 12 postes précédents (impôts, gros travaux...). Il correspond aux dépenses qui ne relèvent pas de la consommation au sens des comptes nationaux. Cette nomenclature de fonctions correspond à un classement selon les besoins auxquels la consommation répond. Alimentation, boissons alcoolisées et tabac, articles d'habillement et chaussures, logement chauffage éclairage, équipement du logement, santé, transport, communications, loisirs-culture, éducation, hôtels cafés et restaurants, autres biens et services constituent les douze grandes fonctions. Cette nomenclature est utilisée dans les publications de l'Organisation des Nations-Unies (ONU), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'EUROSTAT, l'office statistique des communautés européennes.

Personne de référence du ménage. En 1982, à la notion de « chef de ménage », dont la connotation était jugée trop hiérarchique, on a substitué celle de « personne de référence du ménage ». À chaque ménage correspond une personne de référence et une seule. Elle est déterminée de la manière suivante. La personne de référence du ménage est déterminée à partir des seules trois personnes les plus âgées du ménage. S'il y a un couple parmi elles, la personne de référence est systématiquement l'homme du couple. Si le ménage ne comporte aucun couple, la personne de référence est l'actif le plus âgé (homme ou femme) et, à défaut d'actif, la personne la plus âgée.

Prestation sociale non contributive. Les prestations sociales non contributives sont celles dont le montant n'est pas lié à une cotisation antérieure, mais à une situation particulière : charges d'enfants, niveau de revenu, maladie, hospitalisation, maternité,... Par nature ces prestations relèvent de la redistribution, puisque ceux qui payent ne sont pas forcément ceux qui reçoivent ou qui recevront : l'acquisition de droits est indépendante de l'existence et du montant des cotisations. On y trouve les minima sociaux, les allocations familiales, les allocations de logement,...

Revenus de remplacement. Les revenus de remplacement correspondent à l'ensemble des revenus qui visent à pallier la cessation temporaire (maladie, chômage, maternité) ou définitive (retraite) du travail.

Revenu disponible.

- Revenu disponible brut : somme des revenus d'activité, des revenus de remplacement, des prestations sociales et des revenus du patrimoine (y compris les loyers fictifs) avant tout prélèvement fiscal.
- Revenu disponible net : revenu disponible brut minoré de la CSG, de la CRDS, de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Revenu superbrut. Les revenus bruts des ménages correspondent aux revenus initiaux (revenus d'activité et de remplacement, revenus du patrimoine) augmentés des prélèvements directs à charge des ménages (cotisations, CSG et CRDS). Les revenus superbruts, quant à eux, incorporent en outre l'ensemble des cotisations patronales.

Unité de consommation. Système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage, et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC). Pour comparer le niveau de vie des ménages, on ne peut s'en tenir à la consommation par personne. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie. Aussi, pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

2- MÉTHODE DE CALCUL DES ÉVOLUTIONS UNIFORMES DE PRÉLÈVEMENT SIMULÉES DANS LA PARTIE II

La plupart des variantes analytiques présentées à la Partie II de ce rapport consistent en une hausse uniforme, à hauteur de 1,8 Md€, des prélèvements pris séparément. Cette annexe vise à préciser les conditions de réalisation de ces simulations et à fournir les éléments d'arithmétique comptable sous-jacents pour permettre une bonne compréhension des conclusions que l'on peut tirer de ces simulations.

Schématiquement, chacun des prélèvements considérés peut se décomposer en éléments d'assiette clairement différenciés auxquels s'appliquent des taux eux-mêmes différenciés. Par exemple, s'agissant de la TVA, on peut distinguer la base taxable au taux super-réduit de 2,1%, la base taxable au taux réduit de 5,5% et enfin la base taxable au taux normal de 19,6%. De même, la CSG-CRDS est distinctement assise sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine, les revenus des jeux, chacune de ces assiettes étant taxée à un taux différent.

Considérons ainsi un prélèvement assis sur trois assiettes R_1 , R_2 et R_3 respectivement taxées aux taux t_1 , t_2 et t_3 . Le prélèvement dont s'acquitte le contribuable s'élève à : $P_1 = t_1 R_1 + t_2 R_2 + t_3 R_3$

On simule une hausse uniforme de cet impôt. Formellement, cela revient à écrire $\frac{\Delta t_1}{t_1} = \frac{\Delta t_2}{t_2} = \frac{\Delta t_3}{t_3} = \frac{\Delta t}{t}$. La variation relative du taux appliqué à chacune des assiettes est uniforme.

Au final, comme la variation de prélèvement s'écrit $\frac{\Delta P_1}{P_1} = \frac{\Delta t_1}{t_1} \frac{t_1 R_1}{P_1} + \frac{\Delta t_2}{t_2} \frac{t_2 R_2}{P_1} + \frac{\Delta t_3}{t_3} \frac{t_3 R_3}{P_1}$, la hausse relative du prélèvement $\frac{\Delta P_1}{P_1} = \frac{\Delta t}{t}$ est la même pour chaque classe d'âges.

En revanche, les variations en termes de prélèvements obligatoires totaux et de taux apparent d'imposition tiennent à la structure intragénérationnelle des prélèvements obligatoires ainsi qu'à la distribution intergénérationnelle des prélèvements obligatoires selon le schéma suivant :

- la hausse relative du niveau des prélèvements obligatoires $\frac{\Delta P_1}{P_1} = \frac{\Delta P_1}{P_1} \frac{P_1}{P_1}$ est d'autant plus importante que la part de P_1 dans les

prélèvements obligatoires totaux, $\frac{P_1}{PO}$, est elle-même élevée. C'est l'effet de structure intragénérationnelle.

- par ailleurs, l'évolution du taux apparent d'imposition dépend en plus du taux de prélèvement ex-ante, selon la formule suivante.

$$\Delta(\text{taux de } PO) = \frac{\Delta PO}{PO} \frac{PO}{R_1 + R_2 + R_3}.$$

C'est l'effet de distribution intergénérationnelle des prélèvements obligatoires.

Les tableaux présentés dans la Partie II reproduisant des variantes analytiques d'évolution uniforme de prélèvement s'appuient sur le formalisme développé ici.

**LES TRANSFERTS INTERGÉNÉRATIONNELS
FAMILIAUX**

SOMMAIRE

Résumé

Introduction

PARTIE I

Description macro-économique de la solidarité familiale et de sa prise en compte par le système de prélèvements obligatoires

Chapitre I

Les ressorts de la solidarité familiale

I. Les modèles explicatifs.....	215
II. Les constats empiriques.....	216

Chapitre II

Les différentes formes de transferts intrafamiliaux

I. L'entraide familiale.....	219
II. Les donations.....	222
III. Les successions.....	226

Chapitre III

La prise en compte par les prélèvements obligatoires

I. Les droits de mutation à titre gratuit.....	234
II. Une fiscalité qui reste comparativement élevée.....	245
III. Les autres mesures fiscales incitatives.....	255

PARTIE II

Les caractéristiques des donateurs et des bénéficiaires de transferts entre membres d'une même famille

Chapitre I

L'entraide familiale bénéficie avant tout aux jeunes adultes

I. Une estimation du montant moyen de l'aide non déclarée.....	261
II. Les bénéficiaires de l'entraide familiale.....	262
III. La nature de l'aide.....	264

Chapitre II

Les donations sont très largement le fait de parents retraités au bénéfice de leurs enfants actifs

I. Les liens de parenté entre donataire et donateur.....	267
II. L'âge moyen des donateurs atteint 70 ans, tandis que celui des donataires est de 37 ans.....	268
III. Le montant et la composition des donations.....	272

Chapitre III

En moyenne, les héritages interviennent autour de 50 ans et représentent environ 40 000 euros pour chaque héritier

I. Les liens entre les héritiers et le défunt.....	277
II. L'âge moyen des héritiers progresse lentement.....	279
III. Le montant moyen et la composition des héritages.....	282

PARTIE III

Les effets des transferts intrafamiliaux

Chapitre I

Les flux financiers familiaux réduisent les inégalités intergénérationnelles

I. Un lissage des revenus au cours de la vie.....	289
II. Un rôle notable en matière de constitution de patrimoine et d'accession à la propriété.....	293
III. Un contre-balancement partiel des transferts publics en faveur des retraités.....	296

Chapitre II

La solidarité familiale participe à la perpétuation des inégalités intragénérationnelles

I. L'entraide familiale bénéficie avant tout aux ménages les plus aisés.....	299
II. Les donations et les successions aggravent les inégalités sociales au sein d'une même génération.....	302
III. Au sein d'une même famille, la solidarité tend à réduire les inégalités entre les générations.....	308

Conclusion

Annexes

1. Description des principales sources statistiques utilisées.....	317
2. Principales mesures adoptées depuis 2002 en matière de droits de mutation à titre gratuit...	325
3. La taxation de la transmission de patrimoine dans les pays européens.....	331
4. Donations et successions aux Etats-Unis.....	343
5. Proposition de refonte du barème des droits sur les donations.....	347

RÉSUMÉ

Les transferts intergénérationnels familiaux peuvent être regroupés en trois catégories : les héritages, les donations entre vifs et l'entraide informelle de diverses natures que s'apportent les membres d'une même famille.

S'il est par nature difficile d'évaluer l'ampleur de l'entraide informelle, un demi-million de donations sont enregistrées chaque année par les services des impôts, pour un total de près de 40 milliards d'euros, et un demi-million de successions conduisent parallèlement à des transferts annuels de plus de 60 milliards d'euros. Ces mutations ont donné lieu au versement de près de 8,7 milliards d'euros de recettes fiscales en 2006. Toutefois, les débats sur l'opportunité et le caractère potentiellement confiscatoire de cette taxation ont conduit le législateur à en réduire le poids d'environ un quart par la loi "TEPA" du 22 août 2007

Or la quasi-totalité de ces opérations se déroule au sein des familles, puisque très peu de Français transmettent leur patrimoine à un membre extérieur à la famille élargie, que ce soit de leur vivant ou au moment de leur disparition. En pratique, les bénéficiaires largement prioritaires de ces transferts sont les enfants des donateurs ou des défunts. Toutes générations confondues, un individu sur dix déclare avoir bénéficié d'une donation et un sur cinq a reçu un héritage.

Ces trois types de transferts interviennent, pour ceux qui en bénéficient, à des phases différentes de leur vie : l'entraide familiale bénéficie en priorité aux jeunes adultes, les donations interviennent le plus souvent au milieu de la vie active (autour de 37 ans en moyenne), tandis que les héritages ne sont généralement perçus qu'autour de la cinquantaine.

Ce cycle continu de transferts dont profite la frange la plus aisée de la population prend fin vers 60 ans, âge auquel les héritiers retraités transmettent à leur tour davantage de patrimoine qu'ils n'en reçoivent. Si une faible proportion de personnes très âgées modestes reçoit des flux financiers en provenance de leurs enfants, l'aide reçue par les personnes âgées de la part des membres de leur famille est essentiellement

informelle (soins, courses, prise en charge de la rémunération d'une aide à domicile, etc.).

Dans leur ensemble, ces transferts familiaux ont un impact significatif sur le niveau de vie de leurs bénéficiaires, en particulier sur l'accession à la propriété de leur logement. Ils permettent de lisser les inégalités entre les différentes générations au sein d'une même famille. Ces flux privés permettent ainsi de contrebalancer pour partie les transferts publics en faveur des retraités, dont le niveau de vie est désormais comparable à celui des actifs.

Ils ont en revanche tendance à perpétuer voire à accentuer les inégalités sociales au sein d'une même génération. Quatre pistes d'évolution peuvent dès lors être esquissées, à niveau de prélèvements obligatoires constant :

- assumer et afficher la volonté de favoriser les donations entre vifs au détriment des successions ;
- encourager les transmissions transgénérationnelles, notamment les successions en faveur des petits-enfants ;
- intégrer les donations des six dernières années dans la base patrimoine utilisée pour l'attribution d'avantages sociaux ;
- encourager les donations aux fiducies, sur le modèle des *trusts*.

INTRODUCTION

La déliquescence des liens familiaux constitue une crainte répandue. Elle aurait en effet pour conséquence de placer l'individu directement face à la société, sans que la famille ne joue son rôle d'intermédiaire et de régulateur des aléas de la vie. Cette thèse a notamment été défendue par le sociologue américain Talcott Parsons⁸⁹, qui prédisait un processus de « nucléarisation familiale », c'est-à-dire la disparition progressive des liens d'entraide entre l'unité nucléaire, formée par le couple et les enfants dépendants, et le reste de la parentèle, sous l'effet de l'industrialisation et de la modernisation de la société.

À l'inverse, depuis deux décennies se diffuse l'idée que la solidarité familiale reste forte et pourrait se substituer, au moins pour partie, à des missions assurées par l'État providence. Cette solidarité s'exprime de diverses manières : aides informelles en argent, en temps (garde des petits-enfants par exemple) ou en nature (règlement du loyer d'un enfant, cadeaux, etc.), transferts patrimoniaux intrafamiliaux, qu'ils interviennent sous la forme de donations ou au moment du décès.

Le présent rapport a pour objet de décrire et d'étudier l'impact de la solidarité familiale, ainsi que sa prise en compte par le système des prélèvements obligatoires. Il s'interroge en conclusion sur des évolutions envisageables.

La transmission de richesse entre générations concerne avant tout la frange la plus riche de la population, du fait de la forte concentration du patrimoine : si le patrimoine privé moyen des ménages s'élève à près de 195 000 euros (fin 2003), les 50 % les plus pauvres (moins de 112 000 euros de patrimoine) n'en détiennent que 7 %, tandis que les 10 % les plus riches (plus de 450 000 euros de patrimoine chacun) en détiennent près de la moitié⁹⁰. Le patrimoine moyen détenu par le dernier décile est ainsi plus de 2 000 fois supérieur au patrimoine moyen du premier décile. Ces inégalités de répartition du patrimoine se sont d'ailleurs accrues au cours de la dernière décennie et sont bien plus importantes que les inégalités de revenus.

⁸⁹ Dans un article de la revue *American Anthropologist* en 1943, réédité en 1949 dans les *Essays in Sociological Theory*, partiellement traduits en français en 1955 sous le titre *Éléments pour une sociologie de l'action*, Plon.

⁹⁰ Source : enquête patrimoine INSEE 2004.

Pour autant, les interrogations sur la fonction des transferts intergénérationnels dans la création de richesse et sur l'intervention publique à privilégier sont renforcées par l'ampleur des sommes en jeu : selon le magazine économique *Intelligent Life* de l'automne 2007⁹¹, plus de 40 000 milliards d'euros devraient être transférés d'une génération à une autre dans les pays développés d'ici 2050.

L'annexe 1 présente les principales sources statistiques utilisées pour établir les constats de ce rapport. Les données disponibles pour les successions (sauf le tiers les moins importantes, qui a dû faire l'objet d'une évaluation) et les donations depuis 2006 sont d'un niveau de fiabilité élevé. Celles sur les aides informelles reposent en revanche sur des enquêtes déclaratives et sont donc plus fragiles.

Dans une optique comparative, ce rapport contient également en annexe, outre la liste des mesures législatives adoptées depuis 2002 en matière de droits de mutation à titre gratuit (annexe 2), des éléments sur la taxation de la transmission de patrimoine chez nos voisins européens (annexe 3), ainsi qu'aux États-Unis (annexe 4). Enfin, l'annexe 5 propose une modalité de refonte du barème des droits sur les donations entre vifs, qui favorise ces dernières par rapport aux successions, à rendement fiscal constant.

⁹¹ Cité par *Les Échos* du 3 septembre 2007.

PARTIE I

DESCRIPTION MACRO-ÉCONOMIQUE DE LA SOLIDARITÉ FAMILIALE ET DE SA PRISE EN COMPTE PAR LE SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Cette partie est consacrée à la description des solidarités au sein des familles et à leur prise en compte par le système de prélèvements obligatoires.

Elle s'attache à décrire et évaluer les solidarités intrafamiliales, en convoquant d'abord des analyses sociologiques et économiques qui permettent d'en expliquer les moteurs. Elle étudie ensuite la prise en compte de ces transferts privés par le système de prélèvements obligatoires, en listant les principaux dispositifs fiscaux et en concentrant l'étude sur les droits de succession et les droits de mutation, quantitativement les plus importants.

Chapitre I

Les ressorts de la solidarité familiale

I - Les modèles explicatifs

Les économistes ont avancé plusieurs justifications pour tenter d'expliquer ce qui motive la solidarité entre les membres d'une même famille et ce qui incite des parents à donner ou à mettre de côté, en prévision de leur disparition, des biens à destination de leurs enfants. Trois modèles principaux ont été élaborés :

- un modèle « altruiste », développé notamment par Gary Becker, dans lequel les parents sont supposés bienveillants à l'égard de leurs enfants, dès lors que l'utilité de ces derniers aurait une influence sur la leur⁹². Il importe peu au demeurant de savoir si cet altruisme est totalement désintéressé ou si, comme l'envisage Georg Simmel, on aide avant tout ses enfants pour éviter « *que la famille ne soit gênée et sa réputation souillée à cause de la pauvreté de l'un de ses membres* ». La caractéristique principale de ce modèle est que les transferts financiers entre générations n'ont aucune contrepartie, ni immédiate, ni différée dans le temps.

⁹² Pour expliquer ce modèle, Anne Laferrère, dans un document de travail du centre de recherche en économie et statistique de l'INSEE (« *Les modèles de transmission intergénérationnelle* », août 1997), propose une citation éclairante des *Essais* de Montaigne (livre II, chapitre VIII) : « *S'il y a quelque loi vraiment naturelle [...], je puis dire à mon avis qu'après le soin que chaque animal a de sa conservation et de fuir ce qui nuit, l'affection que l'engendrant porte à son engeance tient le second lieu en ce rang* ».

- un modèle « mutualiste », dans lequel les transferts sont considérés comme des investissements dans la perspective de ses vieux jours et comme une optimisation de l'allocation inter-temporelle des ressources. Dans ce modèle, les transferts intra-familiaux fonctionnent comme un système d'assurance, d'autant plus intéressant qu'il n'est pas soumis à un risque d'aléa moral (les parents n'ont pas d'incitation à adopter une conduite plus dangereuse après avoir effectué un don à leurs enfants) ni à celui d'une sélection adverse. Le « placement » auprès de ses enfants peut théoriquement être considéré comme un choix de portefeuille intéressant, dans la mesure où ceux-ci peuvent avoir des difficultés à accéder au marché du crédit et seront donc en principe disposés à verser un « taux d'intérêt » élevé, qui peut se traduire par un remboursement en soin ou en affection.
- un modèle « échangiste », qui conçoit les transferts comme des contreparties à des services, voire à de l'attention, des soins ou des visites par exemple.

II - Les constats empiriques

Les confirmations empiriques de ces différents modèles, difficiles à concevoir et à mettre en œuvre⁹³, apparaissent peu convaincantes et ne permettent pas de trancher clairement en faveur de l'un ou l'autre d'entre eux. Les recherches des économistes semblent davantage s'orienter vers l'idée d'une coexistence des différents modèles au cours du cycle de vie ou au sein de populations différentes à chaque étape du cycle de vie.

⁹³ En particulier, le fait de ne pas observer d'altruisme entre deux générations peut n'être que la conséquence du fait que les parents sont trop pauvres pour aider leurs enfants ou à l'inverse que les deux générations sont suffisamment riches pour ne pas avoir besoin de l'aide l'une de l'autre.

Ainsi, des travaux récents⁹⁴ semblent indiquer que l'altruisme parental est statistiquement assez faible, tant en France qu'en Allemagne par exemple. Les individus ne se comportent pas comme s'ils avaient une durée de vie infinie, en raisonnant sur plusieurs générations et en procédant à un « *income pooling* » (mise en commun des ressources des différentes générations). Celui-ci se traduirait par l'absence de dépendance du niveau de consommation des parents et des enfants par rapport à la distribution intergénérationnelle des revenus. Or l'interdépendance entre les niveaux de bien-être des parents et des enfants, construits à partir d'indicateurs subjectifs de satisfaction, tournent autour de 0,10 à 0,15, ce qui reste assez faible. Pour autant, les analyses économétriques permettent de rejeter l'hypothèse d'un altruisme parental nul (c'est-à-dire le scénario égoïste, dans lequel les parents ne se soucieraient pas du tout du bien-être de leurs enfants).

Il ressort de diverses études⁹⁵ que le comportement de ses propres parents constitue le principal déterminant de la propension à transférer des ressources à ses enfants. De façon complémentaire, les personnes âgées qui ont elles-mêmes aidé leurs propres parents dans le passé ont une probabilité plus importante de recevoir une aide en temps de leurs enfants (Jellal et Wolff, 2002), ce qui semble confirmer les pratiques d'imitation intergénérationnelles. Cette héritabilité des pratiques rejoint les intuitions sociologiques sur le don indirect, notamment explicitées par Jean-Hugues Déchaux⁹⁶ : les aides versées aux enfants, de son vivant ou au moment de son décès, serviraient en quelque sorte à « solder une dette » à l'égard de ses propres parents.

⁹⁴ Menés en particulier par François-Charles Wolff, de la Faculté de sciences économiques de Nantes, sur un panel d'environ 800 paires parent-enfant. Ces travaux ont fait l'objet d'une publication dans la revue *Economie appliquée* en avril 2006.

⁹⁵ Notamment conduites par Lautman et Gossiaux (1977), Arrondel et Masson (1991), Arrondel et Wolff (1996), Cox et Starck (1995, 1996 et 1998), Cigno et alii (1996), Laferrère (1994 et 1996).

⁹⁶ Professeur à l'université Lyon II et chercheur à l'observatoire sociologique du changement.

Chapitre II

Les différentes formes de transferts intrafamiliaux

Le présent rapport n'analyse pas en détail l'aide en nature sous la forme de services rendus (cuisine, bricolage, jardinage, ménage, démarches administratives, garde d'enfants, etc.), ni l'aide dite « réticulaire » (recommandations, « piston », informations, etc.), qui sont à la fois difficiles à quantifier et à évaluer monétairement.

Les transferts opérés au sein des familles qui sont étudiés dans cette réflexion peuvent être regroupés en trois catégories : l'entraide familiale, les donations et les successions.

I - L'entraide familiale

Le premier type de transferts intrafamiliaux concerne les aides de diverses natures que s'apportent l'un à l'autre les membres d'une même famille : dons occasionnels ou réguliers de faibles sommes d'argent (qui ne nécessitent pas de déclaration notariale ni à l'administration fiscale), mais aussi dons en temps ou en nature (co-résidence par exemple : près de la moitié des jeunes actifs occupés continuent à loger chez leurs parents⁹⁷). Le cautionnement parental pour les locations immobilières de leurs enfants constitue une autre forme d'aide informelle, difficilement chiffrable.

⁹⁷ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Certaines de ces aides non financières pourraient trouver un équivalent marchand : c'est en particulier le cas de l'hébergement des enfants étudiants ou de ceux qui débutent dans leur vie professionnelle voire, plus rarement, de ses parents âgés. Pour autant, la plupart de ces transferts non financiers ne pourraient pas faire l'objet d'un marché : des grands-parents acceptent d'assurer la garde de leurs petits-enfants mais ils ne garderaient pas d'autres enfants par exemple, y compris en échange d'une rémunération.

L'entraide familiale se caractérise par son caractère informel. Les informations disponibles sont par nature imprécises, puisqu'elles ne reposent que sur des enquêtes déclaratives. Pour autant, il apparaît que la solidarité familiale informelle demeure une pratique répandue : plus de 60 % des Français déclarent apporter une aide significative à un ou plusieurs membres de leur famille en passant du temps avec eux, et 43 % en leur rendant des services. Dans une enquête de 1997, dont les résultats sont retracés ci-dessous, près des deux-tiers des 8 000 ménages interrogés indiquent avoir apporté une aide à un membre de leur famille ou de celle de leur conjoint au cours des douze derniers mois.

Tableau n° 1 - Part des personnes ayant aidé un membre de leur réseau familial au moins une fois dans l'année pour du bricolage, du ménage/cuisine/linge, une garde d'enfants ou des courses (en %)

Sexe	Aucun	Un seul	Deux	Trois	Tous les quatre
Homme	36	27	25	10	2
Femme	29	26	23	16	6

Champ : résidents en France de 15 ans et plus.

Source : INSEE, *Réseaux de parenté et entraide, Enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV)*, octobre 1997.

De façon analogue, les trois-quarts des bénéficiaires de l'aide personnalisée à l'autonomie (personnes âgées dépendantes) restent aidés par leurs proches, avec un investissement horaire en moyenne deux fois supérieur à celui des intervenants professionnels (ces aidants familiaux sont des femmes pour les deux-tiers). De même, les deux tiers des personnes handicapées sont aidées par un ou plusieurs aidants non professionnels, tandis qu'un quart d'entre elles l'est à la fois par des professionnels et des membres de l'entourage⁹⁸. Ce constat a d'ailleurs

⁹⁸ « La famille, espace de solidarité entre générations », rapport rédigé par Alain Cordier et Annie Fouquet au nom d'un groupe de travail préparatoire à la conférence de la famille 2006.

conduit à la création d'un « congé de soutien familial » (non rémunéré mais permettant de se constituer des droits à retraite) de trois mois, renouvelable dans la limite d'un an, mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2007.

En ce qui concerne les aides purement financières au sein des familles, qui constituent celles qui intéressent plus directement la présente étude, les différentes données disponibles indiquent que plus de la moitié des Français assistent financièrement des membres de sa famille hors de son ménage. Ainsi, dans une enquête Ipsos récente⁹⁹, une majorité d'entre eux déclare aider beaucoup (20 %) ou un peu (37 %) sa famille en lui donnant de l'argent. Une enquête plus ancienne, réalisée par la caisse nationale d'assurance vieillesse sur la base d'entretiens portant sur un échantillon de lignées comportant au moins trois générations adultes¹⁰⁰, aboutit à des résultats similaires : une personne âgée de plus de 66 ans sur deux donnerait régulièrement de l'argent à ses descendants (environ un tiers donne à ses enfants et 30 % à leurs petits-enfants).

Ces dons d'argent peuvent être réguliers (pendant les études notamment) ou intervenir à diverses occasions : achat important (voiture par exemple), événement familial heureux (naissance, déménagement, anniversaire...), accident, voyage linguistique d'un petit-enfant, etc. Ils apportent un complément de revenus à leurs bénéficiaires, qui peut avoir un impact important sur leur niveau de vie, en particulier chez les jeunes ménages.

L'enquête patrimoine 2004 de l'INSEE confirme que la moitié des parents ayant des enfants qui ont quitté le domicile familial les soutient sous forme d'aide monétaire ou de mise à disposition d'un logement, contre 36 % seulement en 1992. Elle indique que près de 30% des parents apportent une aide financière à leurs enfants qui ont quitté leur domicile pendant leurs études, 12 % pendant la recherche d'un premier emploi stable et 26 % une fois qu'ils sont installés (études terminées et emploi stable).

⁹⁹ Enquête Ipsos pour le compte de la délégation interministérielle à la famille, avril 2006, citée dans le rapport « La famille, espace de solidarité entre générations », *op. cit.*

¹⁰⁰ Enquête Trois Générations de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse, voir annexe 1 au présent rapport particulier.

II - Les donations

A - Définitions et règles déclaratives

Une donation¹⁰¹ est un contrat par lequel une personne (le donateur) transmet gratuitement un droit réel ou un bien de son patrimoine à une autre personne (le donataire). Parmi les donations au sens large, il faut distinguer les dons manuels, les donations simples et les donations-partage :

- Les dons manuels ne peuvent porter que sur des biens mobiliers matériels (numéraire, bijoux, meubles, titres au porteur, etc.) et, par définition, ne font pas l'objet d'un acte notarié au moment de la « tradition » (c'est-à-dire la transmission) du bien ; le fait générateur de la taxation est la révélation du don manuel à l'administration fiscale.
- Les donations et donations-partage (acte par lequel des parents effectuent, de leur vivant, la distribution et le partage de leurs biens entre leurs enfants, anticipant ainsi le règlement de la succession) font systématiquement l'objet d'un acte notarié, dont la signature est le fait générateur de la taxation.

Les donations-partage constituent un moyen privilégié pour organiser par avance une succession. Elles se différencient des donations simples et dons manuels du point de vue du droit civil : au moment de la réintégration à la succession pour le calcul de la part de chaque héritier, les biens ayant fait l'objet d'une donation simple ou d'un don manuel sont comptabilisés pour leur valeur à la date du décès, tandis que les biens qui ont fait l'objet d'une donation-partage sont comptés pour leur valeur au moment de la donation.

Le traitement fiscal de ces trois types de transmission est analogue. Pour le calcul des droits afférents à une donation, l'ensemble des donations du même donateur au même donataire survenues au cours des six dernières années (les dix dernières avant le 1^{er} janvier 2006) est rappelé, sans actualisation de leur valeur. Pour le calcul des droits de succession, les donations passées faites par le défunt à l'héritier sont prises en compte et ajoutées au patrimoine net reçu selon les mêmes règles.

¹⁰¹ Dans la suite du rapport, sauf indication contraire, le terme « donation » sera utilisé pour plus de commodité pour désigner les donations au sens large.

En raison des règles de rappel fiscal, la déclaration des donations et dons manuels est obligatoire au premier euro. La déclaration des donations est faite par les notaires, celle des dons manuels est faite par le donateur ou le donataire, au moyen d'un formulaire *ad hoc*, normalement dans le mois suivant le don.

B - - Enjeux macro-économiques

Le demi-million de donations, donations-partage et dons manuels enregistrés par la direction générale des impôts (DGI) en 2006 portait sur un patrimoine de 39,38 milliards d'euros¹⁰². Ce montant se décompose en :

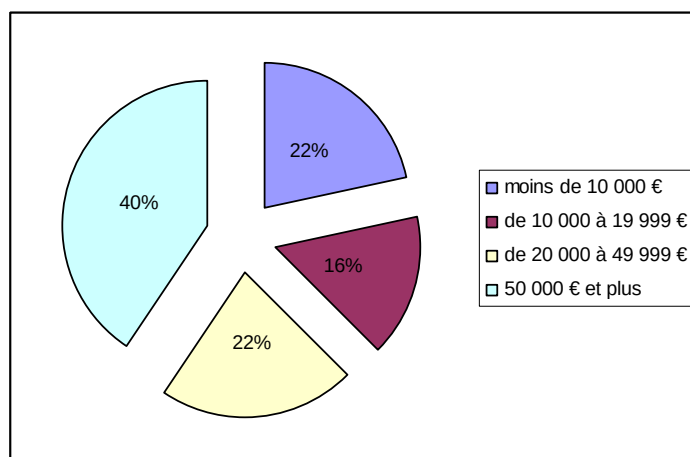
- 18,34 milliards d'euros pour environ 170 000 donations simples ;
- 13,91 milliards d'euros pour les 69 000 donations-partage ;
- et 7,13 milliards d'euros pour les quelque 265 000 dons manuels.

Le montant moyen d'une donation déclarée s'élève ainsi à plus de 78 000 euros. Les données issues de l'application MOOREA permettent par ailleurs de déterminer que deux donations déclarées sur cinq portent sur un montant supérieur à 50 000 euros¹⁰³, tandis que plus d'une sur cinq (essentiellement des dons manuels) porte sur un montant inférieur à 10 000 euros, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

¹⁰² Ces données sont issues de l'application MOOREA (Micro-informatique pour l'enregistrement des actes), utilisée pour le calcul des droits sur les donations. Cette application, déployée dans les services de la direction générale des impôts au dernier trimestre 2002, permet depuis 2006 de disposer d'une vision exhaustive des donations enregistrées pour l'année, grâce aux premières remontées centralisées pour exploitation statistique. Pour les années antérieures, seuls étaient connus les droits recouverts, la connaissance des bases taxées nécessitant la saisie *a posteriori* d'un échantillon de dossiers papier (enquêtes mutations à titre gratuit 1984, 1994 et 2001).

¹⁰³ Ce chiffre de 40% est légèrement inférieur à celui de 47% de donations supérieures à 50 000 euros fourni par l'enquête patrimoine de l'INSEE de 2004 (qui ne porte pas sur des données exhaustives et peut donc être supposée moins précise).

**Graphique n° 1 : Répartition des donations
en fonction de leur montant**



Source : direction générale des impôts, données MOOREA donations 2006.

La comparaison de ces montants avec les données issues des enquêtes menées par le passé, avant qu'un enregistrement exhaustif ne soit effectué, est délicate. En effet, la prise en compte des dons manuels est très variable d'une enquête à l'autre : totalement hors du champ de l'étude en 1984, ils sont largement sous-représentés dans celle de 1994¹⁰⁴ ; les dons manuels de moins de 20 000 euros ne sont quasiment pas représentés dans l'enquête de 2001, alors que leur nombre peut être estimé à près de 100 000 pour l'année 2000¹⁰⁵. Ainsi, les montants moyens des donations figurant dans le tableau ci-dessous (plus de 50 000 euros en 1984, plus de 100 000 euros en 1994) sont largement surestimés du fait du très faible nombre de dons manuels enregistrés, alors que ceux-ci ont en moyenne le montant le plus faible.

La réintégration d'une estimation du nombre de dons manuels de moins de 20 000 euros et la correction des données brutes par l'inflation, afin de faciliter les comparaisons, permet de disposer d'éléments comparables pour les données de 2000 et de 2006. Il en ressort que le montant moyen des donations a augmenté de près d'un tiers entre 2000 et 2006.

¹⁰⁴ Ce n'est qu'à partir de 1992 qu'il a été possible pour les donataires de déclarer un don manuel après l'avoir reçu, selon une procédure administrative notablement simplifiée par rapport aux donations notariées, ce qui a fortement accru l'incitation à en révéler l'existence.

¹⁰⁵ Estimation réalisée en transposant la structure de la distribution complète 2006 à la distribution tronquée 2001.

Tableau n° 2 : Évolution du nombre et du montant des donations depuis 1984

	1984	1994	2000	2006
Nombre de donations enregistrées	170 000	218 000	507 000	504 000
Nombre de donations réelles estimées	ND	ND	600 000	504 000
donations-partage	44 000	70 000	96 000	69 000
donations simples	126 000	122 000	137 000	170 000
dons manuels enregistrés	hors champ	26 000	274 000	265 000
dons manuels estimés	ND	ND	374 000	265 000
Montant moyen enregistré (€ 2006 ¹⁰⁶)	52 700 €	103 100 €	69 047 €	78 103 €
Montant moyen estimé après retraitements (€ 2006)	ND	ND	59 319 €	78 103 €
donations-partage	93 000 €	148 800 €	177 222 €	201 030 €
donations simples	38 500 €	75 900 €	76 868 €	107 930 €
dons manuels (enregistrés)	hors champ	41 100 €	28 469 €	26 897 €
dons manuels (estimés)	ND	ND	23 527 €	26 897 €

Champ : donations dont la déclaration est présente dans les bases.

Source : direction générale des impôts, enquêtes mutations à titre gratuit 1984, 1994 et 2001, MOOREA 2006.

Les données relatives aux donations-partage et aux donations simples peuvent pour leur part être plus aisément comparées d'une enquête à l'autre. Le nombre de donations simples a progressé sensiblement depuis 1994 et leur montant a presque triplé (en euros constants) depuis 1984. Cet intérêt croissant s'est fait au détriment des donations-partage, dont le nombre est revenu en 2006 au niveau de 1994, même si leur montant moyen croît régulièrement (il a plus que doublé en euros constants au cours des vingt dernières années).

¹⁰⁶ Le facteur d'actualisation utilisé est le pouvoir d'achat de l'euro, ou du franc jusqu'en 2001 (source : INSEE).

Près de la moitié des montants transmis en 2006 correspondent à des donations en pleine propriété, soit à peine davantage que les quelque 45 % que représentent les donations en nue propriété, tandis que les transmissions par donation du seul usufruit ne constituent que 5 % du total.

Tableau n° 3 : Répartition des donations entre pleine propriété, nue propriété et usufruit (en milliards d'euros)

	Pleine propriété	Nue propriété	Usufruit	Ensemble
Donations simples	11,20	5,66	1,48	18,34
Donations-partage	7,97	5,32	0,62	13,91
Dons manuels	0,07	7,03	0,03	7,13
Ensemble	19,24	18,01	2,13	39,38

Source : Direction générale des impôts, MOOREA 2006.

III - Les successions

A - Règles déclaratives

Les successions sont perçues à la suite d'un décès, à la différence des donations et de l'aide familiale, qui sont des transferts entre vifs. La déclaration de succession n'est pas systématique, puisqu'elle est facultative en dessous d'un certain seuil d'actif net de succession, qui dépend du lien entre l'héritier et le défunt. Celui-ci a évolué au cours des dernières années, ainsi que le retrace le tableau ci-dessous. L'existence de ce seuil de déclaration conduit à ce que seuls deux décès sur trois environ fassent l'objet d'une déclaration de succession en 2006 (contre à peine la moitié en 1984, ce qui traduit une baisse de la fréquence des successions de très faible montant).

Tableau n° 4 : Évolution du seuil d'obligation de déclaration d'une succession depuis 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Conjoint survivant et héritier en ligne directe	10 000 F	10 000 F	10 000 F	1 500 €	1 500 €	10 000 €	10 000 €	50 000 €
Autres héritiers						3 000 €	3 000 €	3 000 €

Source : direction générale des impôts.

Les héritiers disposent en principe d'un délai de six mois pour déclarer la succession (un an si le décès n'a pas eu lieu en France métropolitaine). Les cas les plus complexes peuvent faire l'objet d'une déclaration préalable destinée à satisfaire à l'obligation de déclaration, puis de déclarations complémentaires. Les déclarations traitées au cours d'une année donnée peuvent donc porter sur des décès des années antérieures. En pratique, le délai moyen de dépôt de la déclaration définitive est de 10 mois, la médiane et le délai le plus fréquent étant de 7 mois. À peine plus des quatre-cinquièmes des déclarations sont déposées dans l'année suivant le décès, quelque 9 % le sont plus de dix-huit mois après.

Tableau n° 5 : Délai de déclaration des successions

Mois depuis le décès	0-3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Déclarations déposées en %	3,2	5,0	6,8	13,2	21,9	12,8	7,5	4,9	3,9	2,8
Cumul (en %)	3,2	8,2	15,0	28,1	50,1	62,9	70,4	75,3	79,2	82,0

Mois depuis le décès	13	14	15	16	17	18	19-24	25-30	31-36	> 36
Déclarations déposées en %	2,5	2,0	1,5	1,1	1,1	0,8	3,4	1,4	1,1	3,2
Cumul (en %)	84,5	86,5	88,0	89,1	90,3	91,0	94,4	95,7	96,8	100

Source : direction générale des impôts enquête mutations à titre gratuit 2006.

B - Enjeux macro-économiques

En 2006, environ 338 000 déclarations de succession ont été soumises à l'administration fiscale¹⁰⁷. Elles portaient sur un patrimoine total de 58,85 milliards d'euros. En raison de l'existence du seuil de déclaration, ces chiffres ne couvrent cependant pas la totalité du patrimoine transmis par succession.

Le montant des successions non déclarées peut être estimé de deux façons :

- la première consiste à faire l'hypothèse que les décès n'ayant pas donné lieu à déclaration de succession correspondent à des successions d'un montant inférieur au seuil de déclaration ;
- la seconde consiste à utiliser les distributions par tranche d'âge des patrimoines individuels, calculées à partir de l'enquête patrimoine 2004 de l'INSEE (cf. annexe 1 pour une description de cette enquête), afin d'extrapoler à partir des successions déclarées le nombre et le montant des successions manquantes.

¹⁰⁷ Direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006.

Les deux approches sont toutefois rendues difficiles par les faiblesses des données disponibles. D'une part, les délais de déclaration décrits ne permettent pas de rapprocher un nombre de déclarations d'un nombre total de décès précis. D'autre part, la sous-estimation du patrimoine des ménages par les enquêtes tend à fausser les distributions de patrimoine.

Une approche mixte permet néanmoins de dégager un ordre de grandeur de près de 62 milliards d'euros transmis par succession en 2006, comme l'indique le tableau ci-dessous. Ainsi, les quelque 513 000 successions annuelles portent sur un actif net moyen de succession de l'ordre de 121 000 euros. Compte tenu du nombre important de « petites » successions, l'actif net médian de succession se situe à un niveau bien inférieur, autour de 75 000 euros.

**Tableau n° 6 : Estimations du montant du patrimoine transmis
par succession en 2006**

	Nombre				Montant en milliards d'euros			
	Ensemble	Actif brut de succession			ensemble	Actif brut de succession		
		moins de 10 k€	de 10 à 50 k€	plus de 50 k€		moins de 10 k€	de 10 à 50 k€	plus de 50 k€
Nombre de décès	525 000 ¹⁰⁸							
dont avant 15 ans	4 000							
dont pas d'héritier connu	8 000							
Décès donnant lieu à une transmission aux héritiers	513 000	90 000	125 000	298 000	61,92			
dont succ. déclarées	338 000	15 000	25 000	298 000	58,85			
dont succ. non déclarées (estimation)	175 000	75 000	100 000	-	3,07			

Source : Institut national d'études démographiques, direction générale des impôts (enquête mutations à titre gratuit 2006) et Insee (enquête patrimoine 2004).

Ces chiffres peuvent être mis en perspective avec les résultats des trois enquêtes mutations à titre gratuit précédentes, même si les évolutions doivent être examinées avec prudence. Comme le montre en effet la comparaison entre le nombre de décès et le nombre de déclarations de succession, les remontées statistiques sur les successions de faible montant sont, en l'absence d'enjeu fiscal, d'une qualité souvent médiocre. Or ces successions ont, de par leur nombre, une influence non négligeable sur les montants médian et moyen.

Si l'on ne tient compte que des successions déclarées (seules données comparables d'une enquête à l'autre), l'actif net moyen de succession s'élève à près de 175 000 euros. Ce montant représente un quasi-doublement en euros constants par rapport à 1984, l'essentiel de l'augmentation étant intervenu depuis 2000 (liée en particulier à l'augmentation des prix de l'immobilier). La progression de l'actif net médian est même légèrement plus importante, puisque celui-ci a presque doublé entre 2000 et 2006, pour atteindre 116 000 euros. Le montant de

¹⁰⁸ Institut national d'études démographiques, 527 5333 décès en 2005 et 520 300 décès en 2006, d'où l'ordre de grandeur de 525 000 (l'année de référence est celle du dépôt de la déclaration).

l'actif net de succession dépend en revanche peu du sexe du défunt, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7 : Évolution de l'actif net de succession moyen et médian depuis 1984

	1984	1994	2000	2006
Nombre de décès dans l'année	542 490	519 965	530 864	520 300
Nombre de successions déclarées	263 000	311 000	347 000	338 000
Actif net de succession moyen pour les successions déclarées (€ 2006)	92 259 €	104 966 €	111 718 €	174 597 €
dont défunts hommes	90 786 €	106 991 €	113 928 €	170 692 €
dont défunts femmes	94 101 €	103 124 €	109 380 €	180 494 €
Actif net de succession médian pour les successions déclarées (€ 2006)	53 772 €	61 506 €	61 843 €	116 045 €
Âge moyen au décès (pour les successions déclarées)	73 ans	76 ans	77 ans	77 ans

Source : direction générale des impôts, enquêtes mutations à titre gratuit 1984, 1994, 2001 et 2006.

La réintégration des donations antérieures au décès permet de disposer d'une vision plus complète du patrimoine transmis. Les donations antérieures déclarées à l'occasion des successions en 2006 représentent ainsi 5,34 milliards d'euros, soit 9 % environ du montant de l'actif net de succession déclaré.

Parmi les déclarations de successions traitées en 2006, 8,5 % montraient l'existence d'une ou plusieurs donations antérieures, pour un montant moyen de plus de 143 000 euros. Ces dernières sont le plus souvent récentes : lorsqu'une donation a eu lieu pour une succession déclarée en 2006, elle remonte à moins de trois ans dans environ 40 % des cas et à plus de six ans (donc n'a pas à être rapportée au montant de la succession) dans un tiers des cas seulement. Ce caractère tardif des donations est cohérent avec la conception de ces transferts entre vifs comme outil d'anticipation à court ou moyen terme de la succession.

**Tableau n° 8 : Part des successions déclarées en 2006
avec donations antérieures au décès**

	défunt homme	défunt femme	ensemble
Part des successions avec donations antérieures	8,7 %	8,3 %	8,5 %
dont donations antérieures à 2000	32 %	37 %	34 %
dont donations de 2000 à 2002	32 %	40 %	36 %
dont donations de 2003 à 2005	46 %	34 %	40 %
dont donations en 2006	4 %	3 %	3 %

Lecture : parmi les successions avec donations antérieures, 40 % ont donné lieu à la déclaration de donations survenues entre 2003 et 2005 inclus. La somme des quatre dernières lignes du tableau est supérieure à 100 % en raison des cas de donations multiples.

Source : direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006.

Le tableau ci-dessus montre que les donations antérieures tendent à être plus anciennes lorsque le défunt est une femme. Ce décalage peut s'expliquer en considérant que les donations sont un outil de transmission du patrimoine du couple et non de l'individu : les donations effectuées par un couple âgé sont plus anciennes lors du décès du second membre de ce couple (le plus souvent l'épouse) que du premier.

Par ailleurs, les donations antérieures au décès sont plus fréquentes et d'un montant plus élevé pour les successions importantes. Ainsi, l'actif net moyen des successions ayant fait l'objet d'une donation antérieure est 70 % supérieur à celui des successions sans donation antérieure (voir tableau ci-dessous). Quand les donations sont utilisées comme outil de préparation de la succession, elles représentent en moyenne plus du tiers de la transmission totale, et plus de la moitié dans un cas sur quatre. Ce montant élevé des donations antérieures à une succession se traduit par le fait que plus des trois-quarts de ces donations ont été taxées.

**Tableau n° 9 : Valeur de l'actif net de succession
en fonction des donations antérieures au décès**

	Nombre de déclarations	Actif net de succession moyen	Montant des donations antérieures (en € 2006)
Ensemble des successions déclarées, dont :	338 000	174 597 €	12 107 €
sans donation antérieure	309 400	164 282 €	-
avec donations antérieures, dont :	28 600 ¹⁰⁹	279 496 €	143 121 €
d.a. non taxées uniquement	6 600	187 703 €	24 433 €
d.a. taxées uniquement	15 200	272 784 €	164 740 €
d.a. taxées et non taxées	6 800	383 194 €	209 320 €

Source : direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006.

Il en résulte que la concentration des successions sous-estime la concentration au sein d'une même génération des patrimoines transmis, puisque les personnes qui héritent d'un montant important ont statistiquement de plus fortes chances que les autres d'avoir bénéficié auparavant d'une donation significative.

¹⁰⁹ Parmi lesquelles, 18 900 donations de moins de 6 ans, 7 850 de plus de 6 ans et 1 850 comportant les deux types de donations.

Chapitre III

La prise en compte par les prélèvements obligatoires

De par sa nature, l'entraide familiale informelle échappe en principe à toute taxation. Les aides ponctuelles ou régulières de faible montant n'ont pas une visée patrimoniale, ce qui explique que l'article 852 du code civil n'impose pas de déclaration ni de taxation de ces aides¹¹⁰. Elles sont ainsi assimilées à des cadeaux et relèvent exclusivement de la sphère privée, dès lors que leur montant reste limité (l'appréciation se fait au cas par cas en fonction pour l'essentiel de la fortune du donateur).

Elle ne fait pas davantage l'objet d'une incitation fiscale, y compris dans les cas où cette aide familiale conduit à économiser des dépenses publiques (par exemple lorsque des grands-parents gardent leurs petits-enfants au lieu d'une assistante maternelle ou d'un autre mode de garde collectif). La justification théorique de ce choix de politique publique réside dans le fait que les aides fiscales doivent en principe avoir pour objectif de réduire des dépenses engagées et non constituer un gain net lorsque aucun débours n'a été effectué.

¹¹⁰ L'article 852 du code civil est ainsi rédigé, depuis la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 : « *les frais de nourriture, d'entretien, d'éducation, d'apprentissage, les frais ordinaires d'équipement, ceux de noces et les présents d'usage ne doivent pas être rapportés, sauf volonté contraire du disposant. Le caractère de présent d'usage s'apprécie à la date où il est consenti et compte tenu de la fortune du disposant* ». L'objectif principal du code civil est ainsi d'éviter de devoir rapporter les présents d'usage antérieurs à un décès lors de la reconstitution de la masse successorale. La norme fiscale tire la conséquence de cette règle : si le bien n'a pas à être rapporté, c'est qu'il ne s'agit pas d'une donation, donc il n'a pas à supporter de droits d'enregistrement.

Les principaux prélèvements obligatoires sur les transferts intra-familiaux sont donc les droits de mutation à titre gratuit qui frappent les transmissions de patrimoine, que ce soit au moment d'un décès (article 750 ter et suivants du code général des impôts) ou entre vifs (article 757 et suivants du code général des impôts), même s'il existe diverses autres dispositions fiscales relatives aux transmissions de patrimoine.

Il est précisé que les enjeux en matière de fraude et d'évasion fiscales, en particulier liés à des transferts de patrimoine financier placé à l'étranger, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du présent rapport.

I - Les droits de mutation à titre gratuit

A - Droits de succession et droits de donation constituent les principaux prélèvements obligatoires taxant les transferts intra-familiaux

Les droits de mutation à titre gratuit font l'objet de débats récurrents quant à leur opportunité : leur caractère potentiellement confiscatoire, avec des taux marginaux supérieurs de 40 % en ligne directe et de 60 % vers un tiers, est opposé aux tenants de cet outil comme levier de corrections des inégalités de patrimoine¹¹¹.

Ces droits d'enregistrement sur les donations et les successions sont calculés suivant des modalités communes, prévues par les articles 750 ter à 797 du code général des impôts, les articles 798 à 808 définissant les obligations des différentes parties prenantes et les articles 1701 à 1722 les modalités de paiement des droits. Le principe est celui de la taxation séparée des mutations pour chaque couple origine-bénéficiaire.

Ainsi, lors de la liquidation des droits de succession, la part de chaque héritier est taxée séparément : pour une donation de deux parents à deux enfants par exemple, les dons faits par chaque parent à chaque enfant sont taxés indépendamment, ce qui signifie donc que quatre taxations distinctes sont effectuées¹¹². Pour un même couple origine-bénéficiaire, le calcul des droits est en revanche intégré : lorsque des mutations antérieures existent, elles doivent être déclarées à

¹¹¹ Voir notamment les prises de position récentes de Thomas Piketty, pour lequel l'imposition du patrimoine a constitué un élément essentiel de réduction des inégalités au cours du XXe siècle.

¹¹² Si l'on nomme A et B les parents et 1 et 2 les enfants, il y a taxation pour les donations de A vers 1, de A vers 2, de B vers 1 et de B vers 2.

l'administration fiscale et leur valeur est prise en compte à la fois pour le calcul des abattements et celui des droits progressifs (article 784)¹¹³.

Les barèmes des droits de mutation à titre gratuit, aux arrondis liés à l'adoption de l'euro près, étaient restés inchangés depuis 1984. Compte tenu de l'augmentation du prix des actifs sur la période, cette situation a conduit à un alourdissement relatif de cette fiscalité. Pour mettre fin à ce décalage croissant, la loi "TEPA" a introduit, dans son article 9, le principe de l'indexation annuelle des tranches du barème et de la valeur des abattements selon des modalités identiques à celle du barème de l'impôt sur le revenu.

¹¹³ Les droits de mutation sont en principe supportés par le bénéficiaire. Cependant, le donateur peut se substituer au donataire pour le règlement de ces droits sans que cette prise en charge soit considérée comme un complément de donation et donc sans qu'elle soit taxée.

Encadré sur les modalités pratiques de calcul des droits de mutation à titre gratuit

Pour la liquidation des droits, les biens transmis sont estimés sur la base de leur valeur réelle au moment de la transmission (sauf pour les donations-partage) :

- pour les biens immobiliers : valeur vénale ;
- pour les valeurs mobilières : prix de marché moyen le jour de la transmission dans le cas d'une donation, valeur moyenne sur les 30 jours précédant la transmission dans le cas d'une succession ;
- par exception et pour les seuls droits de succession, la valeur de la résidence principale du défunt fait l'objet d'un abattement de 20 % lorsqu'elle est occupée également à titre de résidence principale par les enfants mineurs (article 764 bis du code général des impôts) ;
- sous certaines conditions, les transmissions d'entreprises sont exonérées de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence de 75 % de leur montant (articles 787 B et 787 C. Sous certaines conditions et sur option du donataire, les donations en plein propriété de fonds de commerce, de fonds artisanaux ou de clientèles d'entreprises individuelles peuvent être totalement exonérées de droits de mutation (article 790 A).

Lorsque seul l'usufruit ou la nue-propriété fait l'objet d'une transmission, sa valeur est déterminée par une quotité de la valeur de la propriété entière qui dépend de l'âge de l'usufruitier. Son barème est fixé par l'article 669 (de 90 % pour l'usufruit et 10 % pour la nue-propriété quand l'usufruitier a moins de 21 ans à 10 % pour l'usufruit et 90 % pour la nue-propriété quand l'usufruitier a plus de 91 ans, avec une évolution linéaire de 10 % pour chaque tranche de dix années). La valeur des seuls droits d'habitation et d'usage est de 60 % de la valeur de l'usufruit (article 762 bis). Enfin, les dettes du défunt, sous des conditions et selon des modalités précisées par les articles 767 à 774, sont déduites de l'actif de succession. Dans le cas des donations, il en va de même pour les dettes rattachées au bien donné et mises à la charge du donataire (article 776 bis). La taxation ne porte donc que sur le patrimoine *net* transmis.

La part de chaque bénéficiaire fait par ailleurs l'objet d'un abattement dont la valeur dépend de son lien avec le défunt ou le donateur (articles 779 et 788 – avant la loi TEPA pour ce dernier article). Dans le cas des successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2005 (LFI 2005) et le 22 août 2007 (loi "TEPA"), un abattement global de 50 000 euros était également applicable aux parts des ascendants, enfants vivants ou représentés et du conjoint survivant, (article 775 ter et I de l'article 788 pour la répartition entre les bénéficiaires). Cet abattement global est désormais supprimé.

Le montant restant après abattement est taxé suivant le barème progressif applicable (article 777), qui dépend du lien entre le bénéficiaire de la transmission et le défunt ou donateur.

Les droits ainsi calculés peuvent ensuite faire l'objet d'une réduction pour charges de famille ou en faveur des mutilés de guerre (articles 780 à 782). Ces réductions sont plafonnées à quelques centaines d'euros (305 euros pour les mutilés de guerre, 305 euros ou 610 euros par enfant au-delà du deuxième pour la réduction pour charges de famille).

Outre les modalités de calcul relativement complexes exposées dans l'encadré ci-dessus, une spécificité permet de favoriser les donations par rapport aux successions. En effet, les droits calculés sur les donations font l'objet d'une réduction (prévue par l'article 790) dont le taux dépend de l'âge du donateur, des caractéristiques de la donation et éventuellement de celles du donataire (régime spécial des enfants uniques jusqu'en 1999). Les règles ouvrant droit à ces réductions ont été modifiées à de nombreuses reprises au cours des vingt dernières années, ainsi que l'indique le tableau après. Ces réductions ont de plus été majorées dans le cadre de diverses mesures transitoires à visée incitative, la dernière s'étant achevée fin 2005.

La fiscalité des donations effectuées avant l'âge de 80 ans est de fait plus favorable que celle des successions, hormis le cas de l'exonération complète des successions pour les conjoints survivants introduit par la loi "TEPA". Cet écart est d'autant plus important que les donations sont précoces. Le choix légitime de favoriser ainsi les transferts entre vifs par rapport aux successions n'est toutefois pas totalement assumé, dans la mesure où l'avantage prend la forme d'une réduction des montants de droits à acquitter et non d'une différenciation des taux de taxation.

Pour 2006, les droits de mutation à titre gratuit entre vifs (donations) ont représenté 1,4 milliard d'euros de recettes, tandis que les droits de mutation à titre gratuit par décès (successions) ont représenté près de 7,3 milliards d'euros de recettes. Au total, ces droits d'enregistrement ont donc rapporté près de 8,7 milliards d'euros au budget de l'État en 2006, soit 3,25 % des recettes fiscales nettes de l'État (qui se sont élevées à 267,9 milliards d'euros).

**Tableau n° 10 : Évolution du taux de la réduction appliquée
sur les droits d'enregistrement sur les donations**

version de l'article 790 du CGI, validité :	Âge du donateur		
	moins de 65 ans	de 65 à 75 ans	plus de 75 ans
LFI 1986 ^a C : à compter du 01.01.1986	25 % (champ 0) 0 % (cas général)	15 % (champ 0) 0 % (cas général)	pas de réduction
Loi 96-314 ^b art. 14 à 16 C : à compter du 01.04.1996	35 % (champ 1) 25 % (cas général)	25 % (champ 1) 15 % (cas général)	pas de réduction
T : du 01.04.1996 au 31.12.1997	-	35 % (champ 1) 25 % (cas général)	-
LFI 1998, art. 17 T : du 01.01.1998 au 31.12.1998 (prorog.)	-	35 % (champ 1) 25 % (cas général)	-
LFI 1999, art. 36 C : à compter du 01.09.1998	50 %	30 %*	pas de réduction
T : du 25.11.1998 au 31.12.1999	-	-	30 %
LFI 2000, art. 10 T : du 01.01.2000 au 30.06.2001 (prorog.)	-	-	30 %
LFI 2004, art. 19 C : à compter du 01.01.2004	50 % (champ 2) 35 % (champ 3)	30 % (champ 2) 10 % (champ 3)	pas de réduction
LFI 2004, art. 17 T : du 25.09.2003 au 30.06.2005	50 % (champ 4)		
LFI 2005, art. 16 T : du 01.07.2005 au 31.12.2005 (prorog.)	50 % (champ 4)		
LFI 2006, art. 9 C : à compter du 01.01.2006	moins de 70 ans**	de 70 à 80 ans**	plus de 80 ans**

Source : direction générale des impôts.

Notes : C : droit commun ; T : mesures temporaires ; **prorog.** : prorogation de dispositions temporaires antérieures.

champ 0 : donations-partage.

champ 1 : donations-partage et donations des parents à leur enfant unique.

champ 3 : donations en nue propriété, avec réserve de droit d'usage ou d'habitation.

champ 2 : donations autres que celles du champ 3.

champ 4 : donations en pleine propriété.

* sans remise en cause du taux de 35 %, lorsqu'il était applicable, pour les donations survenues avant le 01.01.1999.

** changement des limites d'âge sans changement des taux de réduction.

a : Loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985. Cette loi réintroduit le principe de la réduction des droits sur certaines donations. La version précédente de l'article 790 du code général des impôts (réduction de 25 % pour les donations-partage, quel que soit l'âge du donateur) avait été abrogée par l'article 4-II de la loi n° 81-734 du 3 août 1981. Les donations étaient donc taxées selon les mêmes modalités que les successions entre 1981 et 1986.

b : Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Tableau n° 11 : Évolution du montant de droits de mutation à titre gratuit collecté depuis 1995 (en millions d'euros)

Année	Droits sur les donations	Droits de succession
1995	588	3 665
1996	654	4 137
1997	830	5 230
1998	786	4 789
1999	1 468	5 113
2000	1 411	5 531
2001	1 653	5 701
2002	756	6 291
2003	851	6 476
2004	1 260	7 385
2005	1 428	7 338
2006	1 401	7 269
2007 (prévision) ¹¹⁴	930	7 500
2008 (prévision)	700	6 500

Source : direction du Budget, loi de finances pour 2008.

Le tableau ci-dessus indique l'évolution de ces droits depuis 1995. Les variations des droits de successions sont déterminées pour l'essentiel par les fluctuations du nombre de décès et le prix des actifs transmis, l'impact des mesures nouvelles n'étant que très marginal de 1995 à 2007. La loi "TEPA" introduit en revanche des changements d'ampleur et conduit à une baisse sensible des recettes de droits de mutation prévues pour l'avenir. En raison du délai entre le décès et le paiement des droits, la perte de recettes aura lieu pour l'essentiel à partir de 2008, la combinaison d'une évolution spontanée prévue des droits de 327 millions d'euros et d'un impact des mesures nouvelles estimé à - 1 327 millions d'euros conduisant à une baisse des droits de succession estimée à 1 milliard d'euros.

Si les évolutions des droits sur les donations sont elles aussi affectées par les évolutions du prix des actifs sous-jacents (pour les donations hors sommes d'argent), elles sont principalement liées à des déterminants comportementaux, et notamment à la réaction des donateurs

¹¹⁴ Les recettes effectivement recouvrées en 2007 ont été supérieures aux prévisions : respectivement 1 087 millions d'euros pour les droits sur les donations et 7 882 millions d'euros pour les droits de succession, ce qui conduira probablement à une révision à la hausse des prévisions de recettes de droits de mutation à titre gratuit pour 2008 dans la prochaine loi de finances.

aux mesures incitatives en vigueur. Or celles-ci ont été nombreuses au cours des dernières années, comme cela est indiqué dans le tableau n°11.

Ainsi, les droits de donations ont bénéficié d'un régime de faveur pour les donateurs âgés de 75 ans et plus, entre novembre 1998 et juin 2001. Ce régime, initialement prévu pour les actes passés entre le 25 novembre 1998 et le 31 décembre 1999, a été prolongé jusqu'au 30 juin 2001. L'approche de la fin du dispositif (31 décembre 1999 puis 30 juin 2001) a donné lieu à un nombre important de donations et à un fort montant de droits recouvrés. Avec l'extinction du régime, le nombre de donations – et donc les droits recouvrés – ont fortement diminué en 2002 et 2003.

L'article 17 de la loi de finances pour 2004¹¹⁵ a réintroduit un régime favorable transitoire pour les donations en pleine propriété effectuées entre le 25 septembre 2003 et le 30 juin 2005 (réduction de 50 % des droits sans limite d'âge, alors que la réduction n'était que de 30 % pour les donateurs âgés de 65 à 75 ans et était inexistante pour les donateurs âgés de plus de 75 ans). L'effet d'appel de cette mesure explique sans doute une grande partie de l'augmentation des droits perçus en 2004 puis en 2005.

La mesure a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2005 par l'article 16 de la loi de finances pour 2005¹¹⁶. Le niveau encore élevé des droits perçus en 2006 s'explique en partie par la perception, au premier trimestre 2006, des droits sur les donations effectuées à la fin décembre 2005, à l'expiration du dispositif, mais également par l'effet d'appel des nouvelles mesures prises dans la loi de finances pour 2006¹¹⁷.

B - Une tendance à la diminution de cette imposition au cours des dernières années

L'annexe 2 détaille les nombreuses mesures législatives adoptées au cours des cinq dernières années, qui ont eu tendance à réduire les droits de mutation à titre gratuit. Le relèvement des différents abattements, la réduction du délai du rappel fiscal des donations antérieures et la revalorisation des limites d'âge permettant de bénéficier de réductions des droits sur les donations constituent les modifications au plus fort impact budgétaire avant la loi "TEPA" de l'été 2007.

¹¹⁵ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

¹¹⁶ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

¹¹⁷ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

Outre ces mesures pérennes, des exonérations fiscales spécifiques, à caractère temporaire, ont cherché à faciliter les donations au profit des générations plus jeunes depuis trois ans.

Tout d'abord, des mesures transitoires ont été adoptées en faveur du pouvoir d'achat en 2004¹¹⁸, puis prolongées et élargies 2005¹¹⁹. Elles prévoyaient initialement une exonération de droits de mutation pour les dons en numéraire aux enfants, petits-enfants, arrière-petits-enfants (ou, à défaut d'existence d'une telle descendance, à des neveux et nièces), d'un montant de 20 000 euros maximum, survenus entre le 1^{er} juin 2004 et le 31 mai 2005. Le montant maximum a ensuite été porté à 30 000 euros et la date de fin du dispositif repoussée au 31 décembre 2005. Les sommes données dans ce cadre n'étaient pas, contrairement aux autres donations, prises en compte pour le calcul des droits de donations ou successions ultérieures (article 784).

Le patrimoine total transmis dans le cadre de ce dispositif s'est élevé à 25,84 milliards d'euros en dix-huit mois (1 584 900 dons d'un montant moyen d'environ 16 300 euros)¹²⁰. Ce chiffre considérable est à comparer au montant total transmis par donation « traditionnelle », évalué à environ 36 milliards d'euros en 2000 (selon une enquête réalisée à partir d'un échantillon cette année-là par direction générale des impôts), et à 39,38 milliards d'euros en 2006.

Ce dispositif a pu avoir, dans des proportions difficiles à évaluer, trois types d'effet :

- premièrement, un effet d'aubaine pur, par exonération totale ou partielle de transmissions qui auraient eu lieu au même moment en l'absence d'exonération ;
- deuxièmement, un effet incitatif pur, l'exonération ayant motivé des transmissions qui n'auraient pas eu lieu sans ces mesures législatives ;
- troisièmement, un effet d'anticipation totale ou partielle, du fait du caractère provisoire du dispositif, de donations qui auraient eu lieu plus tard.

¹¹⁸ Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

¹¹⁹ Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

¹²⁰ Dans le détail, le nombre de dons dans le cadre de ce dispositif s'est élevé à 320 440 de juin à décembre 2004, pour un montant total transmis de 5,37 milliards d'euros; à 1 100 790 au cours de l'année 2005, pour un montant total de 17,84 milliards d'euros ; et à 163 670 en janvier 2006 (dernier mois de déclaration) pour un montant total de 2,63 milliards d'euros.

Au vu de l'ampleur des montants transmis, ce troisième effet, même s'il est difficilement chiffrable, semble l'avoir emporté. Cette hypothèse serait en effet de nature à justifier la baisse significative des dons manuels (au moins ceux de faible montant) enregistrée durant les années qui ont suivi la fin du dispositif (2006 et 2007).

La loi "TEPA" apporte des modifications importantes au régime de transmission du patrimoine au sein des familles, en allégeant de façon sensible les droits de succession et donation. Ainsi, elle supprime les droits de succession pour les conjoints survivants, les partenaires liés par un Pacs et les frères et sœurs cohabitant (sous certaines conditions). À cette occasion, l'abattement pour donation entre partenaires liés par un Pacs a parallèlement été aligné sur celui entre époux, passant de 57 000 euros à 76 000 euros. L'impact de ces mesures d'alignement des droits des couples pacsés sur ceux des couples mariés, négligeable pour l'instant, devrait s'accroître au fil du temps, compte tenu de la croissance importante du nombre de Pacs signés (102 000 Pacs pour 266 500 mariages environ en 2007 selon l'INSEE, soit près de 4 Pacs pour 10 mariages).

En outre, les droits de succession et de donation en faveur des ascendants et descendants directs ont été allégés. Ainsi, si l'abattement global successoral est supprimé, l'abattement personnel en cas de donation ou de succession est relevé de 50 000 euros à 150 000 euros (ce plafond étant revu chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et passant ainsi à 151 950 euros pour l'année 2008). Par ailleurs, les droits sont allégés en faveur des neveux et nièces, ainsi que pour les donations entre frères et sœurs (voir annexe 2 pour le détail des mesures). Avec ces mesures, seuls 5 % des héritiers du cercle familial restreint (conjoints survivants, enfants, héritiers en ligne directe, frères et sœurs) ont encore à payer des droits de succession.

De plus, les mesures transitoires concernant les dons de sommes d'argent en vigueur jusqu'au 31 décembre 2005 sont réintroduites, avec cependant deux variantes par rapport au dispositif précédent : l'absence de limitation de durée et l'introduction d'une condition sur l'âge du donateur visant à favoriser les transmissions précoces (article 790 G). Ainsi, les dons d'argent consentis en pleine propriété au profit d'un enfant, petit-enfant, arrière-petit-enfant (ou à défaut d'un neveu ou d'une nièce) sont exonérés dans la limite de 30 000 euros (même plafond qu'à partir de juin 2005), dès lors que le donateur est âgé de moins de 65 ans au moment de la transmission et que le bénéficiaire est majeur. Comme dans le dispositif de 2004-2005, les sommes données dans ce cadre ne sont pas rapportables à la succession.

L'objectif affiché de ces allègements des droits de mutation à titre gratuit est de revaloriser le travail, en permettant aux Français de « *transmettre le fruit de toute une vie de travail et d'économies en franchise de droits* ». Ils visent également à injecter de l'argent dans l'économie, en facilitant les transferts vers les jeunes ménages, dont le patrimoine personnel est plus faible. L'exonération totale du conjoint survivant (et par extension des partenaires liés par un Pacs et des frères et sœurs cohabitants) est pour sa part présentée comme permettant au survivant d'être mieux protégé par rapport aux héritiers et de mieux faire face aux aléas de sa propre vie.

La combinaison du raccourcissement du délai de rappel des donations antérieures, du relèvement du niveau des abattements et des réductions de droits constituent une incitation forte, pour les foyers disposant d'un patrimoine important, à préparer leur succession par des donations à leurs enfants. Le niveau élevé des abattements rend également possible l'utilisation des donations pour sortir du champ de l'impôt de solidarité sur la fortune en répartissant les actifs taxables entre générations d'une même lignée : avec un abattement à 150 000 euros et une exonération des dons de sommes d'argent à concurrence de 30 000 euros, un couple peut transmettre à ses deux enfants jusqu'à 720 000 euros sur une période de six ans sans payer de droits de mutation, à comparer au seuil de 760 000 euros¹²¹ d'entrée dans la première tranche de l'impôt de solidarité sur la fortune et aux 1,2 million d'euros de patrimoine taxable médian des redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune¹²².

Ces mesures auront un coût non négligeable, estimé à environ 2,3 milliards d'euros par an en régime de croisière. L'effet retardateur du délai de déclaration n'existant pas pour les donations, l'impact de la loi "TEPA" se fait d'ailleurs sentir dès 2007 pour ce type de transmissions : la diminution des recettes de droits de donation (plus de 700 millions d'euros, soit une division par deux de leur rendement) devrait s'observer pour moitié en 2007 (diminution des recettes du seul second semestre) et pour moitié en 2008 (première année avec effet plein des mesures).

¹²¹ Seuil applicable à compter du 1^{er} janvier 2007, comme pour les donations, qui évolue lui aussi désormais chaque année comme la première tranche de l'impôt sur le revenu.

¹²² Chiffres 2006, patrimoine net (du passif déductible) hors patrimoine professionnel et autres biens exonérés, après abattement de 20% sur la valeur de la résidence principale.

**Tableau n° 12 : Coût total estimé des mesures adoptées dans le cadre
de la loi "TEPA" du 21 août 2007
en matière de droits de mutation à titre gratuit**

	2007	2008	En régime de croisière
Montant en millions d'euros (en mesure nouvelle)	362	1 571	2 272

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution (projet de loi de finances pour 2008).

Un bilan provisoire de l'exonération de droits pour les dons de sommes d'argent d'un montant inférieur à 30 000 euros est disponible à fin mars 2008. Il montre que la réintroduction de cette exonération par la loi "TEPA" a conduit à environ 57 000 dons exonérés de ce type entre le 22 août 2007 et mars 2008. Le rythme de dépôt des déclarations s'est accéléré au cours des premiers mois, passant de 3 584 en septembre 2007 à 8 624 en novembre 2007 et à environ 10 000 par mois depuis décembre 2007, ce qui semble indiquer une montée en puissance du dispositif. Le montant total transmis au cours de ces sept mois est de l'ordre de 1,11 milliard d'euros, ce qui correspond à un don moyen d'environ 19 300 euros.

Si ce montant moyen est légèrement supérieur au montant moyen de 16 300 euros enregistré pour les dons effectués dans le cadre de la mesure temporaire de 2004-2005, qui peut sans doute s'expliquer par le fait que le plafond avait alors initialement été fixé à 20 000 euros, contre 30 000 euros pour la loi "TEPA". Le nombre de donations enregistré est en revanche très nettement inférieur à celui enregistré lors du démarrage de la mesure d'exonération de 2004-2005 (autour de 40 000 déclarations par mois en moyenne sur les quatre premiers mois pleins de la mesure, de juillet à octobre 2004).

L'impact limité de la loi "TEPA" dans ce domaine, en comparaison du dispositif antérieur, pourrait résulter du caractère encore récent des mesures transitoires de 2004-2005, qui ont pu partiellement « assécher » le potentiel de donations, ainsi que du relèvement à 150 000 euros de l'abattement global sur les donations. L'absence de limite temporelle au nouveau dispositif ne permettra en tout état de cause pas de constater le même afflux massif de dons qu'en décembre 2005 (plus de 314 000 dons de ce type ce mois-là).

II - Une fiscalité qui reste comparativement élevée

A - Les taux moyens de taxation des donations et successions s'élèvent respectivement à 2,2 % et 9,5 % après la loi "TEPA"

1 - Les donations

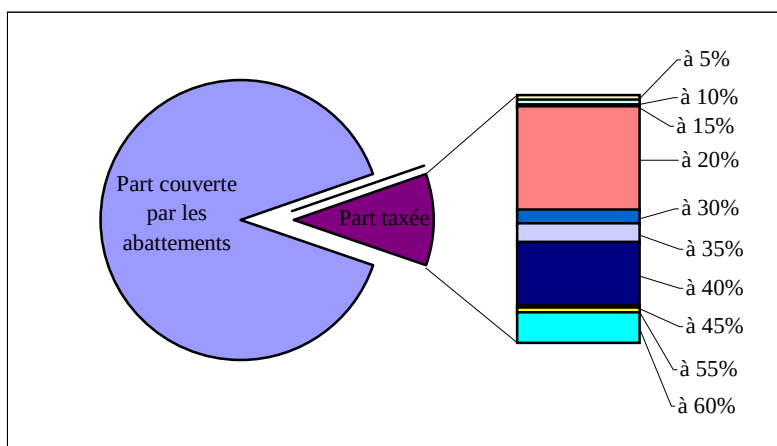
Les revalorisations des abattements introduits par la loi "TEPA" permettent d'exonérer près des neuf-dixièmes du patrimoine transmis par donation¹²³. Les donations taxées le sont pour l'essentiel soit au taux marginal de 20 % (tranche centrale du barème progressif applicable en ligne directe et entre époux ou partenaires liés par un Pacs), soit au taux marginal de 40 % (tranche supérieure du barème). Dans le premier cas, l'importance de la base taxable est liée à la largeur de la tranche (de 15 000 ou 30 000 euros à 520 000 euros) et au nombre important de donations concernées. Dans le second cas, il est lié au montant très élevé d'un nombre restreint de donations (moins de 1 % des donations taxées en ligne directe ou entre époux le sont dans les deux dernières tranches du barème).

Les différentes réductions de droits diminuent de plus d'un tiers le montant des droits après application du barème (elles représentent 460 millions d'euros sur des droits de 1 320 millions d'euros avant réductions). Les réductions liées à l'âge du donateur sont de loin les plus importantes, celles pour charges de famille ne représentant que moins de 2 millions d'euros et celles accordées aux mutilés de guerre étant négligeables.

¹²³ Hors donations de sommes d'argent exonérées dans la limite de 30 000 euros prévues par l'article 790 G du CGI.

Le taux moyen de taxation effective des donations depuis l'entrée en vigueur de la loi "TEPA" s'élève à 2,2 %, contre 3,5 % dans le cadre législatif antérieur¹²⁴.

Graphique n° 2 : Taxation des donations dans le cadre de la loi TEPA¹²⁵



Source : direction générale des impôts, données issues de MOOREA 2006.

Avant comme après la loi "TEPA", les taux de taxation moyens des héritiers collatéraux sont proches de 30 %, tandis que les taux de taxation en ligne directe sont inférieurs à 3 %. Malgré ce fort différentiel de taux, les donations en ligne directe, qui concentrent la quasi-totalité des bases, génèrent la plus grosse part des droits (79 % du total avant la loi "TEPA", 67 % après).

¹²⁴ Les chiffres relatifs à la taxation des mutations à titre gratuit prennent comme référence les droits pour 2007 hors effets de la loi "TEPA", tels qu'anticipés au moment de la discussion de cette loi, c'est-à-dire 7 343 millions d'euros pour les droits de succession et 1 401 millions d'euros pour les droits sur les donations. Les chiffres dits « en environnement "TEPA" » constituent un chiffrage statique toutes choses égales par ailleurs, correspondant à une situation fictive dans laquelle l'ensemble des successions et donations auraient, en 2007, été taxées suivant les nouvelles règles. Ils ne constituent donc ni une prévision des recettes 2007 (les nouvelles règles de taxation n'ont porté que sur la fin de l'année) ni une prévision des recettes 2008 (une telle prévision devrait prendre en compte l'évolution spontanée des bases taxables entre 2007 et 2008, l'actualisation au 1^{er} janvier du niveau des abattements et tranches de barème et la montée en charge progressive de l'impact de la loi "TEPA" sur les droits de succession, qui s'étale sur toute l'année 2008).

¹²⁵ Ce graphique a été construit à partir d'une simulation de la taxation des donations 2006 selon les modalités prévues par la loi "TEPA", avec les abattements et tranches de barèmes applicables jusqu'au 31 décembre 2007.

Tableau n° 13 : Taux et montant de taxation des donations en fonction des liens de parenté des donateurs et des donataires avant et après la loi "TEPA"

	Nombre de donataires	Patrimoine reçu	Taxation en environnement LFI 2007		Taxation en environnement TEPA	
			Taux	Droits	Taux	Droits
Ensemble	706 000	39,38 Md €	3,5 %	1,40 Md €	2,2 %	0,86 Md €
<i>Dont conjoints</i>	4 000	0,57 Md €	4,2 %	0,02 Md €	4,2 %	0,02 Md €
<i>Dont ligne directe</i>	685 000	38,01 Md €	2,9 %	1,11 Md €	1,5 %	0,58 Md €
<i>Dont collatéraux</i>	12 000	0,48 Md €	31,4 %	0,15 Md €	29,5 %	0,14 Md €
<i>Dont autres</i>	5 000	0,32 Md €	36,9 %	0,12 Md €	36,9 %	0,12 Md €

Source : Direction générale des impôts, données Moorea 2006.

Le taux moyen de taxation effective des donations varie selon l'âge du donateur, sous l'influence de trois facteurs : les réductions de droits, le montant moyen des donations et le lien entre le donateur et le donataire. La majeure partie des donations, qui est le fait d'individus âgés de 60 à 79 ans (cette tranche d'âge représente 57 % du nombre de transactions), est ainsi relativement peu taxée, puisque la part des petites donations est élevée dans le montant total transmis par cette classe d'âge.

Les donations effectuées par les individus âgés de 40 à 49 ans sont peu nombreuses mais correspondent à des montants élevés (près de 50 000 euros en moyenne et les donations de plus de 760 000 euros représentent plus du quart du total transmis par cette classe d'âge), donc leur taux de taxation moyen est élevé. Enfin, les donations effectuées par des individus de 80 ans et plus sont plus fortement taxées que la moyenne, malgré un montant moyen plus faible, en raison à la fois de l'absence de réduction des droits et du poids plus important des transmissions à des donataires fortement taxés (hors conjoint et ligne directe).

Le tableau après présente ce qu'aurait été la taxation des donations en 2007, en fonction de l'âge du donateur, en appliquant rétroactivement les règles de la loi "TEPA".

Tableau n° 14 : Caractéristiques et taux de taxation effectif des donations en fonction de l'âge du donateur (avec application des règles issues de la loi "TEPA")

	Âge du donateur							
	< 30 ans	de 30 à 39 ans	de 40 à 49 ans	de 50 à 59 ans	de 60 à 69 ans	de 70 à 79 ans	80 ans et plus	Ensemble
Montant moyen de la transaction (en €) ¹	22 600	35 900	49 700	44 800	41 500	36 300	35 300	39 000
Nombre de transactions	2 500	7 500	33 000	185 000	288 000	305 000	216 000	1 037 000
Part de la classe d'âge dans le montant transmis	0,1 %	0,7 %	4,0 %	20,5 %	29,6 %	27,3 %	17,8 %	100 %
Part des donations > 760 000 € dans le montant transmis par la classe d'âge	0,0 %	16,5 %	25,8 %	21,8 %	8,5 %	5,0 %	4,5 %	10,3 %
Part des donations hors conjoint, Pacs et ligne directe dans le montant transmis par la classe d'âge	6,1%	4,5 %	2,7 %	2,7 %	1,8 %	3,2 %	4,6 %	2,9 %
Montant moyen des droits avant réduction (en €)	445	1 650	3 530	2 700	1 260	770	1 020	1 400
Montant moyen des réductions (en €)	155	770	1 610	1 130	560	180	45	480
Montant moyen des droits réduits (en €)	290	880	1 920	1 570	700	590	975	920
Taux de taxation effectif moyen	1,2 %	2,3 %	3,6 %	3,3 %	1,6 %	1,5 %	2,8 %	2,2 %

(1) par transaction, on entend la transmission d'un donateur à un donataire, qui constitue l'unité de base taxée. Une donation peut comporter plusieurs transactions en cas de donateurs ou donataires multiples.

Source : Direction générale des impôts, calculs CPO en appliquant le cadre législatif de la loi "TEPA" aux données MOOREA de 2006.

Les écarts de taux de taxation effectif moyen sont plus marqués encore si l'on compare les classes d'âge des donataires. Les donataires de plus de 70 ans, peu nombreux, sont bien plus rarement des conjoints ou parents en ligne directe du donateur. Ils sont donc taxés trois à quatre fois plus que la moyenne, malgré un montant moyen reçu inférieur à celui des autres classes d'âge. Les moins de 30 ans sont également taxés davantage que la moyenne sur les donations qu'ils reçoivent, du fait de la part comparativement élevée de transactions élevées dont ils bénéficient (celles de plus de 760 000 euros représentent près de 20 % du montant total reçu par cette classe d'âge).

Les classes d'âge les moins taxées – les donataires âgés de 30 à 49 ans – sont parmi celles qui reçoivent le plus, à la fois en termes de nombre de transactions et de montant reçu. Cette situation en apparence paradoxale est le résultat du fort poids des donataires en ligne directe (plus de 97 %), du nombre important de petites donations non taxées (qui diminue le montant moyen des droits) et de l'âge moyen relativement faible des donateurs correspondants (qui conduit à des réductions de droits de plus d'un tiers).

Tableau n° 15 : Caractéristiques et taux de taxation effectif des donations en fonction de l'âge du donataire (avec application des règles issues de la loi "TEPA")

	Âge du donataire							
	< 30 ans	de 30 à 39 ans	de 40 à 49 ans	de 50 à 59 ans	de 60 à 69 ans	de 70 à 79 ans	80 ans et plus	Ensemble
Montant moyen de la transaction (en €) ¹	38 000	39 400	40 300	40 500	41 200	35 600	34 800	39 000
Nombre de transactions	253 000	320 000	269 000	153 000	34 000	6 500	1 500	1 037 000
Part de la classe d'âge dans le montant reçu	23,5 %	30,8 %	26,4 %	15,1 %	3,4 %	0,6 %	0,1 %	100 %
Part des donations > 760 000 € dans le montant reçu par la classe d'âge	19,4 %	8,4 %	5,5 %	5,0 %	3,8 %	4,1 %	5,7 %	10,3 %
Part des donations hors conjoint, Pacs et ligne directe dans le montant reçu par la classe d'âge	1,8 %	2,0 %	2,6 %	4,4 %	7,6 %	21,6 %	22,9 %	2,9 %
Montant moyen des droits avant réduction (en €)	1 960	1 070	920	1 070	1 360	2 440	3 170	1 400
Montant moyen des réductions (en €)	790	430	300	190	220	340	180	480
Montant moyen des droits réduits (en €)	1 170	640	620	880	1 140	2 100	2 990	920
Taux de taxation effectif moyen	3,1 %	1,6 %	1,5 %	2,2 %	2,8 %	5,9 %	8,6 %	2,2 %

(1) par transaction, on entend la transmission d'un donateur à un donataire, qui constitue l'unité de base taxée. Une donation peut comporter plusieurs transactions en cas de donateurs ou donataires multiples.

Source : Direction générale des impôts, calculs CPO en appliquant le cadre législatif de la loi "TEPA" aux données MOOREA de 2006.

2 - Les successions

Les successions sont bien plus taxées que les donations en moyenne, avec un taux effectif moyen de taxation de 9,5 %, contre 12,5 % dans l'environnement législatif antérieur à la loi "TEPA".

Avant comme après la loi "TEPA", les taux de taxation moyens des héritiers collatéraux dépassent 40 %, contre moins de 5 % pour les héritiers en ligne directe et une exonération complète pour les conjoints survivants après entrée en vigueur de la loi. Bien que les héritiers collatéraux ne recueillent que 14 % des montants transmis, ils payent plus de la moitié des droits de succession. Plus encore que pour les donations, ces chiffres traduisent le choix français de favoriser la ligne directe en matière de transmission de patrimoine. Cette situation défavorise notamment les enfants du conjoint nés d'une précédente union dans le cas, de plus en plus fréquent, de familles recomposées.

Tableau n° 16 : Taux et montant de taxation des successions en fonction des liens de parenté entre les héritiers et les défunts avant et après la loi "TEPA"

	Nombre de donataires	Patrimoine reçu	Taxation en environnement LFI 2007		Taxation en environnement TEPA	
			Taux	Droits	Taux	Droits
Ensemble	1 082 000	58,85 Md €	12,5 %	7,34 Md €	9,5 %	5,61 Md €
Dont conjoints	160 000	10,55 Md €	4,4 %	0,47 Md €	Exonération	
Dont ligne directe	737 000	39,41 Md €	7,1 %	2,80 Md €	4,7 %	1,84 Md €
Dont collatéraux	183 000	8,56 Md €	45,9 %	3,92 Md €	42,6 %	3,62 Md €
Dont autres	2 000	0,33 Md €	45,6 %	0,15 Md €	45,6 %	0,15 Md €

Source : direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006.

Comme pour les donations, ce taux de taxation varie en fonction de l'âge. Ainsi, les héritages de défunts âgés de 50 à 69 ans sont d'un montant proche de la moyenne mais plus souvent en ligne directe que les autres, donc sont sensiblement moins taxés que la moyenne. À l'inverse, les héritages de personnes âgées de plus de 90 ans sont à la fois d'un montant moyen plus élevé que la moyenne et sont destinés environ une fois sur quatre à des héritiers en ligne indirecte (frères et sœurs, collatéraux, non parents). Ils sont par conséquent soumis à un niveau de taxation effective plus élevé, autour de 15 %.

Le taux de taxation effectif est clairement corrélé à la part des transmissions au conjoint survivant, qui sont exonérées de droits. Or celle-ci décroît fortement au-delà de 80 ans, âge à partir duquel les défunts tendent à être majoritairement veufs ou célibataires au moment de leur décès, tandis que la part des transmissions à des héritiers fortement taxés suit l'évolution inverse. L'absence de conjoint survivant explique ainsi pour une large part le taux élevé de taxation des successions de défunts très âgés.

**Tableau n° 17 : Caractéristiques et taux de taxation effectif des successions en fonction de l'âge du défunt
(avec application des règles issues de la loi "TEPA")**

	Âge du défunt							
	< 50 ans	de 50 à 59 ans	de 60 à 69 ans	de 70 à 79 ans	de 80 à 89 ans	de 90 à 99 ans	100 ans et plus	Ensemble
Montant moyen de la transaction (en €) ¹	41 800	57 100	53 200	47 100	55 800	62 900	63 800	54 500
Nombre de transactions	33 000	83 800	117 400	277 100	359 300	194 300	15 600	1 080 500
Part de la classe d'âge dans le montant transmis	2,3 %	8,2 %	10,6 %	22,2 %	34,1 %	20,8 %	1,7 %	100 %
Part des transmissions de plus de 760 000 € dans le montant transmis par la classe d'âge	5,9 %	8,1 %	8,0 %	5,9 %	9,1 %	11,1 %	6,7 %	8,6 %
Part des transmissions au conjoint survivant dans le montant transmis par la classe d'âge	32,8 %	36,3 %	30,3 %	23,1 %	13,4 %	5,2 %	3,6 %	17,9 %
Part des trans. hors conjoint, Pacs et ligne directe dans le montant transmis par la classe d'âge	19,8%	9,6 %	12,2 %	12,0 %	14,5 %	21,8 %	26,5 %	15,1 %
Montant moyen des droits (en €)	2 980	3 160	3 660	3 480	5 390	9 010	10 060	5 190
Taux de taxation effectif moyen	7,1 %	5,5 %	6,9 %	7,4 %	9,7 %	14,3 %	15,8 %	9,5 %

(1) par transaction, on entend la transmission d'un défunt à un héritier, qui constitue l'unité de base taxée. Un héritage peut comporter plusieurs transactions en cas d'héritiers multiples.

Source : direction générale des impôts, calculs CPO en appliquant le cadre législatif de la loi "TEPA" aux données de l'enquête mutations à titre gratuit 2006.

À l'inverse de ce qui a été montré pour les donations, les différences de taux moyen de taxation effective sont moins marquées en fonction de l'âge de l'héritier. Deux tranches d'âge d'héritiers (60-69 ans et plus de 80 ans) sont plus taxées que les autres, en raison de la part relativement importante (respectivement 25 % et plus de 30 %) des héritiers en ligne indirecte au sein de ces classes d'âge.

Le pic de mortalité se situe dans la classe d'âge 70-79 ans, ce qui explique que l'essentiel des transactions se concentre sur deux classes d'âge : les 70-79 ans (conjoint survivant) et les 40-59 ans (enfants des défunts). Le taux de taxation moyen pour ces deux tranches d'âge est légèrement inférieur à la moyenne, du fait de la part relativement plus importante des transmissions en ligne directe. Le même raisonnement permet d'expliquer la situation favorable des héritiers de moins de 40 ans, qui sont majoritairement les enfants de personnes décédées relativement jeunes. Ils sont donc peu nombreux et faiblement taxés, les défunts n'ayant pas eu le temps de se constituer des patrimoines importants (leurs héritages sont d'un montant environ 20 % plus faible que la moyenne).

Les héritiers des classes d'âge intermédiaires, âgés de 60 à 69 ans, peuvent quant à eux être des conjoints survivants de défunts relativement jeunes ou des enfants de défunts âgés. Ces cas de figure étant moins fréquents, le nombre d'héritages reçus est plus faible et la part des parents hors ligne directe est plus importante, ce qui conduit à un taux de taxation moyen plus élevé. Les héritiers de plus de 80 ans, enfin, sont soit des conjoints survivants de défunts âgés, soit des frères et sœurs ou parents plus éloignés. La forte proportion des héritiers en ligne indirecte a pour résultat un taux de taxation moyen élevé.

Tableau n° 18 : Caractéristiques et taux de taxation effectif des successions en fonction de l'âge de l'héritier (avec application des règles issues de la loi "TEPA")

	Âge de l'héritier							
	< 30 ans	de 30 à 39 ans	de 40 à 49 ans	de 50 à 59 ans	de 60 à 69 ans	de 70 à 79 ans	80 ans et plus	Ensemble
Montant moyen de la transaction (en €) ¹	42 500	46 400	58 000	69 600	61 700	47 800	56 800	54 500
Nombre de transactions	78 800	118 300	295 300	172 000	114 800	222 200	79 100	1 080 500
Part de la classe d'âge dans le montant transmis	5,6 %	9,1 %	28,5 %	19,9 %	11,8 %	17,7 %	7,5 %	100 %
Part des transmissions de plus de 760 000 € dans le montant transmis par la classe d'âge	10,2 %	9,1 %	7,7 %	9,9 %	6,4 %	9,7 %	8,3 %	8,6 %

	Âge de l'héritier							Ensemble
	< 30 ans	de 30 à 39 ans	de 40 à 49 ans	de 50 à 59 ans	de 60 à 69 ans	de 70 à 79 ans	80 ans et plus	
Part des transmissions au conjoint survivant dans le montant transmis par la classe d'âge	0,1 %	3,0 %	5,6 %	11,4 %	19,6 %	45,5 %	57,2 %	17,9 %
Part des trans. hors conjoint, Pacs et ligne directe dans le montant transmis par la classe d'âge	6,5 %	8,1 %	11,6 %	15,9 %	25,0 %	10,8 %	30,7 %	15,1 %
Montant moyen des droits (en €)	3 250	3 500	4 610	7 150	7 690	3 890	7 920	5 190
Taux de taxation effectif moyen	7,6 %	7,6 %	7,9 %	10,3 %	12,5 %	8,1 %	13,9 %	9,5 %

(1) par transaction, on entend la transmission d'un défunt à un héritier, qui constitue l'unité de base taxée. Un héritage peut comporter plusieurs transactions en cas d'héritiers multiples.

Source : Direction générale des impôts, calculs CPO en appliquant le cadre législatif de la loi TEPA aux données de l'enquête mutations à titre gratuit 2006.

B - Les comparaisons internationales indiquent un niveau de taxation élevé des mutations à titre gratuit qui portent sur des montants importants

Malgré les réformes récentes, la France continue à faire partie des pays européens qui taxent le plus lourdement la transmission des patrimoines importants, ainsi que le montre la comparaison présentée en annexe 3. La loi "TEPA" concentre en effet la taxation sur les patrimoines les plus importants : en ne revoyant pas le barème de taxation – et en maintenant en particulier un taux marginal supérieur qui varie de 40% à 60% –, elle permet d'exonérer un nombre significatif de donations et de successions « moyennes » mais affecte peu les plus importantes. Cette situation permet au demeurant de limiter l'impact budgétaire de cette réforme, qui n'ampute les recettes de droits de mutation à titre gratuit que d'un quart environ.

La tendance en Europe est plutôt à la diminution de cette taxation, à la fois du fait de débats nationaux sur son caractère potentiellement confiscatoire et de l'enjeu de potentielle concurrence fiscale entre les États européens (les droits de mutation à titre gratuit peuvent en effet avoir un impact sur les choix de résidence des particuliers les plus fortunés). Ainsi, le Portugal, l'Estonie, la Slovaquie (à partir du 1^{er} janvier 2004) et la Suède (à partir du 1^{er} janvier 2005) ont supprimé intégralement leurs droits de donation et de succession au cours des dernières années. La Pologne les a supprimés à compter du 1^{er} janvier 2007 pour les biens dévolus au conjoint, descendants et ascendants en ligne directe.

L'Italie avait précédé ce mouvement, en abrogeant quasi-intégralement ces droits par une loi du 25 octobre 2001¹²⁶. La nouvelle majorité est toutefois revenue sur cette situation en rétablissant des droits de donation et de succession à partir du 1^{er} janvier 2007, mais à un niveau très faible¹²⁷.

Ces pays ont rejoint les pratiques des pays de l'Est de l'Europe, même si les conditions historiques d'accumulation du patrimoine ont été différentes dans ces États au cours du vingtième siècle. Ainsi, la Roumanie ne taxe pas les donations et prévoit des droits de succession très limités (taux maximal de 2 %), la Lituanie exonère totalement les transferts au conjoint et aux descendants ou ascendants directs, tout comme la Slovénie (sauf pour les ascendants) et la République Tchèque (pour les seules successions).

Une tendance analogue à la diminution des droits de succession se retrouve aux États-Unis (une description plus détaillée figure en annexe 4). La loi « *Economic Growth and Tax Relief Reconciliation* », votée en 2001, a progressivement allégé la fiscalité sur la transmission du patrimoine. L'abattement qui permet d'exonérer les héritages les moins importants a été augmenté par étapes : 1,5 million de dollars en 2004, 2 millions de dollars en 2006 et 3,5 millions de dollars en 2009. En outre, le taux marginal supérieur d'imposition a été ramené de 55 % en 2001 à 45 % en 2007. Il est même prévu que l'impôt fédéral sur les successions disparaisse complètement à partir de 2010. Toutefois, la loi initiale ayant été votée pour une durée de dix ans, celui-ci pourrait être rétabli dès 2011 à son niveau de 2001.

Au total, le mouvement récent de baisse de l'imposition des mutations à titre gratuit qu'a connu la France s'inscrit dans une tendance partagée par ses principaux partenaires.

¹²⁶ Cette loi prévoyait une exonération des transmissions à titre gratuit au profit de tout bénéficiaire, à l'exception des donations effectuées au-delà du 4^e degré. Elle s'accompagnait d'un dispositif d'amnistie fiscale, afin de favoriser le retour des capitaux dans le pays.

¹²⁷ La loi de finances pour 2007 rétablit cette taxation mais prévoit un abattement de 1 million d'euros pour chacun des donataires en ligne directe, ce qui exonère la vaste majorité des transmissions, et un taux d'imposition faible (4 % en ligne directe, 6 % pour les parents jusqu'au 4^e degré sans abattement).

III - Les autres mesures fiscales incitatives

Un nombre important de dispositifs fiscaux favorables à la solidarité intergénérationnelle ascendante ou descendante a été institué au fil du temps, le plus souvent au titre de l'impôt sur le revenu.

Outre des dépenses fiscales spécifiques, les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu sont ainsi favorables aux transferts entre générations. Les principales mesures au titre de cet impôt, recensées par la direction de la législation fiscale, sont reproduites dans le tableau n°19¹²⁸.

Leur coût total pour les finances publiques s'élève à près de 900 millions d'euros pour l'année 2007. La déductibilité des pensions alimentaires versées à des enfants majeurs représente à elle seule les deux-tiers de cette somme (573 millions d'euros)¹²⁹.

Par ailleurs, l'article 205 du code civil oblige tout enfant à aider matériellement ses parents dans le besoin, ce qui peut le cas échéant conduire à une intervention du juge aux affaires familiales à défaut d'accord amiable. La direction générale des impôts n'est toutefois pas en mesure de distinguer, dans les 1,02 milliard d'euros de dépenses fiscales liées aux pensions alimentaires versées à des ascendants et à des enfants mineurs, la part relative de ces deux catégories. Il paraît vraisemblable de supposer que les pensions versées à des enfants mineurs constituent la plus grosse part de ce montant et que les pensions alimentaires versées à des ascendants ne dépassent pas 100 à 200 millions d'euros.

¹²⁸ La création du congé de soutien familial à partir du 1^{er} janvier 2007, évoquée *supra*, s'inscrit également dans cette logique.

¹²⁹ Estimation pour 2006. Ce montant ne tient pas compte des recettes liées au caractère imposable de ces revenus pour les bénéficiaires, qui réduisent partiellement le coût réel net du mécanisme.

Tableau n° 19 : Principales mesures fiscales favorables à la solidarité intergénérationnelle au titre de l'impôt sur le revenu

Mesures	Coût estimé en 2007 (en millions d'euros)
Solidarité intergénérationnelle « ascendante »	
Déductibilité des pensions alimentaires versées aux ascendants	ND
Déductibilité des frais d'accueil d'un ascendant âgé de plus de 75 ans ¹³⁰ (art. 156, II, 2° ter)	1
Charges ouvrant droit à une réduction ou à un crédit d'impôt :	
- les primes des contrats de rente-survie et d'épargne-handicap	9
- les frais de séjour en établissement pour personnes dépendantes (art. 199 quinquies)	55
- l'emploi d'un salarié à domicile (frais supportés pour le compte d'un ascendant invalide : art. 199 sexdecies, 2 ^{ème} alinéa)	8,6
Solidarité intergénérationnelle « descendante »	
Déductibilité des pensions alimentaires versées à des enfants majeurs	573
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (article 199 quater F) – d'un montant de 183 € par an en 2007	165
Exonération des intérêts des prêts familiaux (art. 157-9° sexies) ¹³¹	3
Total	876

Source : Direction de la législation fiscale.

¹³⁰ Lorsque l'on accueille à son domicile un ascendant de plus de 75 ans éligible à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (c'est-à-dire ayant des revenus annuels inférieurs à 7 500,53 euros pour une personne seule ou 13 137,69 euros pour un couple au 1^{er} janvier 2006 selon l'article D. 815-2 du code de la sécurité sociale), un montant forfaitaire (de 3 162 euros en 2007) est déductible du revenu imposable au titre des frais de logement et de nourriture, sans avoir de justification à apporter.

¹³¹ Introduit de façon transitoire par l'article 69 de la loi de finances rectificative pour 2005, ce dispositif permet d'exonérer de l'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux les intérêts de prêts familiaux au profit d'un descendant direct (le plus souvent des parents à leurs enfants) d'un montant plafonné à 50 000 euros, accordés pour une durée maximale de dix ans entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007 dans le but de faciliter l'acquisition de sa résidence principale par le bénéficiaire.

Le mécanisme du quotient familial, qui constitue une modalité de détermination du montant de l'impôt sur le revenu et non une dépense fiscale (y compris pour les enfants majeurs selon la direction de la législation fiscale), peut également être considéré comme une mesure fiscale incitative à la solidarité intergénérationnelle au sens large. Son coût estimé pour 2007 s'élève à 8,80 milliards d'euros pour les enfants à charge, dont 1,65 milliard d'euros pour les seuls enfants majeurs rattachés au foyer fiscal de leurs parents (de 18 à 21 ans sans justificatifs, de 21 à 25 ans s'ils poursuivent leurs études). Il permet ainsi d'atténuer sensiblement l'impôt sur le revenu des parents qui supportent financièrement leurs enfants pendant leurs études ou à leur entrée dans la vie active.

Enfin, il convient de souligner que les mutations à titre gratuit (donations et successions) ne sont pas concernées par le régime d'imposition des plus-values, en particulier immobilières, puisque celui-ci ne s'applique qu'aux cessions à titre onéreux. Cette exonération peut constituer un avantage significatif (mais qui ne peut être chiffré) et inciter des parents à céder un bien à leurs enfants plutôt qu'à le vendre à un tiers (le taux de taxation des plus-values s'élève en effet, depuis le 1^{er} janvier 2008, à 29 % en incluant les 11 % de prélèvements sociaux). Elle ne s'applique toutefois pas pour les stock-options ni pour les attributions gratuites d'actions qui interviennent depuis le 20 juin 2007 : si celles-ci font l'objet d'une donation, la plus-value d'acquisition est imposable.

PARTIE II

LES CARACTÉRISTIQUES DES DONATEURS ET DES BÉNÉFICIAIRES DE TRANSFERTS ENTRE MEMBRES D'UNE MÊME FAMILLE

Les flux de solidarité intrafamiliale sont principalement descendants : les sommes transférées des parents vers leurs enfants seraient ainsi dix fois plus importantes que l'inverse. Selon les données de l'enquête INSEE Patrimoine de 2004, parmi les ménages dont les enfants ont quitté le domicile familial, plus d'un sur huit leur a fait une donation (contre 10 % seulement en 1992) et un sur deux leur a apporté une aide financière.

Cette partie vise à décrire plus précisément les caractéristiques des populations concernées par les transferts intrafamiliaux.

Chapitre I

L'entraide familiale bénéficie avant tout aux jeunes adultes

I - Une estimation du montant moyen de l'aide non déclarée

Comme indiqué *supra*, l'entraide familiale est par définition plus difficile à quantifier que les transmissions de patrimoine (donations ou successions). Plusieurs sources de données sont toutefois disponibles, notamment l'enquête patrimoine de l'INSEE de 2004 et l'enquête Budget des familles, également produite par l'INSEE (voir annexe 1).

Selon les résultats de cette dernière étude, le montant annuel moyen de l'entraide financière atteint, en 2001, une somme légèrement inférieure à 700 euros. Le chiffre obtenu par l'enquête est du même ordre de grandeur dans les déclarations des donneurs (660 euros) et des destinataires (687 euros). Ce montant comprend :

- les dons en argent (qui représentent entre 150 euros et 300 euros environ) ;
- les cadeaux (autour de 300 euros) ;
- le règlement des loyers et des factures liées au logement effectué par un ménage pour un autre (entre 100 euros et 250 euros).

Cette somme totale d'entraide familiale représente environ 3 % de la consommation annuelle des ménages¹³² (23 000 euros environ en 2001). Cette proportion est identique à celle mesurée lors de la précédente enquête budget des familles, en 1994-1995¹³³.

Une autre source statistique permet de confirmer cette évaluation : l'enquête *Cadeau*, réalisée par l'Insee en janvier 1995, qui procède à un décompte détaillé des achats de cadeaux au cours du mois qui précède les fêtes de fin d'année¹³⁴.

II - Les bénéficiaires de l'entraide familiale

Pour autant, l'apport moyen net des dons au budget des familles est par définition nul, puisque chaque ménage est potentiellement à la fois donneur et receveur. En pratique, les aides sont pour la plupart des parents destinées à leurs enfants.

Si les enfants aident aussi leurs parents de façon significative – 16 % des ménages ayant au moins un parent en vie lui ont en effet versé une aide financière ou ont mis un logement à sa disposition¹³⁵ –, les montants reçus par les enfants au moment de leur départ du foyer parental sont très nettement supérieurs, ce qui fait des jeunes les principaux bénéficiaires de l'entraide familiale.

Ainsi, les 18-24 ans recevaient en moyenne en 2001 plus de 2 300 euros d'aide et de cadeaux (provenant pour l'essentiel de leur cercle familial), soit plus de cinq fois plus que les 45-64 ans, qui constituent à l'inverse la tranche d'âge à laquelle on donne le plus, ainsi que le montre le graphique ci-dessous. Les personnes âgées de plus de 75 ans reçoivent quant à elles presque autant d'aide financière et de cadeaux qu'elles en offrent. Elles bénéficient en outre, lorsqu'elles sont dépendantes, d'une importante aide en temps de la part de leurs proches.

¹³² *Entraide familiale, indépendance économique et sociabilité* », article de Nicolas Herpin et Jean-Hugues Déchaux, *Économie et statistique* n° 373, 2004.

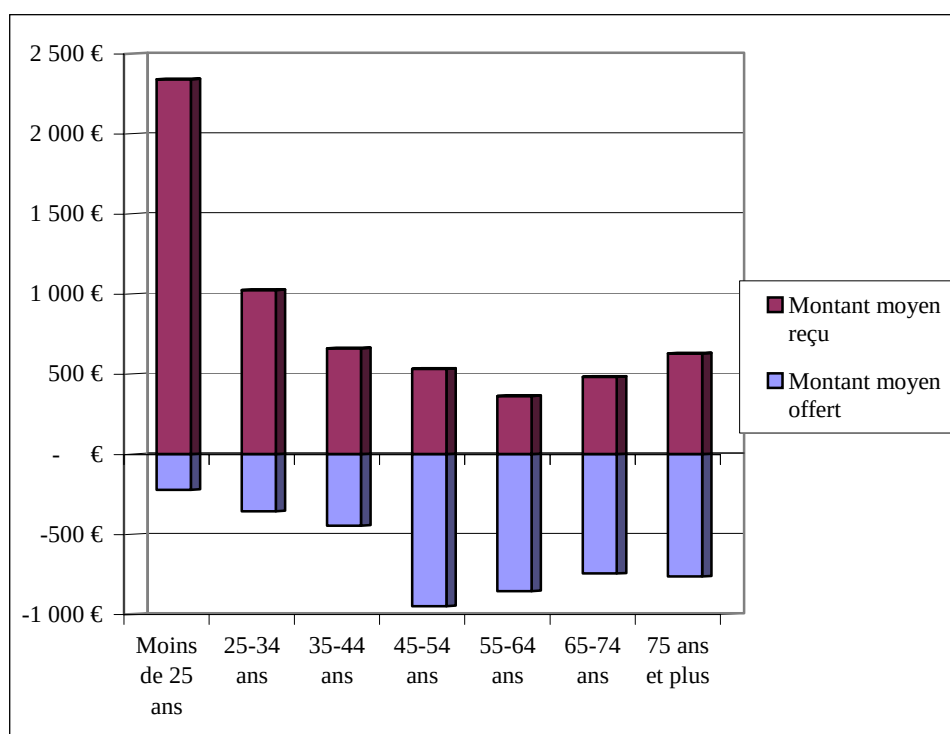
¹³³ « *Les aides financières entre ménages* » Chantal de Barry, Denise Eneau et Jean-Michel Hourriez, *INSEE Première*, 1996, n° 441.

¹³⁴ « *Les étudiants, les autres jeunes, leur famille et la pauvreté* », Nicolas Herpin et Daniel Verger, *Économie et statistique*, 1997, n° 308-310.

¹³⁵ Enquête patrimoine de l'INSEE. Ce sont plus particulièrement les ménages dont la personne de référence a entre 60 et 79 ans qui aident leurs parents, le plus souvent en leur versant régulièrement une somme d'argent ou en finançant leur place en maison de retraite. Leurs parents sont en effet très âgés et sont donc statistiquement plus fréquemment dépendants, ce qui entraîne des dépenses parfois importantes (soins à domicile, hébergement dans des structures médicalisées, etc.).

La mise en place de l'aide personnalisée à l'autonomie n'a d'ailleurs pas réduit l'intensité de l'intervention des membres de la famille des personnes âgées dépendantes dans plus de huit cas sur dix. En revanche, la meilleure solvabilisation des interventions professionnelles permet aux proches « *de se concentrer sur certaines activités : les courses (63% des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie reçoivent cette aide d'un proche lorsqu'ils sont aidés à la fois par des professionnels et un membre de leur entourage), la gestion du budget et des démarches administratives (56%), la surveillance et la présence (52%) et enfin la préparation des repas (44%)* »¹³⁶.

Graphique n° 3 : Montant moyen de l'aide financière et des cadeaux reçus et donnés au cours d'une année en fonction de l'âge

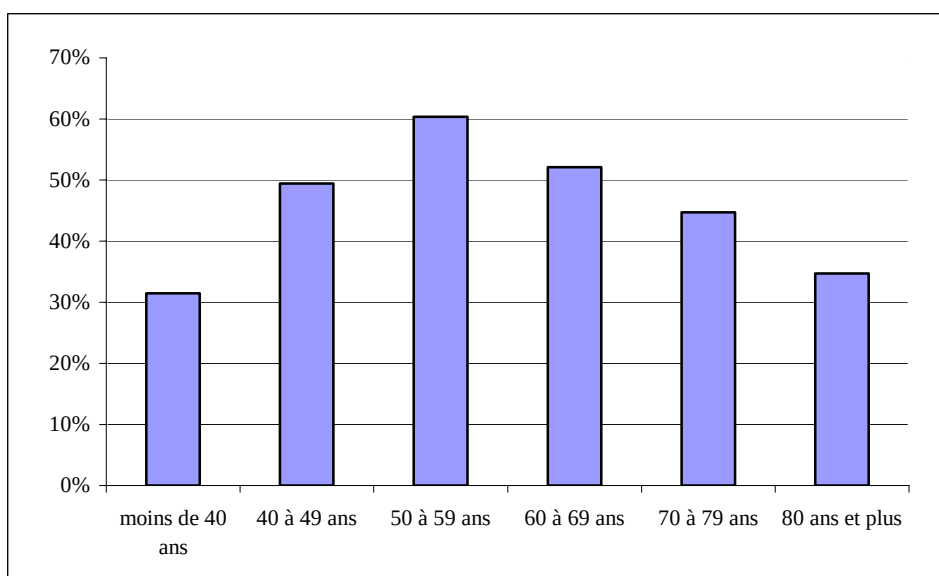


Source : enquête budget des familles de l'INSEE.

¹³⁶ « Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévision et marges de choix », rapport d'Hélène Gisserot, mars 2007.

Ces données sont confirmées par celles de l'enquête patrimoine. Celle-ci indique clairement que la génération « pivot » (selon l'expression employée par Claudine Attias-Donfut dans l'enquête Trois Génération de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse – voir annexe 1) des parents dont les enfants sont en âge de quitter le domicile familial est celle qui donne le plus à ses enfants.

Graphique n° 4 : Proportion de ménages ayant apporté une aide financière à leurs enfants selon l'âge de la personne de référence

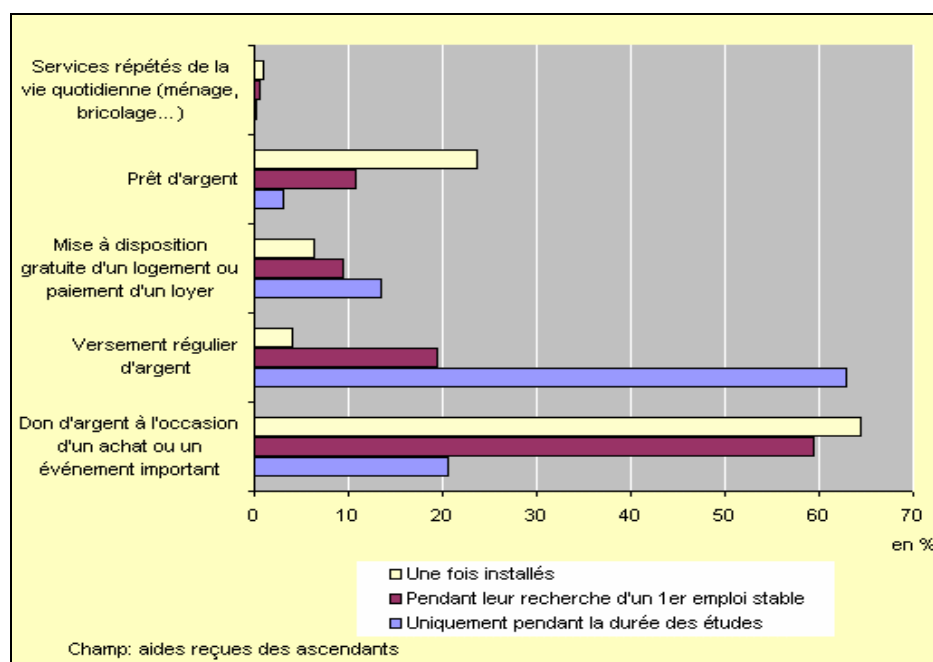


Source : enquête patrimoine de l'INSEE.

III - La nature de l'aide

Les aides financières sont de nature différente selon la période de la vie à laquelle elles sont apportées. Lorsqu'elles interviennent pendant les études, la majorité des aides se fait sous forme de versements réguliers d'argent, alors qu'une fois les enfants installés les aides sont plutôt ponctuelles, à l'occasion d'un achat ou d'un événement important.

Graphique n° 5 : Répartition des aides reçues selon leur nature et la période à laquelle leurs bénéficiaires les ont perçues



Source : enquête patrimoine de l'INSEE.

La garde des petits-enfants constitue un élément important de l'entraide familiale informelle dont bénéficient les jeunes adultes (25-40 ans). En effet, qu'elle vienne en complément ou qu'elle se substitue totalement à un service de garde externalisée, la garde des enfants par les grands-parents constitue une aide pour plus de huit jeunes parents sur dix. Selon une enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques de mai 2002, les grands-parents constituent même le principal mode de garde pour 4% des enfants de moins de 3 ans et pour 7% d'entre eux lorsque les deux parents travaillent à temps plein¹³⁷.

¹³⁷ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Études et résultats n° 235, avril 2003 : « Les modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans : premiers résultats de l'enquête réalisée en 2002 », Marie Ruault et Audrey Daniel (étude portant sur 3 300 familles représentant 4 400 enfants de moins de 7 ans).

Chapitre II

Les donations sont très largement le fait de parents retraités au bénéfice de leurs enfants actifs

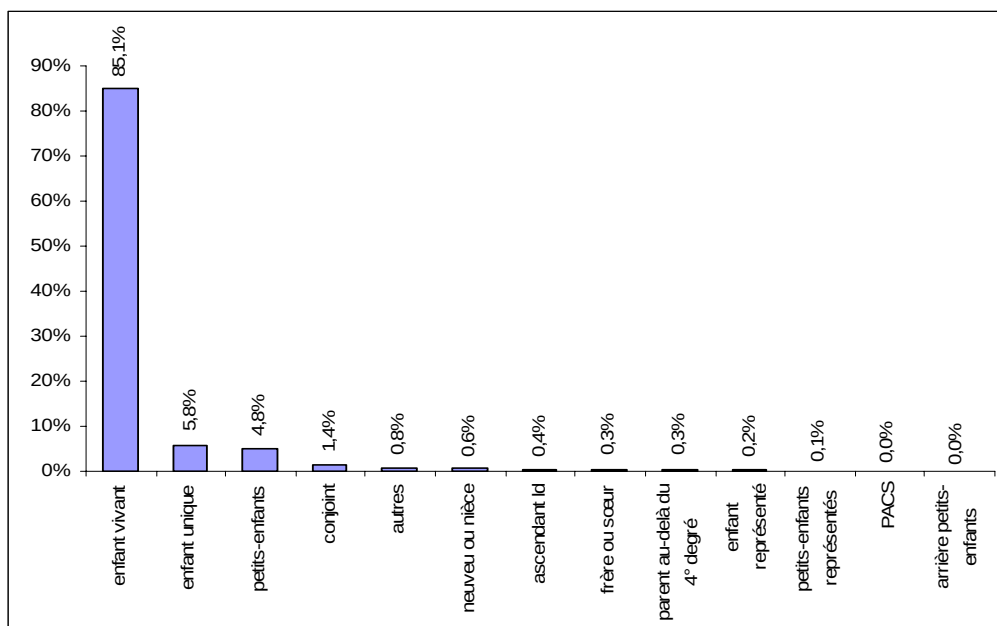
Toutes générations confondues, près d'un ménage sur huit et d'un individu sur dix ont reçu une donation¹³⁸.

I - Les liens de parenté entre donataire et donateur

Les enfants sont les destinataires quasi-exclusifs des donations, avec 91 % du montant transmis. Viennent ensuite les petits-enfants (ou enfants représentés) avec près de 5 % du montant transmis. Les donations au conjoint (donations entre époux) représentent un montant faible, avec moins de 1,5 % du total transmis.

¹³⁸ INSEE, enquête patrimoine 2004.

**Graphique n° 6 : Répartition des donations 2006
selon le lien de parenté du donataire avec le donateur**



Source : direction générale des impôts, données MOOREA 2006.

II - L'âge moyen des donateurs atteint 70 ans, tandis que celui des donataires est de 37 ans

L'âge moyen des donateurs a tendance à augmenter régulièrement, tandis qu'à l'inverse l'âge moyen des donataires diminue.

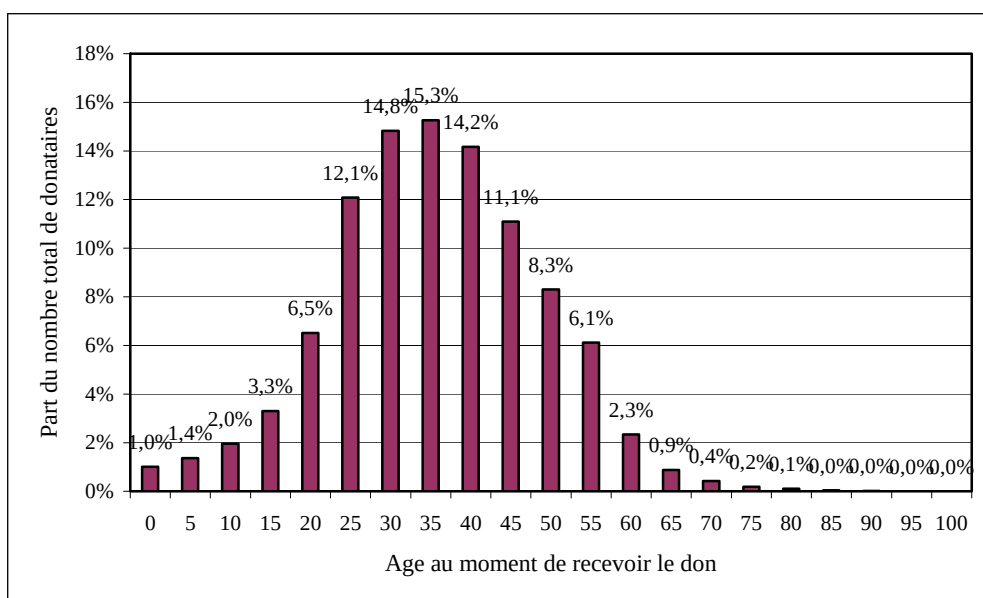
Tableau n° 20 : Âge moyen des donateurs et donataires

	1984	1994	2000	2006
Âge moyen du donateur (âge de l'époux dans le cas d'une donation conjointe)	67 ans	68 ans	69 ans	70 ans
Âge moyen du donataire	39 ans	38 ans	37 ans	37 ans

Source : direction générale des impôts, enquêtes mutations à titre gratuit 1984, 1994 et 2001, MOOREA 2006.

L'analyse de la répartition par âge des donataires fait apparaître un pic entre 25 et 49 ans. Cette tranche d'âge, qui correspond aux actifs en début ou en milieu de carrière professionnelle, concentre en effet plus des deux tiers des effectifs de bénéficiaires d'une donation.

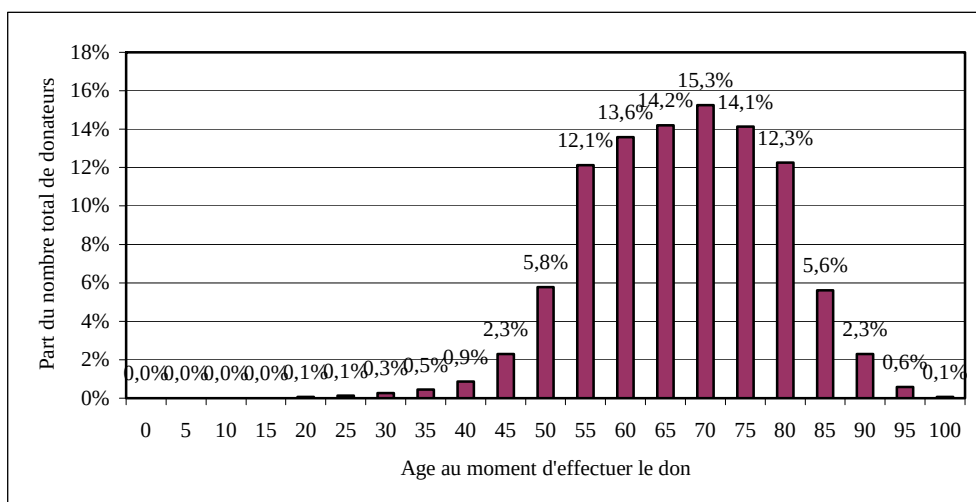
**Graphique n°7 : Répartition par classe d'âge des donataires
(tous bénéficiaires)**



Lecture : « 55 » correspond aux héritiers ayant entre 55 et 59 ans au moment d'hériter.

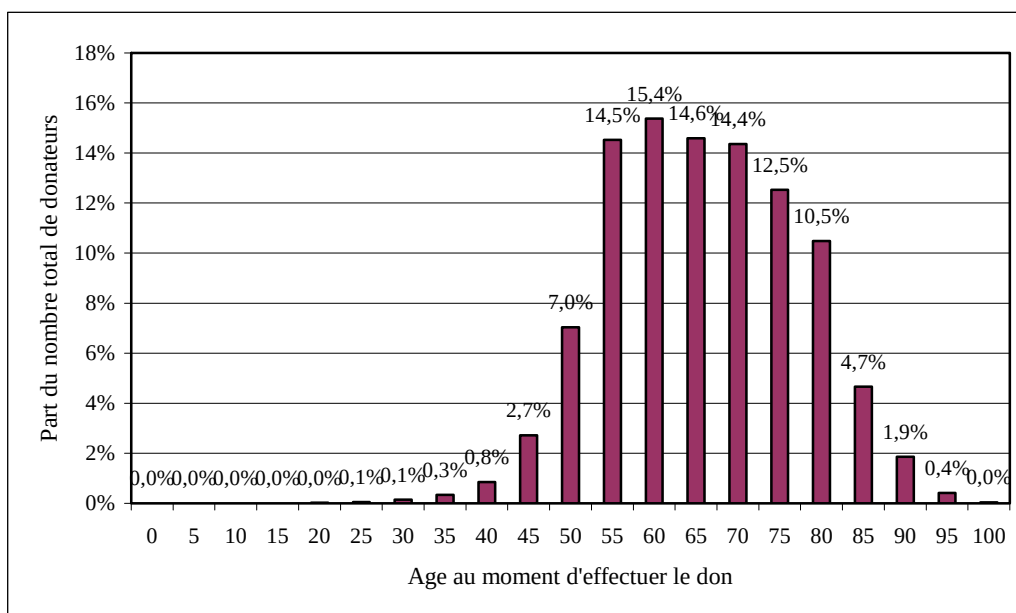
L'âge des donateurs fait quant à lui apparaître un pic entre 55 et 84 ans. Cette population de « seniors », qui regroupe les personnes en fin d'activité professionnelle et les retraités avant leur entrée dans la dépendance, concentre plus de 80% des donations.

**Graphique n° 8 : Répartition par classe d'âge des donateurs
(tous bénéficiaires)**



Si l'on se concentre exclusivement sur les dons des parents vers leurs enfants, la répartition des donateurs par âge est légèrement décalée vers la gauche. En effet, les donations à destination des autres bénéficiaires (conjoint ou ligne indirecte) sont plus fréquemment pratiquées après 80 ans. L'âge auquel des parents donnent à leurs enfants est ainsi le plus souvent compris entre 55 et 74 ans (près de 60 % des parents donateurs se trouvent dans cette tranche d'âge).

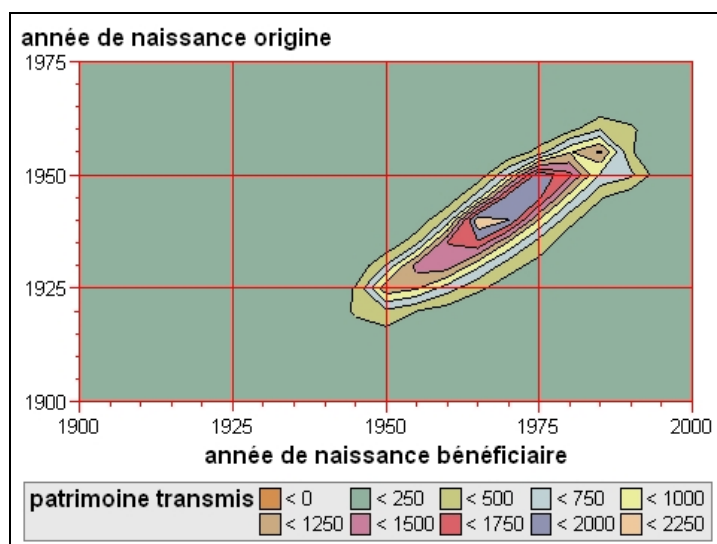
**Graphique n° 9 : Répartition par classe d'âge des donateurs
(parents donnant à leurs enfants)**



Au total, le patrimoine transmis par donation l'est le plus souvent par des parents retraités à destination de leurs enfants au milieu de leur vie active. Le graphique ci-dessous synthétise, à l'aide de courbes de niveaux, la répartition du patrimoine transmis par donation au cours de l'année 2006 en fonction de l'âge des donataires et des bénéficiaires. Il en ressort que les donations les plus importantes en masse sont effectuées par des personnes nées entre 1936 et 1940 (donc ayant entre 66 et 70 ans) au bénéfice de leurs enfants nés entre 1965 et 1970 (donc âgés de 36 à 41 ans).

Ce graphique indique également une concentration des donations autour d'un axe sur lequel la différence d'âge entre donateur et donataire est d'entre 25 et 30 ans, ce qui correspond bien à l'écart entre deux générations. Les donations des grands-parents à leurs petits-enfants sont d'un montant global trop faible pour être graphiquement représentées.

Graphique n° 10 : Patrimoine transmis par donation en 2006 ventilé en fonction de l'année de naissance du donateur et du donataire (en millions d'euros)



Source : direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006, données MOOREA donations 2006.

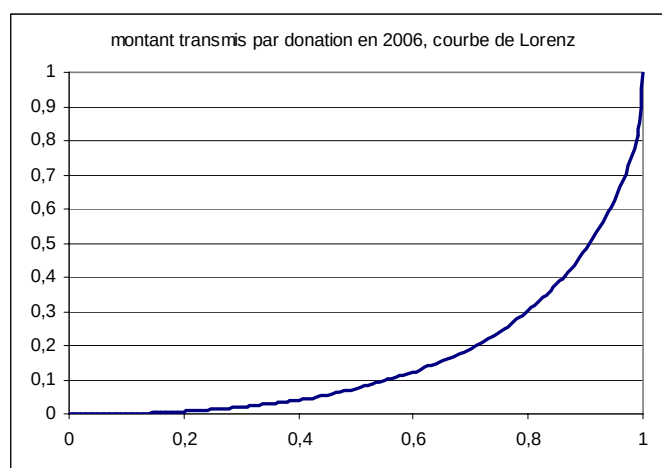
Lecture : courbes de niveau. Parmi les 39,38 milliards d'euros de transmission de patrimoine retracés par les déclarations 2006, les transmissions d'un donateur né entre 1921 et 1925 (classe « 1925 » sur le graphique) à un bénéficiaire né entre 1951 et 1955 (classe « 1955 » sur le graphique) représentaient entre 1 à 1,25 milliards d'euros.

III - Le montant et la composition des donations

Les donations sont très concentrées. En 2006, les donations d'un montant inférieur ou égal au montant médian représentent 7 % du patrimoine total transmis par ce biais (252 000 donations pour un montant de 2,99 milliards d'euros, soit un montant moyen de moins de 12 000 euros). Le dernier décile représente quant à lui plus de la moitié du patrimoine total transmis par donation (ces 50 420 donations les plus importantes représentent 21 milliards d'euros, soit un montant moyen d'environ 417 000 euros).

Le graphique ci-dessous illustre cette importante concentration et permet de constater par exemple que les 80 % des donations les moins élevées ne couvrent que 30 % du patrimoine total transmis en 2006.

**Graphique n° 11 : Concentration du montant transmis par donation
(courbe de Lorenz)**



Source : direction générale des impôts, données MOOREA 2006

Le nombre moyen de donataires par donation est de 1,4, avec des différences importantes selon le type d'opération. Les deux-tiers des donations simples et près de 90 % des dons manuels ont un bénéficiaire unique, alors que les trois-quarts des donations-partage en ont au moins deux. Globalement, moins d'une donation sur dix comporte cependant trois donataires ou plus.

Tableau n° 21 : Nombre moyen de donataires par donation

	Donations simples	Donations- partage	Dons manuels	Ensemble
Nombre d'opérations avec :	169 918	69 198	265 093	504 209
1 donataire	66,5 %	24,9 %	88,2 %	72,2 %
2 donataires	21,5 %	35,5 %	11,8 %	18,3 %
3 donataires	7,3 %	21,7 %	-	5,5 %
4 donataires	2,9 %	10,3 %	-	2,4 %
5 donataires	0,8 %	3,3 %	-	0,7 %
6 donataires	0,5 %	2,3 %	-	0,5 %
7 donataires ou plus	0,4 %	2,0 %	-	0,4 %
Nombre moyen de donataires	1,5	2,5	1,1	1,4

Source : direction générale des impôts, données MOOREA 2006.

Ce nombre moyen de donataires peut paraître faible en première analyse. En effet, le nombre moyen d'enfants (donc de donataires potentiels) pour les personnes âgées de 70 ans en 2006 est de l'ordre de 2,5, soit un niveau sensiblement supérieur au chiffre de 1,4 donataire par donation en moyenne. Ce décalage peut être lié à l'existence de donations sélectives, ne visant qu'une partie des enfants (en particulier pour les dons manuels), mais aussi à l'établissement d'actes ou de déclarations séparées pour les différents donataires lors d'une même transmission de patrimoine.

Près de la moitié des donations (47 %) comporte des logements, dont plus du tiers (17 % du total) avec réserve d'usufruit. Cette dernière possibilité permet aux donateurs de garder la jouissance du bien, c'est-à-dire de continuer à y vivre ou d'en percevoir les revenus locatifs. En valeur, l'immobilier d'habitation constitue environ les trois-quarts du patrimoine transmis par donation simple ou donation-partage, les autres biens immobiliers non professionnels près du dixième.

Plus du tiers des donations (55 % chez les cadres mais 20 % chez les agriculteurs) comportent de l'argent et moins de 30 % (autour de 10 % chez les cadres, chefs d'entreprise ou professionnels libéraux mais 61 % chez les agriculteurs) du terrain. Le poids des valeurs mobilières, transmises pour près de moitié dans le cadre d'un don manuel, croît avec le montant des donations mais reste limité pour les donations notariées (moins de 10 % en moyenne). Les dons manuels de faible montant (moins de 25 000 euros) sont constitués presque exclusivement de liquidités, tandis que les autres biens mobiliers (en premier lieu les valeurs mobilières) constituent près de 40 % des dons manuels de plus de 75 000 euros.

Tableau n° 22 : Composition des donations en fonction de leur valeur

Montant de la donation :	Immobilier d'habitation	Immobilier professionnel	Autres immob. ¹	Liquidités	Autres mobilier ²
Donations notariées :	76 %	3 %	9 %	3 %	9 %
moins de 30 000 €	43 %	0 %	45 %	4 %	8 %
de 30 000 à 60 000 €	75 %	4 %	10 %	4 %	7 %
de 60 000 à 90 000 €	77 %	12 %	9 %	1 %	1 %
de 90 000 à 150 000 €	80 %	3 %	12 %	2 %	3 %
de 150 000 à 250 000 €	73 %	1 %	9 %	7 %	10 %
plus de 250 000 €	77 %	1 %	4 %	1 %	17 %
Dons manuels :	-	-	-	73 %	27 %
moins de 25 000 €	-	-	-	92 %	8 %
de 25 000 à 75 000 €	-	-	-	69 %	31 %
plus de 75 000 €	-	-	-	62 %	38 %

1. Foncier non bâti hors exploitations agricoles.

2. Valeurs mobilières y compris bons, créances, fonds de commerce, meubles meublant, bijoux, etc.

Source : direction générale des impôts (enquête mutations à titre gratuit 2001), tranches en euros 2006.

Chapitre III

En moyenne, les héritages interviennent autour de 50 ans et représentent environ 40 000 euros pour chaque héritier

Toutes générations confondues, un individu sur cinq déclare avoir reçu un héritage. Cette proportion est deux fois plus importante pour les individus ayant perdu leurs deux parents¹³⁹.

I - Les liens entre les héritiers et le défunt

Les premiers bénéficiaires des héritages sont de loin les enfants, qui reçoivent plus de 60 % des montants transmis. En intégrant les héritages perçus par les neveux et nièces, la transmission de patrimoine aux représentants de la génération qui suit celle du défunt constitue près des deux tiers du total.

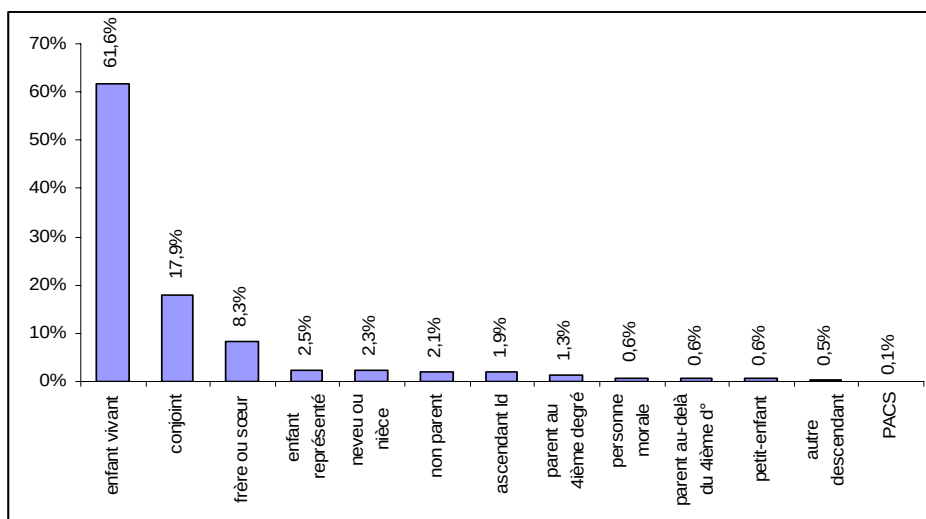
Les seconds bénéficiaires sont les membres de la famille de la même génération que le défunt. Les conjoints survivants reçoivent 18 % des montants transmis (29 % quand le défunt est un homme et 8 % quand le défunt est une femme, puisque la présence d'un conjoint survivant est plus rare dans le dernier cas : il existe un conjoint survivant dans 64 % des successions quand le défunt est un homme, contre seulement 27 % quand le défunt est une femme). En prenant en compte les héritages reçus par les frères et sœurs et ceux, encore très marginaux, reçus par les partenaires liés par un Pacs, la transmission à l'intérieur de la génération du défunt représente plus du quart du patrimoine légué.

¹³⁹ INSEE, enquête patrimoine 2004.

Les générations suivantes – les petits-enfants, par héritage direct ou en tant qu'enfants représentés, et les autres descendants – ne reçoivent quant à elles qu'une faible part des montants transmis (3,5 % environ).

Enfin, les générations précédentes – les ascendants en ligne directe – reçoivent moins de 2 % du montant total transmis.

Graphique n° 12 : Répartition des héritages 2006, selon le lien de parenté de l'héritier avec le défunt



Source : direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006.

Sur les quelque 338 000 successions déclarées en 2006, 119 000 (soit un peu plus du tiers) concernaient des défunts sans descendance directe (pas d'enfants vivants ou représentés parmi les héritiers)¹⁴⁰. Dans ces successions, qui représentent un patrimoine transmis de 11,42 milliards d'euros (sur 58,85 milliards d'euros au total), les héritiers les plus fréquents étaient les frères et sœurs (40 % des héritiers) et les neveux et nièces (20 % des héritiers).

¹⁴⁰ Ce chiffre est à mettre en rapport avec les données suivantes : 23 % des femmes nées en 1900 n'ont pas eu d'enfant et 24 % en ont eu un seul, ces pourcentages passant respectivement à 13 % et 18 % pour les femmes nées en 1930. Source : Institut national d'études démographiques « *Combien d'enfants, combien de frères et sœurs depuis cent ans ?* » Laurent Toulemon, Population et sociétés, n° 374, décembre 2001.

II - L'âge moyen des héritiers progresse lentement

L'allongement de l'espérance de vie a pour conséquence que l'héritage a lieu principalement entre des personnes approchant l'âge de 80 ans (niveau de l'espérance de vie) et des ménages dont la personne de référence a plus de 50 ans. L'âge moyen des héritiers est en effet passé de 48 ans en 1984 à 51 ans en 1994 et 52 ans en 2000. Il s'est stabilisé à ce niveau entre 2000 et 2006, le recul de l'âge du décès pouvant avoir été compensé par celui de l'âge moyen des parents à la naissance de leurs enfants.

Tableau n° 23 : Évolution de l'âge moyen des héritiers

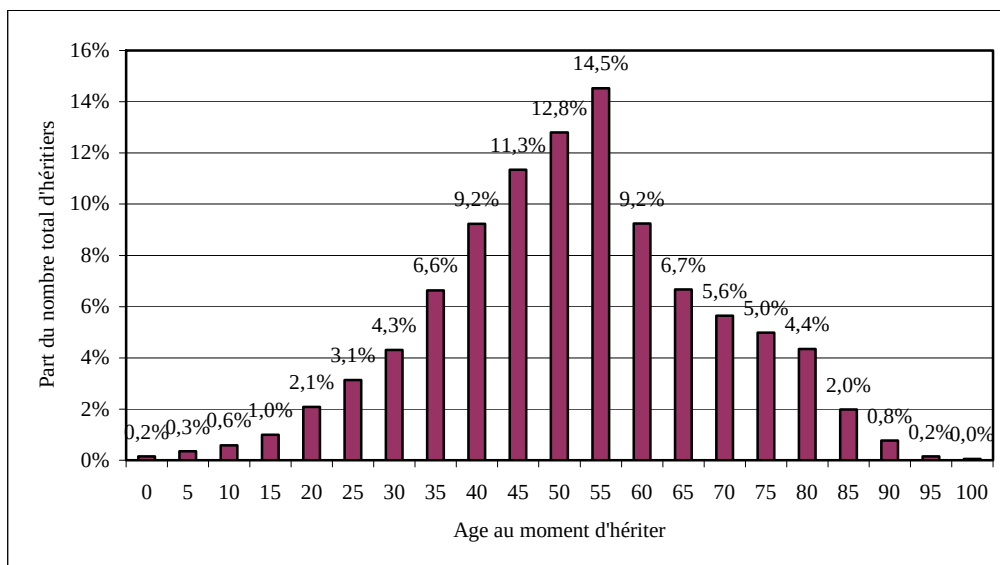
	1984	1994	2000	2006
âge moyen au décès	73 ans	76 ans	77 ans	77 ans
hommes	n.d.	n.d.	74 ans	74 ans
femmes	n.d.	n.d.	80 ans	80 ans
âge moyen des héritiers	48 ans	51 ans	52 ans	52 ans
âge moyen des enfants héritant de leurs parents	42 ans	45 ans	46 ans	47 ans
décès du père	n.d.	n.d.	n.d.	44 ans
décès de la mère	n.d.	n.d.	n.d.	50 ans

Champ : défunts dont la succession a été déclarée.

Source : direction générale des impôts (enquêtes mutations à titre gratuit 1984, 1994, 2001 et 2006).

L'analyse de la répartition par âge des héritiers fait apparaître un pic entre 40 et 64 ans, c'est-à-dire des individus dans la seconde moitié de leur vie professionnelle ou qui viennent de prendre leur retraite. Cette population concentre en effet 57 % du nombre total d'héritiers.

**Graphique n° 13 : Répartition par classe d'âge des héritiers
(tous bénéficiaires)**

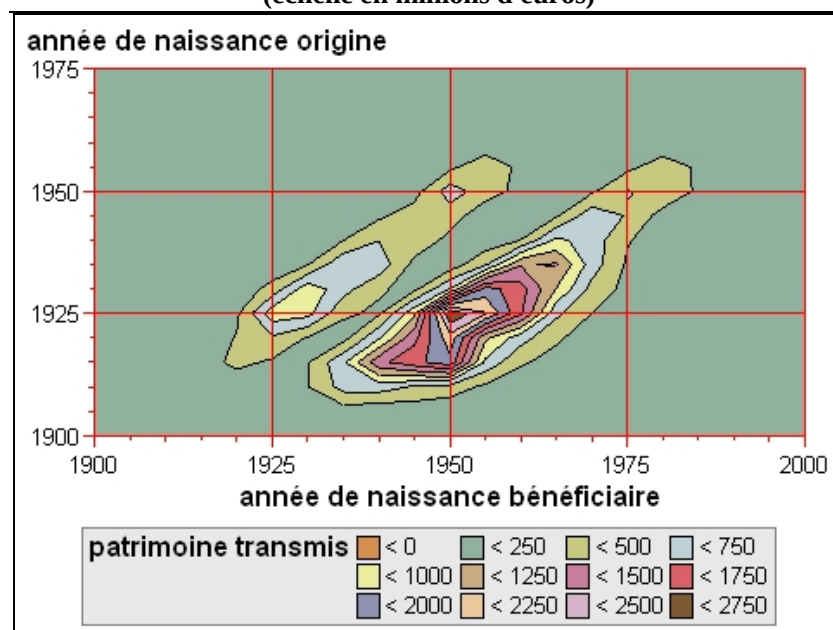


Source : direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006.

L'âge moyen au moment de l'héritage des enfants qui héritent de leurs parents continue pour sa part à progresser lentement. Il est aujourd'hui de 44 ans en moyenne au décès du père et de 50 ans au décès de la mère, soit cinq ans de plus en moyenne qu'en 1984.

Au total, le patrimoine transmis par héritage bénéficie le plus souvent aux enfants des défunts au cours de la seconde moitié de leur vie active. Le graphique ci-dessous synthétise, à l'aide de courbes de niveaux, la répartition de l'ensemble des successions enregistrées au cours de l'année 2006 en fonction de l'âge des défunts et des héritiers. Il en ressort que les héritages les plus importants en masse sont le fait de personnes nées entre 1921 et 1925 (donc décédées entre 81 et 85 ans) au bénéfice de leurs enfants nés autour de 1950-1955 (donc âgés de 51 à 56 ans). Les principaux bénéficiaires d'héritages sont donc âgés de 10 à 15 ans de plus que les principaux donataires.

Graphique n° 14 : Patrimoine transmis par héritage en 2006 ventilé en fonction de l'année de naissance du défunt et de l'héritier (échelle en millions d'euros)



Ce graphique fait également ressortir, de même que pour les donations, une concentration des héritages autour d'un axe sur lequel la différence d'âge entre défunt et héritier est de 25 à 30 ans, ce qui correspond bien à l'écart entre deux générations. De même que pour les donations, les héritages légués par des grands-parents à leurs petits-enfants sont d'un montant global trop faible pour être graphiquement représentés.

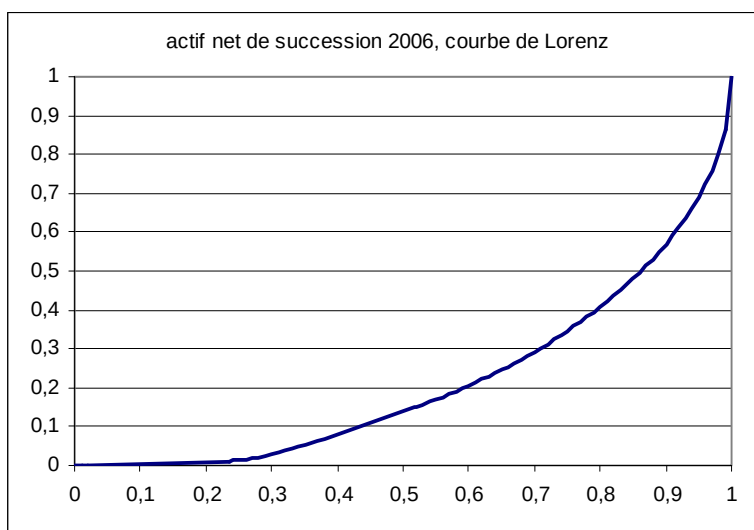
En revanche, les conjoints survivants ou les membres de la fratrie du défunt héritent de montants suffisamment importants pour figurer sur ces courbes de niveaux : les veufs, veuves, frères ou sœurs d'une personne décédée en 2006 et née entre 1926 et 1930 qui appartiennent à la même classe d'âge que le défunt ont par exemple hérité d'un montant global compris entre 750 millions d'euros et 1 milliard d'euros.

III - Le montant moyen et la composition des héritages

A - Le montant moyen individuel d'un héritage approche les 40 000 euros

Les successions sont légèrement moins concentrées que les donations, ainsi que le montre le graphique ci-dessous. En 2006, les successions d'un montant inférieur ou égal au montant médian (256 500 successions correspondent à un montant total de 8,75 milliards d'euros, soit un montant moyen d'environ 34 000 euros) ne représentent que 14 % de l'actif net total transmis. Les 51 300 successions du décile le plus élevé totalisent quant à elles 26,88 milliards d'euros, soit 43 % de l'actif net total transmis par héritage. Leur montant moyen avoisine 524 000 euros.

Graphique n° 15 : Concentration de la valeur des patrimoines hérités



Source : direction générale des impôts, enquête MTG 2006.

La concentration est plus importante encore si l'on s'intéresse aux héritages individuels et non plus à l'actif successoral : les 5 % des héritiers les mieux lotis se répartissent environ 40 % de l'ensemble des biens transmis, les héritiers du 1^{er} centile s'en partagent même près d'un cinquième.

Si l'héritage moyen pour les successions déclarées s'élève à près de 54 500 euros en 2006, ce montant diffère selon les relations liant la personne décédée et son héritier : il s'élève à 65 588 euros pour les conjoints, 54 554 euros pour les enfants héritant de leurs parents, mais seulement 51 648 euros pour les frères ou sœurs.

Après réintégration d'une estimation pour les successions non déclarées (qui représentent le tiers du total), on peut estimer le nombre d'individus ayant bénéficié d'un héritage en 2006 (année de déclaration) à 1,64 million et le montant moyen de l'héritage reçu par chacun à un peu plus de 39 000 euros.

Tableau n° 24 : Évolution de l'actif net moyen de succession depuis 1984

	1984	1994	2000	2006	2006 redressé
Actif net de succession moyen (€ 2006)	92 259 €	104 966 €	111 718 €	174 957 €	121 000 €
Nombre d'héritiers	763 000	810 000	1 073 000	1 080 000	1 640 000
Nombre moyen d'héritiers par succession	2,9	2,6	3,1	3,2	3,2
Héritage moyen (€ 2006)	30 753 €	39 224 €	36 116 €	54 459 €	39 100 €

Champ : défunts dont la succession a été déclarée, sauf pour la dernière colonne, qui intègre une estimation pour les successions non déclarées.

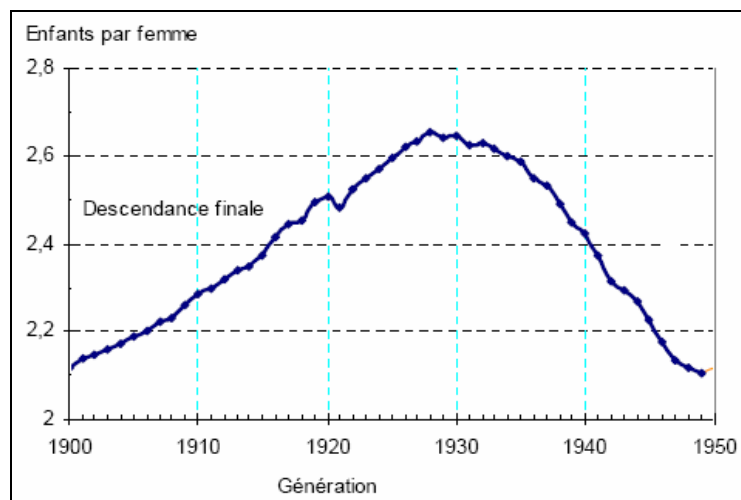
Source : direction générale des impôts, enquêtes mutations à titre gratuit 1984, 1994, 2001 et 2006.

Si le montant moyen de l'actif de succession progresse régulièrement depuis 1984, le montant moyen de la part par héritier suit une évolution plus contrastée. Du fait de l'augmentation du nombre d'héritiers, le montant individuel perçu par chaque bénéficiaire connaît en effet une quasi-stagnation en euros constants depuis 1994.

Le nombre moyen d'héritiers par succession est passé de 2,9 en 1984 à 3,1 en 2000 et 3,2 en 2006. Cette évolution est cohérente avec les données démographiques : les défunts des enquêtes de 1984, 1994, 2000 et 2006 sont en moyenne nés en 1908, 1915, 1920 et 1926 pour les femmes (et six ans plus tard pour les hommes). Or la descendance finale des mères nées au cours de cette période a crû régulièrement (voir graphique suivant)¹⁴¹.

¹⁴¹ L'estimation de 2,6 héritiers par succession en moyenne pour l'enquête mutations à titre gratuit 1994 paraît à cet égard anormalement basse, les évolutions démographiques orientant plutôt vers un chiffre de l'ordre de 3 héritiers en moyenne.

Graphique n° 16 : Descendance finale, selon l'année de naissance de la mère



Lecture : les femmes nées en 1950 ont eu en moyenne 2,5 enfants nés vivants.

Source : état civil.

Le nombre moyen d'héritiers par succession dans l'enquête mutations à titre gratuit de 2006 est légèrement plus important quand le défunt est un homme (3,33 héritiers, contre 3,07 lorsque le défunt est une femme). Cet écart est dû à la présence plus fréquente d'un conjoint survivant dans les successions des hommes, du fait de la longévité plus importante des femmes. Ce phénomène est d'autant plus important que le défunt est âgé, le décalage s'estompant pour les défunts nés après 1956.

Le nombre d'enfants est par ailleurs légèrement plus important lorsque le défunt est un homme, ce qui est probablement lié au décalage des dates de naissances moyennes entre les défunts hommes et femmes et à la position de ces dates de naissances dans la courbe de descendance finale¹⁴². La transmission aux ascendants en ligne directe est également plus fréquente pour les défunts hommes, alors que le nombre de frères et sœurs héritiers est plus élevé lorsqu'une femme décède.

¹⁴² Sous l'hypothèse que le modèle dominant est celui d'un couple où la différence d'âge est faible.

La composition moyenne de l'actif de succession est proche de la structure du patrimoine des ménages : 62 % de biens immobiliers (dont 45% pour la résidence principale), contre 38 % de biens mobiliers en moyenne¹⁴³. La variation de cette composition en fonction du montant global des successions est également similaire à ce qui est observé pour le patrimoine des ménages :

- les patrimoines et successions les plus faibles sont constitués principalement de liquidités, puis se diversifient vers des produits d'épargne réglementée ;
- la résidence principale constitue plus de la moitié des patrimoines et des actifs bruts de succession moyens (entre 120 000 euros et 600 000 euros d'actifs de succession) ;
- les autres biens immobiliers (résidences secondaires mais surtout immobilier de rapport) et les autres valeurs mobilières (assurance vie, actions cotées, etc.) occupent une part croissante dans les patrimoines et les successions les plus importants¹⁴⁴.

**Tableau n° 25 : Composition de l'actif de succession
en fonction de sa valeur**

Montant de l'actif brut de succession :	Résidence principale	Autres immobilier ¹	Liquidités	Autres mobiliers ²	Passif
moins de 60 000 €	16 %	9 %	64 %	11 %	-11 %
de 60 000 à 120 000 €	35 %	13 %	42 %	10 %	-5 %
de 120 000 à 180 000 €	51 %	11 %	28 %	9 %	-3 %
de 180 000 à 300 000 €	55 %	12 %	22 %	12 %	-3 %
de 300 000 à 600 000 €	50 %	17 %	20 %	13 %	-3 %
plus de 600 000 €	30 %	25 %	14 %	31 %	-5 %
ensemble	45 %	17 %	22 %	17 %	-4 %

1. Foncier bâti et non bâti, immobilier de rapport, immobilier professionnel.
2. Valeurs mobilières y compris bons, créances, fonds de commerce, meubles meublant, bijoux, etc.

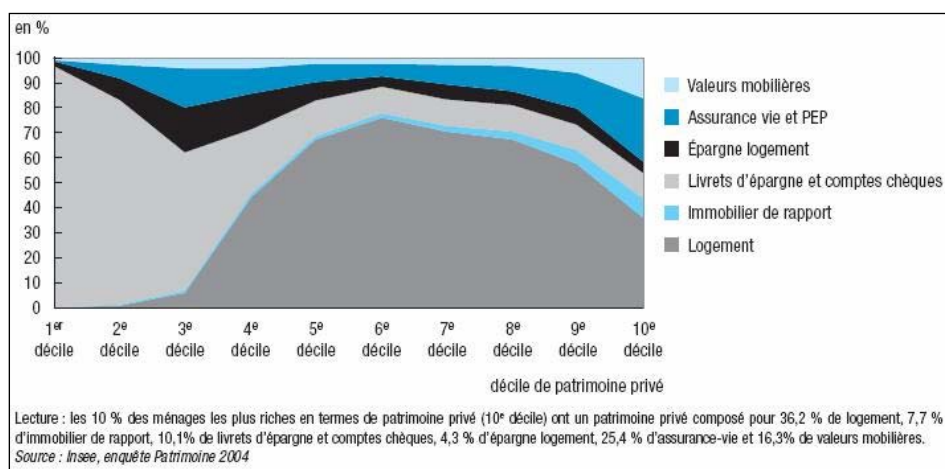
Source : direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006.

¹⁴³ INSEE, comptes de patrimoine à fin 2006.

¹⁴⁴ Ces données corroborent celles d'autres études sur le patrimoine des Français, par exemple Insee Synthèses n° 28 « Revenus et patrimoine des ménages – édition 1999 », septembre 1999, G. Talon ou encore France portrait social 2007 « La composition du patrimoine des ménages entre 1997 et 2003 », P. Girardot et D. Marionnet.

Pour mémoire, le graphique ci-dessous détaille la structure du patrimoine privé des ménages par décile en 2003. Celle-ci est similaire à la composition de l'actif de succession décrite *supra*.

Graphique n° 17 : Structure du patrimoine privé des ménages par décile



Le passif de succession est en revanche comparativement beaucoup plus faible que ce que fournissent les comptes de patrimoine pour l'ensemble de la population : 4 % de l'actif brut de succession en moyenne, contre 10 % du patrimoine total des ménages. Cet écart s'explique par la concentration de l'endettement vers le début du cycle de vie professionnelle : les crédits à la consommation concernent d'abord les actifs de moins de 35 ans, tandis que les emprunts immobiliers sont remboursés au cours des 15 à 20 ans qui suivent l'acquisition de la résidence principale, donc au plus tard jusqu'aux premières années de la retraite¹⁴⁵. L'endettement des individus plus âgés est moindre, tant en raison d'une demande moins fréquente que d'un accès plus difficile au crédit.

¹⁴⁵ « Endettement domestique des ménages début 2004 – résultats de l'enquête patrimoine 2004 », INSEE résultats, août 2004.

PARTIE III

LES EFFETS DES TRANSFERTS INTRAFAMILIAUX

Chapitre I

Les flux financiers familiaux réduisent les inégalités intergénérationnelles

Les transferts intrafamiliaux ont tendance à réduire les inégalités intergénérationnelles au sein des familles, en lissant les revenus au cours du cycle de vie et en contribuant à répartir plus équitablement le patrimoine entre les générations.

I - Un lissage des revenus au cours de la vie

A - L'entraide familiale permet aux générations "pivot" les plus aisées d'aider leurs enfants au moment de leur entrée dans la vie active

Dans son ensemble, l'entraide financière familiale contribue assez peu au niveau de vie des ménages, sauf pour les plus jeunes d'entre eux. Pour 88 % des ménages, cette aide représente en effet moins de 5 % de sa consommation annuelle totale¹⁴⁶.

En revanche, l'entraide familiale joue un rôle majeur chez les jeunes adultes qui viennent de quitter le ménage de leurs parents, que ce soit pour poursuivre des études ou pour s'installer dans la vie active. De fait, cette première étape du cycle de vie (entre 18 et 30 ans environ) est marquée par une forte instabilité professionnelle. Les ménages dont la personne de référence est un jeune adulte sont en outre plus souvent que les autres des ménages d'une seule personne, ce qui signifie que ces jeunes ne peuvent compter sur l'éventuelle rémunération d'un conjoint pour compenser leurs propres difficultés financières.

¹⁴⁶ Enquête budget des familles 2000-2001, INSEE.

Dans ces conditions, la famille constitue un soutien indispensable au cours des premières années dans la vie active : près de 20 % des ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans (soit quelque 180 000 ménages) reçoivent de leur famille (et/ou éventuellement de la famille de leur conjoint) plus de 40 % de leur budget annuel de consommation, ce qui traduit une forte dépendance à l'égard de l'aide financière familiale. C'est notamment le cas de nombreux étudiants ou jeunes travailleurs entre deux contrats précaires, dont les parents financent le logement indépendant tant qu'ils n'ont pas acquis leur indépendance financière.

L'entraide familiale permet ainsi de rapprocher le niveau de vie des ménages les plus jeunes de la moyenne. Son impact redistributif chez les moins de 25 ans est supérieur à celui opéré par les impôts locaux et sur le revenu et comparable à celui lié aux prestations sociales (voir tableau ci-dessous). Une fois passée cette période d'installation des jeunes dans la vie active, le dispositif assurantiel public de la protection sociale prend le relais de l'entraide familiale, qui ne joue plus qu'un rôle marginal au-delà de 35 ans.

Tableau n° 26 : Impact de l'entraide familiale sur le revenu annuel moyen des ménages selon l'âge

Âge de la personne de référence	Montant du revenu primaire	Revenu primaire / moyenne tous âges	(Revenu primaire + ressources sociales) / moyenne tous âges	(Revenu primaire + ressources sociales + solde entraide familiale) / moyenne tous âges	(Revenu primaire + ressources sociales + solde entraide familiale – impôts) / moyenne tous âges
< 25 ans	9 615 €	0,38	0,44	0,51	0,55
25-34 ans	21 922 €	0,88	0,92	0,94	0,97
35-44 ans	27 724 €	1,11	1,14	1,13	1,17
45-54 ans	31 819 €	1,28	1,26	1,24	1,22
55-64 ans	27 434 €	1,10	1,10	1,08	1,04
65-74 ans	21 304 €	0,86	0,82	0,81	0,79
> 75 ans	18 844 €	0,76	0,72	0,72	0,72
Ensemble	24 921 €	1,00	1,00	1,00	1,00

* Revenu primaire : salaire, revenu d'activité, pré-retraite, retraite, pension de réversion, revenu du patrimoine.

* Ressources sociales : allocations familiales, de chômage, minimum vieillesse, allocation adulte handicapé, bourses d'études, RMI, aides au logement, aides sociales.

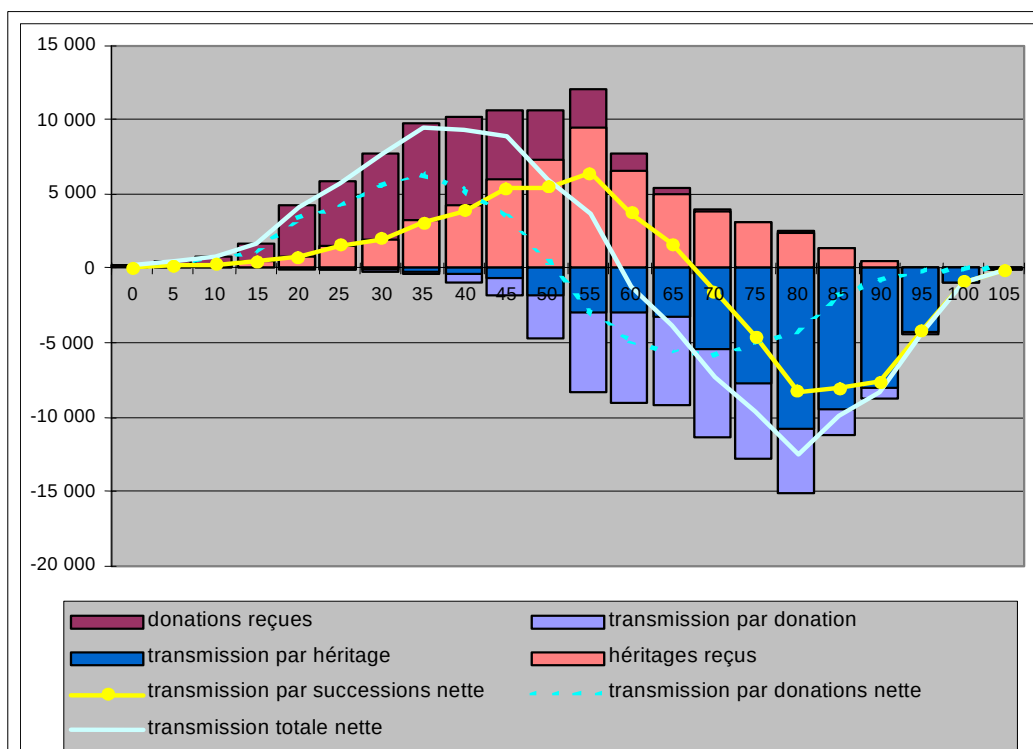
* Impôts : impôt sur le revenu et impôts locaux (taxes foncières et taxe d'habitation).

Source : Enquête budget des ménages, 2000-2001, INSEE, citée par Nicolas Herpin et Jean-Hugues Déchaux, *Économie et statistique* n° 373, 2004.

B - Les donations et successions contribuent également à lisser le profil de revenus en fonction de l'âge

Le graphique ci-dessous synthétise l'impact macro-économique des transferts de patrimoine par donations et successions en fonction de l'âge.

Graphique n° 18 : Transmissions de patrimoine en 2006 par tranche d'âge de l'origine (défunt ou donateur) et du bénéficiaire (héritier ou donataire) et flux nets par tranche d'âge, en millions d'euros



Lecture : « 50 » sur l'axe des abscisses correspond aux personnes ayant entre 50 et 54 ans.

Source : direction générale des impôts, enquête mutations à titre gratuit 2006 et MOOREA 2006.

Le gain net de la somme des transmissions par donations et successions est le plus important entre 35 et 49 ans, puisque c'est au cours de cette période que l'on reçoit le plus de donations et que l'on commence à hériter de ses parents, sans pour autant procéder à des donations en quantité significative. Les transmissions de patrimoine par donation puis par succession semblent ainsi prendre le relais de l'entraide familiale pour compléter les revenus (du moins ceux de la frange la plus aisée de la population) au cours de cette tranche d'âge, qui correspond au cœur de la vie active.

Grâce aux héritages perçus au cours de la cinquantaine, dont l'augmentation fait plus que compenser la diminution relative des donations reçues par rapport à la tranche d'âge inférieure, la valeur totale du patrimoine reçu atteint un pic autour entre 55 et 59 ans, c'est-à-dire peu avant la retraite, avant de diminuer significativement dès 60 ans. Néanmoins, la cinquantaine correspond à l'âge auquel le montant du patrimoine transmis par donation devient significatif et auquel interviennent de façon notable les mutations par décès. De ce fait, la somme algébrique des patrimoines reçus et transmis diminue fortement à partir de 50 ans.

Le point d'équilibre auquel une classe d'âge reçoit à peu près autant qu'elle donne correspond à l'âge du passage à la retraite. À partir de 70 ans, les héritages légués deviennent prépondérants dans les flux financiers, le pic des transferts se situant entre 80 et 84 ans.

II - Un rôle notable en matière de constitution de patrimoine et d'accession à la propriété

A - Les transferts familiaux représentant en moyenne entre le quart et la moitié du patrimoine total

Au moment de leur réception, les héritages et donations se traduisent par une augmentation significative du patrimoine du ménage bénéficiaire. Ainsi, pour les ménages ayant reçu un héritage ou une donation au cours des trois dernières années¹⁴⁷, le montant ainsi transmis représente en moyenne plus du quart du patrimoine détenu, ce qui signifie que la transmission a entraîné une augmentation de la valeur totale du patrimoine de ces ménages de plus d'un tiers.

¹⁴⁷ Les donations et héritages anciens étant manifestement sous-déclarés et sous-estimés dans les réponses à l'enquête, seul est chiffrable l'impact instantané d'une transmission patrimoniale. Le poids de la succession des héritages et donations reçus dans la constitution du patrimoine au long du cycle de vie, logiquement plus élevé, ne peut être quantifié avec rigueur. Le chiffre fourni par l'enquête constitue un intermédiaire entre les deux mesures, plus proche cependant de la première que de la seconde, et donc d'une fiabilité assez forte.

**Tableau n° 27 : Poids des héritages et donations
dans le patrimoine total**

Les héritages et donations reçues représentent :	Pour les ménages ayant reçu dans les trois ans		
	un héritage	une donation	l'un ou l'autre
une part négligeable du patrimoine actuel	18,9 %	10,8 %	16,3 %
moins de 25 % du patrimoine actuel	42,9 %	46,7 %	43,9 %
de 25 à 50 % du patrimoine actuel	19,0 %	19,2 %	19,2 %
plus de 50 % du patrimoine actuel	17,3 %	21,5 %	18,7 %
ne sait pas ou refuse de répondre	1,9 %	1,9 %	1,9 %
Soit une part moyenne du patrimoine égale à	25,9 %	29,7 %	27,2 %

Champ : ménage ayant reçu une donation ou un héritage en 2001, 2002 ou 2003.

Source : Insee enquête patrimoine 2004.

Parmi les ménages ayant reçu une donation mais n'ayant pas hérité, deux sur cinq déclarent que l'ensemble des donations reçues représente plus du quart de leur patrimoine actuel et un sur cinq estime qu'il en représente plus de la moitié.

Ces résultats confirment des travaux antérieurs évaluant la part moyenne du patrimoine des ménages provenant d'un héritage ou d'une donation (par opposition à celle provenant de l'épargne du cycle de vie) entre le quart et la moitié suivant les économistes¹⁴⁸.

B - L'impact des transmissions de patrimoine intra- familiales est particulièrement notable en matière d'accession à la propriété

Des études montrent que les donations et les héritages reçus des parents permettent d'être plus facilement propriétaire de son logement et de disposer d'un bien immobilier dont la valeur est en moyenne plus élevée.

¹⁴⁸ Anne Laferrère donne cette fourchette pour l'année 1984, ce qui rejoint les estimations de Kessler et Masson (1989). Gale et Scholtz évaluent en 1994 la part héritée (y compris les transferts entre vifs) à la moitié de la fortune pour les États-Unis.

L'enquête Trois Générations de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (Annexe 1) montre que la majorité des ménages propriétaires de leur logement a bénéficié d'une aide parentale, même si ce taux fluctue en fonction des générations. Si seule la moitié de la génération « pivot » a bénéficié d'un apport familial, c'est que ces personnes ont été aidées au cours de leur vie par des mesures publiques incitatives à l'accession à la propriété, des facilités de crédit et des taux d'inflation élevés dans les années 1960 (qui ont diminué le coût réel des emprunts immobiliers). Les jeunes ménages propriétaires de leur logement ont quant à eux largement bénéficié de donations, leurs parents étant encore le plus souvent en vie.

Tableau n° 28 : Importance de l'apport familial dans l'acquisition du logement principal en fonction des générations

Générations	Proportion de propriétaires de leur logement	Part ayant bénéficié d'un apport familial
Grands-parents (nés entre 1900 et 1925)	55 %	80 %
Génération « pivot » (nés entre 1939 et 1943)	83 %	50 %
Jeunes (nés entre 1960 et 1974)	26,5 %	76 %

Source : Caisse nationale d'assurance-vieillesse.

Des travaux plus anciens effectués à partir des données de l'enquête "Actifs financiers" (menée en 1992 en France et qui comporte une information très détaillée sur l'historique des transferts familiaux reçus) complètent ces données. Ils révèlent notamment que les transferts intergénérationnels reçus des parents comportent près d'une fois sur deux un logement (qui est alors généralement conservé) et, dans le cas contraire, servent souvent au financement du logement principal ou secondaire des bénéficiaires.

Cette même enquête permet de quantifier les effets des transferts intra-familiaux sur l'accession à la propriété. Elle permet de montrer¹⁴⁹ que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'avoir bénéficié d'une donation accroît la probabilité d'être propriétaire de 14,4 points, tandis que la réception d'un héritage l'accroît de 6,2 points. Ces deux effets

¹⁴⁹ « L'impact des transferts intergénérationnels reçus sur le logement », François-Charles Wolff et Claudine Attias-Donfut, *Revue française des affaires sociales*, vol. 59, n° 4, pp. 135-159, septembre 2005. Les auteurs ont estimé des modèles Probit bivariés, en retenant à la fois la probabilité de posséder un logement principal et une résidence secondaire. Les coefficients de corrélation obtenus sont significatifs au seuil de 1%.

étant cumulatifs, les personnes interrogées dans cette enquête qui ont reçu à la fois une donation et un héritage ont une probabilité de détenir leur logement principal plus de 20 points supérieure à la moyenne.

De surcroît, le fait d'avoir reçu une donation ou un héritage avant l'achat augmente de respectivement 12,9 % et 8,6 % le montant de l'apport personnel. Enfin, chaque euro supplémentaire transmis par donation ou succession accroît la valeur du logement acquis de respectivement 36 et 31 centimes. En revanche, les aides financières ponctuelles n'influencent pas l'acquisition de logements, « *sans doute parce que ces aides sont d'un montant trop faible* » et qu'elles n'ont pas en principe vocation à permettre la constitution d'un patrimoine.

Des études analogues ont montré qu'en Italie, la période d'épargne nécessaire pour que les ménages deviennent propriétaires de leur logement est raccourcie d'environ deux ans pour ceux qui ont été aidés par leurs parents (Guiso et Jappelli, 1999, données collectées auprès de 8 200 ménages). Aux États-Unis, l'aide parentale sert à 40 % à réduire l'épargne nécessaire à l'achat (ce qui permet de réduire de près d'un quart la durée de l'emprunt), à 42 % à augmenter l'apport personnel et à 18 % à acquérir un logement plus cher (Engelhardt et Mayer, 1998, étude portant sur 1 144 personnes accédant pour la première fois à la propriété).

D'autres travaux¹⁵⁰, menés à partir de l'enquête Patrimoine de l'INSEE, montrent que les donations ont un impact significatif sur la réalisation de projets entrepreneuriaux : la probabilité de créer une entreprise passe de 4,1 % à 6,5 % selon que l'on ait ou non bénéficié d'une donation.

III - Un contre-balancement partiel des transferts publics en faveur des retraites

Le développement des prestations sociales en faveur des personnes âgées, notamment en matière de retraites et de santé, a modifié la circulation des aides privées. Ces flux intrafamiliaux sont désormais très largement tournés vers les enfants et non plus vers les ascendants.

¹⁵⁰ Menés par Luc Arrondel et André Masson sur un échantillon d'individus non agriculteurs âgés de 20 à 50 ans (les plus aptes à devenir entrepreneurs) et explicités dans « *Solidarités publiques et familiales* », in « Une jeunesse difficile – portrait économique et social de la jeunesse française », études coordonnées par Daniel Cohen pour le centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP), 2007.

Comme le montrent les travaux d'André Masson et de Luc Arrondel¹⁵¹, les plus de 60 ans touchent globalement près de 20 % du revenu national si l'on inclut les dépenses de retraite¹⁵² (autour de 13 % pour leurs retraites, 5 % pour leurs dépenses de santé et 1 % d'accroissement de la dette publique), soit plus que l'ensemble des autres classes d'âge en dépenses d'éducation et de formation continue (autour de 7 % du PIB), d'allocations familiales (1,5 %), de dépenses de santé (environ 5 %), d'aide sociale et de minima sociaux (autour de 1 %), d'allocations chômage (2 %) et d'autres aides diverses (enfance, logement, etc.).

Le vieillissement de la population a ainsi conduit à un déséquilibre croissant du système public de redistribution en faveur des générations les plus âgées. Celui-ci risque de s'aggraver dans la perspective du départ à la retraite des classes d'âge fournies du *baby-boom*.

Les flux annuels totaux de transmission privée de patrimoine, par le biais des donations et successions, dépassent les 100 milliards d'euros en 2006, auxquels s'ajoute une vingtaine de milliards d'euros¹⁵³ pour la part quantifiable de l'aide informelle. Ce montant peut être comparé au patrimoine financier et immobilier net total des Français, qui dépassait 8 000 milliards d'euros fin 2005 (dont les deux-tiers sous forme de patrimoine immobilier)¹⁵⁴, mais également aux revenus annuels des ménages (autour de 800 milliards d'euros en 2006). Les transmissions de patrimoine ne représentent donc chaque année qu'à peine plus de 1 % du patrimoine total mais entre 10 % et 15 % des revenus des ménages¹⁵⁵. Les transmissions de biens immobiliers ne constituent certes pas des éléments de revenus lorsque ceux-ci sont occupés par leurs bénéficiaires, mais peuvent y être assimilées, dès lors qu'elles permettent d'éviter une

¹⁵¹ Notamment « *Solidarités publiques et familiales* » de Luc Arrondel et André Masson, *op. cit.*

¹⁵² L'inclusion de ces dépenses de retraite dans la balance est contestable, dans la mesure où les pensions de retraite peuvent, dans une logique assurantielle, être considérées comme un retour sur le placement à long terme que constituent les cotisations versées tout au long de la vie active.

¹⁵³ Environ 700 euros par ménage, à multiplier par 26 millions de ménages.

¹⁵⁴ INSEE, l'économie française 2006 et Banque de France, comptes financiers (données hors actions non cotées et autres participations).

¹⁵⁵ Le montant annuel des successions (plus de 60 milliards d'euros, soit un peu moins de 8 % du patrimoine total), est à comparer au taux de mortalité (8,7‰ en France métropolitaine en 2006). Le léger écart entre taux de mortalité et ratio de transmission du patrimoine s'explique par la répartition hétérogène du patrimoine total entre les différentes classes d'âge. Il est sans doute appelé à s'inverser et à se creuser, du fait du vieillissement et du décès à venir de générations qui auront bénéficié de conditions d'accumulation du patrimoine plus favorables que leurs aînées (et probablement que leurs successeurs).

dépense (de loyer ou d'emprunt immobilier). Ces chiffres indiquent ainsi l'impact significatif qu'ont les transferts intrafamiliaux sur le niveau de vie de ceux qui en bénéficient.

Or ces transferts sont largement le fait de retraités et bénéficient presque exclusivement à leurs enfants ou à leurs petits-enfants qui sont, dans leur majorité, des actifs. De ce fait, les solidarités intrafamiliales semblent contrebalancer pour partie, et en premier lieu pour les catégories les plus aisées, l'effet massif de transfert intergénérationnel des actifs vers les retraités qu'ont les dépenses publiques, en organisant chaque année le transfert des retraités vers les actifs d'un patrimoine qui peut être estimé à entre 3 % et 5 % du PIB.

Les transferts familiaux conduisent ainsi à une forme de rééquilibrage des transferts publics, par des flux en sens inverse. Il peut dès lors être tentant pour les pouvoirs publics de prendre argument de cette évolution pour réduire la générosité de l'État providence en faveur des retraités, voire pour faciliter l'aide familiale et la transmission patrimoniale aux enfants, notamment par une fiscalité plus avantageuse des donations.

Il convient toutefois, avant d'envisager ce type de mesures, de prendre en considération le fait que :

- l'âge moyen au moment d'hériter augmente régulièrement et approche de celui de la retraite, ce qui affaiblit l'utilité économique de la succession comme moyen de faire circuler la richesse ;
- la masse des héritages et donations annuels transmis par les retraités aux actifs ne représente tout au plus que le quart du montant des transferts publics opérés en sens inverse ;
- tout allègement fiscal de la donation (mais aussi des successions) favoriserait d'abord les familles les plus aisées, compte tenu de la concentration des transferts de patrimoine intrafamiliaux, et aurait ainsi un effet anti-redistributif.

Chapitre II

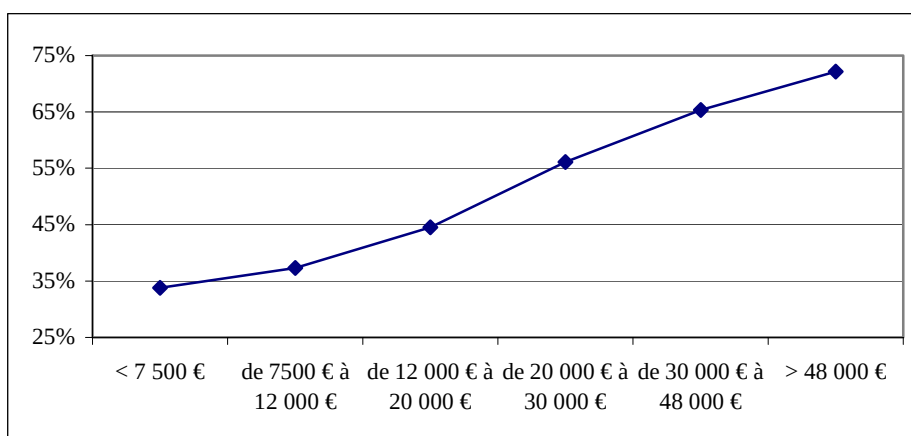
La solidarité familiale participe a la perpétuation des inégalités intragénérationnelles

À l'inverse, les transferts intrafamiliaux accentuent les inégalités de patrimoine au sein d'une même génération, même si des études indiquent une volonté des parents de compenser pour partie les inégalités de niveaux de vie entre leurs enfants au sein d'une même famille.

I - L'entraide familiale bénéficie avant tout aux ménages les plus aisés

Plus les revenus sont élevés, plus un ménage a la possibilité de soutenir financièrement ses enfants. Les ménages percevant les plus hauts revenus sont ainsi deux fois plus nombreux à avoir versé une aide financière occasionnelle ou régulière à leurs enfants que les ménages aux revenus les plus modestes.

Graphique n° 19 : Proportion de ménages ayant versé une aide financière à leurs enfants selon les revenus d'activité ou de remplacement annuels du ménage

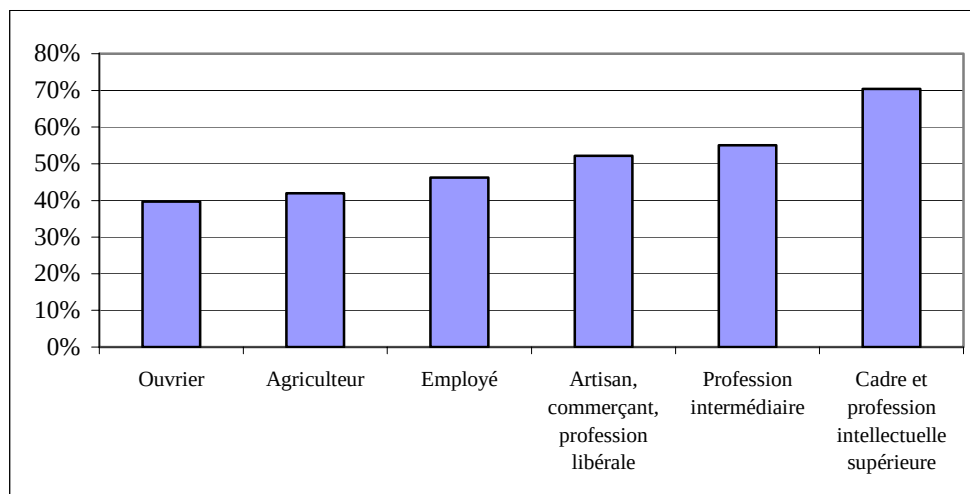


Source : enquête patrimoine 2004, INSEE.

De façon corollaire, les différences entre catégories sociales en matière d'entraide familiale sont fortes. Ainsi, les ménages qui versent le plus fréquemment des aides monétaires sont les cadres (70 %) et les professions intermédiaires (55 %). À l'inverse, les agriculteurs ne sont que 42 % à le faire¹⁵⁶ et les ouvriers 40 %.

¹⁵⁶ Alors même qu'ils sont plus nombreux que les autres catégories sociales à avoir effectué des donations, ce qui montre que le type de transfert retenu est lié à la catégorie sociale et à la composition du patrimoine des ménages.

Graphique n° 20 : Proportion de ménages ayant versé une aide financière à leurs enfants selon leur catégorie professionnelle



Source : enquête patrimoine de l'INSEE.

La conséquence en est que le montant moyen perçu par le biais de l'entraide familiale est plus important pour les ménages des milieux socio-économiques les plus favorisés. Même en rapportant le montant de l'aide à la consommation moyenne, afin de tenir compte des différences la part de ces dons dans le budget des ménages est plus de 50 % supérieur chez les cadres que chez les employés ou les ouvriers de niveau de vie.

Tableau n° 29 : Part de l'aide financière offerte dans la consommation en fonction des catégories sociales

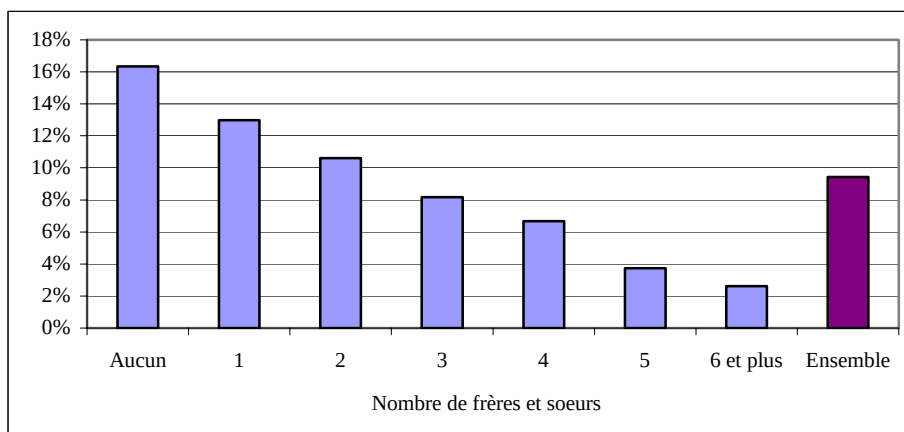
	« Petit » indépendant	Cadre, prof. lib. et entrepreneur	Profession intermédiaire	Employé	Ouvrier	Ensemble
Consommation moyenne	19 617 €	34 280 €	25 951 €	18 383 €	19 457 €	22 934 €
Aide offerte	548 €	1 282 €	824 €	446 €	424 €	660 €
Part de l'aide offerte dans la consommation	2,8 %	3,7 %	3,2 %	2,4 %	2,2 %	2,9 %

Source : enquête budget des familles l'INSEE, cité dans *Économie et statistique* n° 373, 2004.

II - Les donations et successions aggravent les inégalités sociales au sein d'une même génération

Le montant et la fréquence des donations notariées, ainsi que le montant moyen par héritage, varient avec le nombre d'enfants : les enfants uniques sont largement privilégiés par rapport aux fratries nombreuses, ce qui se comprend intuitivement. Le graphique ci-dessous fournit une illustration de cette situation pour la probabilité de recevoir une donation : un enfant unique a six fois plus de chances d'avoir reçu une donation qu'un membre d'une fratrie de sept enfants ou plus.

Graphique n° 21 : Proportions de personnes ayant reçu une donation en fonction de leur nombre de frères et sœurs



Source : enquête patrimoine 2004 de l'INSEE.

La taille de la fratrie a aussi un impact sur le montant des donations et successions (plus on est nombreux, plus il faut partager) : la moitié des donations reçues par les enfants uniques est d'un montant supérieur à 30 000 euros, contre une sur trois lorsqu'il y a trois frères et sœurs. Les enfants uniques reçoivent deux fois plus d'héritages supérieurs à 100 000 euros que ceux ayant un frère ou une sœur.

Outre leur nombre ou leur montant, la nature des transferts diffère suivant le nombre d'enfants dans la famille : pour les enfants issus de petites fratries, les donations ou les héritages se font plus souvent sous forme de logement, tandis que dans les familles plus nombreuses, il est souvent nécessaire de vendre les biens immobiliers pour en assurer le partage équitable.

Au-delà de cette influence assez intuitive de la taille de la fratrie sur les transferts de patrimoine, qui n'a pas d'impact direct en termes d'équité (le nombre d'enfants est assez peu corrélé au niveau de vie ou à la profession exercée), les enquêtes montrent que le niveau de revenu, le niveau d'études et la catégorie sociale influencent fortement les pratiques de transmission entre générations.

A - Des inégalités dans la probabilité de bénéficier d'un transfert de patrimoine

Tout d'abord, la probabilité de bénéficier d'une donation ou d'hériter d'un patrimoine significatif de ses parents est liée à la catégorie socio-professionnelle d'appartenance, les classes les plus aisées étant nettement avantagées.

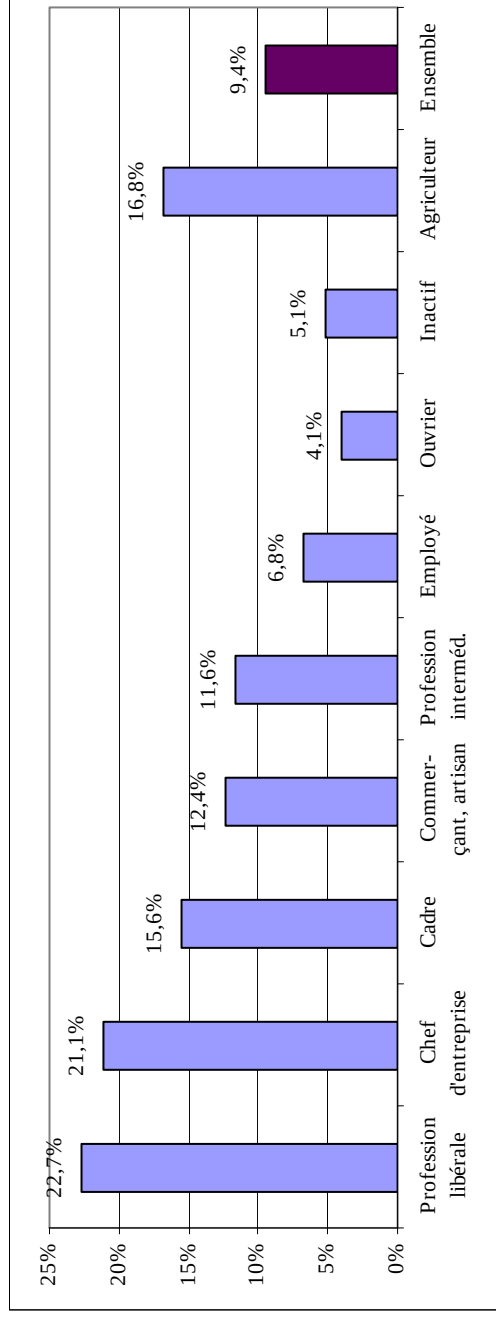
Ainsi, les agriculteurs se distinguent par un taux particulièrement élevé en matière de donation notariée (42 %), du fait de l'importante composante professionnelle de leur patrimoine et du caractère usuel de la transmission de l'exploitation familiale à ses enfants dans ce milieu.

Les autres catégories sociales qui font des donations dans des proportions importantes sont les indépendants (artisans, commerçants, professions libérales et chefs d'entreprise) et les cadres et professions intellectuelles supérieures, qui donnent dans des proportions comparables (un sur six environ). En revanche, les ouvriers et les employés sont en moyenne deux fois moins nombreux à procéder à des donations.

Dès lors, la probabilité de recevoir une donation est largement liée à la profession de son père, comme le montre le graphique ci-dessous : les enfants de professionnels libéraux ou de chefs d'entreprise ont cinq fois plus de chances d'être dans ce cas qu'un fils d'ouvrier.

De façon analogue, la proportion d'héritiers d'une succession déclarée (donc supérieure au seuil minimal de déclaration) est environ deux fois plus importante chez les enfants d'agriculteurs ou de professionnels libéraux que chez les enfants d'ouvriers.

Graphique n° 22 : Proportion de personnes ayant reçu une donation selon la profession de leur père

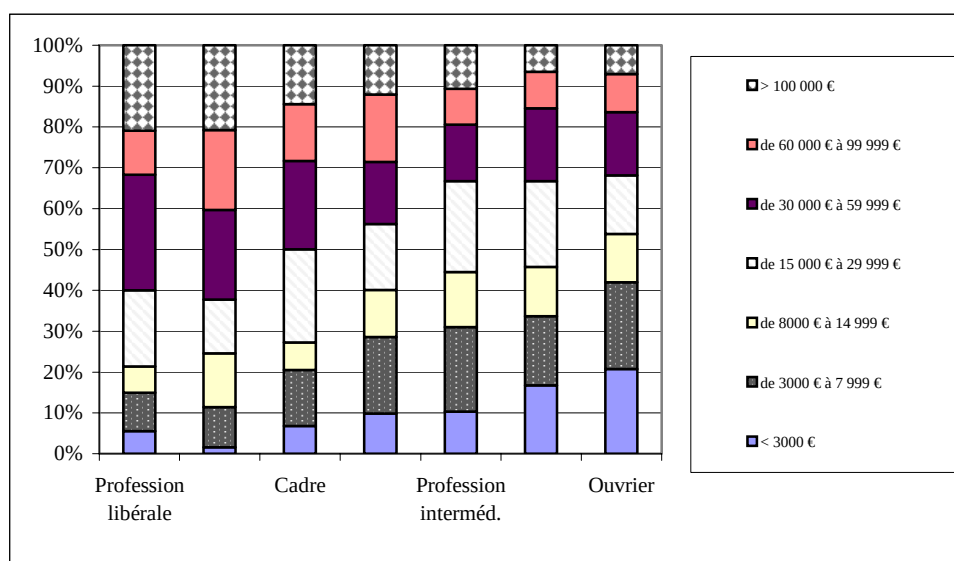


Source : enquête patrimoine 2004 de l'INSEE.

B - Des inégalités en termes de montants transmis

L'inégalité en fonction du milieu social de ses parents dans la probabilité de bénéficier d'une transmission de patrimoine intrafamiliale se double d'une inégalité dans le montant des donations effectuées. Selon l'enquête Patrimoine 2004 de l'INSEE, les donations effectuées à leurs enfants par les agriculteurs et les indépendants (dont le patrimoine comprend une importante composante professionnelle) dépassent 50 000 euros dans près de trois cas sur cinq, contre moins d'une fois sur deux pour les cadres et employés et à peine plus d'une fois sur trois pour les professions intermédiaires et les ouvriers.

Graphique n° 23 : Répartition des donations reçues selon leur montant et la profession du père des donataires



Source : enquête patrimoine 2004 de l'INSEE.

Des inégalités analogues ressortent de l'enquête Patrimoine en matière de successions. Les disparités de montant sont même plus marquées encore que pour les donations : un héritage sur quatre provenant de membres de professions libérales et de chefs d'entreprise a une valeur supérieure à 100 000 euros, contre un sur dix seulement chez les enfants d'artisans et de cadres. À l'inverse, les enfants de cadre qui déclarent avoir reçu un héritage de plus de 60 000 euros sont quatre fois plus nombreux que les enfants d'ouvriers.

De façon complémentaire, le montant reçu par donation ou par succession est directement corrélé aux revenus et au niveau de diplôme de ceux qui en bénéficient. Ainsi, parmi les ménages dont la personne de référence a entre 30 et 44 ans (c'est-à-dire la tranche d'âge de la majorité des donataires), le montant des donations reçues croît avec le revenu. De façon analogue, que l'on s'intéresse à toutes les tranches d'âge ou aux seuls ménages dont la personne de référence est âgée de 45 à 64 ans (c'est-à-dire la tranche d'âge de la majorité des héritiers), le montant moyen reçu par héritage augmente avec le revenu.

Tableau n° 30 : Montant moyen par donation et par succession en fonction des revenus

Revenu annuel par adulte	Âge de la personne de référence			
	De 30 à 44 ans		De 45 à 64 ans	Tous âges
	% de ménages donataires	Montant moyen reçu par donation	Montant moyen reçu par succession	
moins de 12 000 €	7,7 %	40 000 €	28 800 €	21 200 €
de 12 000 à 14 000 €	8,7 %	42 100 €	31 300 €	23 900 €
de 14 000 à 16 500 €	11,0 %	47 900 €	31 600 €	24 400 €
de 16 500 à 17 500 €	14,4 %	50 800 €	32 400 €	29 500 €
de 17 500 à 22 000 €	16,1 %	52 100 €	33 700 €	34 800 €
de 22 000 à 30 000 €	21,4 %	56 800 €	36 600 €	40 300 €
de 30 000 à 36 000 €	27,3 %	70 800 €	49 900 €	52 000 €
plus de 36 000 €	31,8 %	80 700 €	57 500 €	59 500 €

Source : enquête patrimoine 2004 de l'INSEE.

Plus qu'un lien de cause à effet, ces résultats montrent qu'à l'intérieur d'une même génération, le niveau de revenu, le montant des donations reçues et le niveau de patrimoine hérité ont des déterminants communs. D'une part, dans les lignées où le niveau de revenu est élevé, le patrimoine à transmettre est mécaniquement plus important, donc les donations sont plus fréquentes et leur montant, tout comme celui de l'héritage, est plus élevé. D'autre part, les individus issus de ces mêmes lignées ont une probabilité plus grande de bénéficier d'un niveau d'éducation plus élevé et d'une meilleure connaissance des mécanismes du marché du travail, donc d'accéder à des niveaux de rémunération élevés.

Les différentes sources d'inégalités se cumulent : toutes choses égales par ailleurs, un enfant d'ouvrier sans diplôme n'a qu'une chance sur cinquante quatre d'avoir bénéficié d'une donation, contre plus d'une chance sur quatre pour un enfant de professionnel libéral ou de chef d'entreprise ayant suivi des études supérieures longues.

Au total, les ménages recevant les patrimoines les plus importants sont aussi ceux qui ont les revenus les plus élevés, c'est-à-dire ceux qui ont la plus forte capacité à se constituer un patrimoine par l'épargne. Les transmissions de patrimoine par héritage et par donation tendent à perpétuer – voire à renforcer – les inégalités au sein d'une même génération.

C - L'impact sur l'indice de Gini des donations et successions et de leur taxation

Du fait de sa progressivité, la taxation des donations et successions a tendance à réduire l'accroissement des inégalités intra-générationnelles qui découlent de ces transferts. Les évolutions introduites par la loi "TEPA" ont toutefois limité le léger effet « amortisseur d'inégalités » de cette fiscalité.

En matière de donations, l'indice de Gini¹⁵⁷ (calculé avec l'aide de la direction générale des impôts pour la présente étude sur le montant des actifs donnés en 2006) était de 0,6748. Le même indice¹⁵⁸ calculé sur les montants transmis après déduction des droits de mutation n'était que de

¹⁵⁷ Cet indice, développé par le statisticien italien Corrado Gini, constitue une mesure du degré d'inégalité de la distribution (en principe des revenus, mais dans le cas présent du patrimoine). Il varie de 0 à 1, 0 correspondant à l'égalité parfaite et 1 à l'inégalité totale (une personne cumule la totalité du patrimoine, les autres ne possèdent rien).

¹⁵⁸ En reprenant les valeurs économiques retenues pour établir la loi de finances pour 2007.

0,6634, ce qui dénote une concentration légèrement moins forte du patrimoine. Le même calcul¹⁵⁹ donne un indice de Gini de 0,6691. L'allègement des droits de mutation sur les donations introduit par la loi TEPA a donc pour effet de réduire environ de moitié leur effet correcteur, certes limité, sur les inégalités de patrimoine.

La taxation des successions a elle aussi tendance à réduire les inégalités, à la fois en termes d'actif successoral transmis et d'héritage individuel reçu. L'indice de Gini des actifs successoraux 2006 (lui aussi calculé avec l'aide de la direction générale des impôts pour la présente étude) était de 0,5701, celui des héritages reçus de 0,5973. Les mêmes indices¹⁶⁰ calculés sur les actifs successoraux et héritages reçus après déduction des droits de succession n'étaient respectivement que de 0,5401 et 0,5697, ce qui traduit une concentration moins forte du patrimoine après application des droits de succession. Le même calcul¹⁶¹ donne des indices de Gini de 0,5468 et 0,5781.

Là encore, la loi "TEPA" a donc pour effet de réduire le léger effet correcteur des droits de succession, principalement du fait de l'exonération totale pour les conjoints survivants, qui supprime toute progressivité pour une part significative des sommes héritées et tout paiement de droits pour des héritages de montant parfois élevé.

III - Au sein d'une même famille, la solidarité tend à réduire les inégalités entre les générations

Si les transferts intrafamiliaux reproduisent, voire accentuent, les inégalités sociales au sein d'une classe d'âge, des études indiquent que les parents cherchent généralement à compenser, au moins pour partie, les inégalités de niveaux de vie qui peuvent exister entre leurs différents enfants.

L'enquête Share menée dans dix pays européens en 2004 permet notamment de montrer l'importance des caractéristiques des bénéficiaires dans les transferts financiers au sein des familles¹⁶². Sur les 22 171 enfants adultes (appartenant à 10 733 familles) que concerne cette étude, près d'un sur six a reçu de l'argent de ses parents. Si la fréquence des

¹⁵⁹ En prenant cette fois en compte les réformes introduites par la loi "TEPA".

¹⁶⁰ En reprenant les valeurs économiques retenues pour établir la loi de finances pour 2007.

¹⁶¹ En prenant en compte les réformes introduites par la loi "TEPA".

¹⁶² « *Les comportements de transferts intergénérationnels en Europe* », François-Charles Wolff et Claudine Attias-Donfut, Économie et statistique n° 403-404, 2007.

contacts et la proximité géographique augmente la probabilité d'être aidé par ses parents, celle-ci est aussi liée aux différences de niveau de vie des enfants. Toutes choses égales par ailleurs, cette probabilité est en effet :

- accrue de 7,4 points pour les enfants au chômage ;
- 1,5 point plus importante pour les filles (qui ont en moyenne des revenus plus faibles) que pour les garçons ;
- 12,4 points plus importante pour les étudiants qui vivent hors du domicile parental.

À l'inverse, le fait de vivre en couple diminue la générosité parentale. Une explication à ce constat pourrait tenir à la perception que des mécanismes assurantiels au sein du couple permettent une redistribution des revenus entre conjoints plutôt qu'entre générations.

Les parents semblent donc privilégier leurs enfants les plus en difficulté dans les transferts entre vifs, ce qui lisse légèrement les inégalités intra-générationnelles au sein d'une même famille. L'impact de cette générosité différentielle est toutefois marginal par rapport aux inégalités liées aux catégories sociales et au niveau de revenus, d'autant que les règles du code civil limitent les possibilités de rompre l'égalité de traitement entre ses enfants en matière de succession.

L'analyse du traitement des enfants dans les successions corrobore d'ailleurs cette égalité quasi-intégrale de traitement. Quand le défunt a des enfants, la répartition égalitaire de l'héritage entre ceux-ci est en effet de très loin l'usage dominant. Si l'on exclut les successions avec donations antérieures et celles pour lesquelles un au moins des enfants est représenté¹⁶³, 29 % des successions comptaient un seul enfant vivant parmi les héritiers, 33 % deux enfants vivants, 20 % trois, 10 % quatre et 7 % cinq ou plus. Au sein des successions qui comptent plusieurs enfants vivants parmi les héritiers, les parts étaient égales pour chaque enfant dans 96 % des cas. L'examen détaillé des données suggère de surcroît que la majorité des rares cas de partages inégalitaires correspond en réalité à des partages égalitaires après renonciation d'un ou plusieurs enfants¹⁶⁴.

¹⁶³ Dans ces deux cas, la reconstitution de la transmission totale dont a bénéficié chaque enfant ou souche est problématique.

¹⁶⁴ C'est notamment le cas lorsque l'actif net recueilli par certains enfants est nul, les autres se répartissant à parts égales le patrimoine transmis.

CONCLUSION

Le présent rapport met en lumière l'impact en termes d'équité intergénérationnelle des différents types de transferts financiers entre membres d'une même famille. Ceux-ci peuvent schématiquement être synthétisés par les étapes-type successives suivantes :

- l'entraide familiale, qui représente tout au plus quelques milliers d'euros par an, intervient lorsque l'on quitte le foyer parental pour finir ses études puis entrer dans la vie active ;
- au cours de sa vie active (vers 35-45 ans), on bénéficie d'une donation de la part de ses parents, d'un montant de plusieurs dizaines de milliers d'euros, qui comporte un bien immobilier ou aide à acquérir sa résidence principale ;
- on hérite d'un patrimoine de plusieurs dizaines de milliers d'euros à la mort de ses parents, vers la fin de sa vie professionnelle (autour de la cinquantaine) ;
- pendant ses années de retraite, on verse à son tour une donation à ses enfants (vers l'âge de 70 ans), avant de leur léguer un patrimoine au moment de décéder, aux alentours de 80 ans.

Ce cycle standard concerne toutefois surtout les classes les plus aisées, du fait des importantes inégalités de patrimoine et des différences de comportements de transmission de richesse en fonction des catégories sociales. La présente réflexion confirme, en matière de transferts intra-familiaux, l'idée selon laquelle l'environnement socio-économique familial influence le niveau de vie et le bien-être des enfants, qui a nourri de nombreux courants de recherche sur la stratification sociale depuis les années 1970¹⁶⁵.

Quatre pistes d'évolutions peuvent être évoquées en conclusion :

1. Afficher la volonté de favoriser les donations *inter vivos* au détriment des successions. Ce choix, déjà implicite aujourd'hui par le biais des réductions de droits accordées aux donations effectuées avant 70 ou 80 ans, serait alors ouvertement assumé, avec pour objectifs :

- d'anticiper les droits d'enregistrement ;
- d'encourager les donations aux classes d'âge les plus jeunes et donc de stimuler l'activité économique (l'écart d'âge moyen entre les donataires – 37 ans – et les héritiers – 52 ans – ne cesse de se creuser) ;

¹⁶⁵ Voir notamment les travaux de Raymond Boudon portant sur « *l'inégalité des chances* » (1973) ou encore ceux de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron portant sur « *la reproduction* » (1970), pour ne citer que les plus emblématiques.

- de favoriser l'attractivité fiscale du territoire pour les ménages les plus aisés (voir annexe 3 : seuls deux autres pays européens encouragent les donations entre vifs par rapport aux successions).

Il pourrait ainsi être envisagé de découpler la prise en compte par les systèmes de prélèvements obligatoires de ces deux types de transmission de patrimoine et d'augmenter le taux de la réduction des droits pour les donateurs de moins de 60 ans, au moins pour les donations en pleine propriété¹⁶⁶.

À titre d'illustration, une proposition de refonte du barème des droits sur les donations, à rendement fiscal constant, est formulée en annexe 5.

2. Encourager les transmissions transgénérationnelles, notamment les successions en faveur des petits-enfants. L'âge moyen au moment d'hériter augmente quasiment au rythme de l'espérance de vie, ce qui affaiblit toujours davantage l'utilité économique de la succession, dès lors que l'on hérite aujourd'hui à l'âge auquel on dispose des revenus les plus élevés. Cette évolution devrait inciter à favoriser les transmissions transgénérationnelles, afin de favoriser les générations plus jeunes. À cet égard, il pourrait être envisagé :

- d'une part, d'accroître le montant de l'abattement pour les donations en faveur des petits-enfants, pour le porter par exemple à la moitié de celui dont bénéficient les enfants (soit 75 000 euros, au lieu de 30 000 euros depuis la loi "TEPA"). Cette mesure aurait un coût évalué à 17 millions d'euros (hors éventuel effet incitatif) par la direction de la législation fiscale. L'instauration d'un abattement de même montant pour les droits de succession augmenterait le coût de la mesure de 33 millions d'euros (hors effet incitatif) ;

¹⁶⁶ Une volonté de favoriser davantage les donations en pleine propriété au détriment des donations en nue-propriété pourrait même être affichée et se traduire par une différenciation plus grande des niveaux de taxation. Aucune simulation n'a toutefois été réalisée en ce sens dans le cadre du présent rapport particulier.

- d'autre part, d'exonérer de droits d'enregistrement la donation en pleine propriété par l'héritier, au moment du règlement de la succession, de tout ou partie des biens reçus à ses descendants en ligne directe (ou, à défaut d'existence de tels descendants, à ses neveux et nièces)¹⁶⁷.

3. Intégrer les donations des six dernières années dans la base patrimoine utilisée pour l'attribution d'avantages sociaux (notamment d'aides à la prise en charge de la dépendance). En effet, il existe un risque (qui n'a pu être quantifié) de voir des personnes âgées transmettre intégralement leur patrimoine à leurs descendants avant de devenir dépendantes et donc de faire supporter à la collectivité le coût de leur prise en charge en ayant organisé leur insolvabilité. Une telle évolution de la réglementation doit s'inscrire dans les débats en cours autour de la création d'une cinquième branche pour la prise en charge de la dépendance.

4. Encourager les donations aux fiducies, sur le modèle des *trusts* nord-américains (voir annexe 4), en s'appuyant sur leur introduction en droit français depuis février 2007 (même si le mécanisme reste peu connu et pour l'heure limité aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés). Une telle réforme permettrait d'anticiper les droits d'enregistrement mais présente des risques de dérive si elle concernait les particuliers (le transfert de son vivant de son patrimoine à une fondation peut constituer un moyen d'organiser son insolvabilité). Cette évolution possible devrait donc être envisagée avec prudence et s'accompagner des mesures d'encadrement nécessaires.

¹⁶⁷ Cette proposition vise à compléter les dispositions de l'article 29 de la loi 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et libéralités, qui modifient entre autres l'article 754-1 du code civil et rendent possible la représentation des renonçants dans les successions dévolues en ligne directe ou collatérale. Cette mesure rend déjà possible la transmission à la génération suivant celle de l'héritier, sans taxation supplémentaire, de la *totalité* de la part d'héritage reçu. L'exonération proposée permet la transmission dans les mêmes conditions d'une fraction de cette part.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Description des principales sources statistiques utilisées
- Annexe 2 : Principales mesures adoptées depuis 2002 en matière de droits de mutation à titre gratuit
- Annexe 3 : La taxation de la transmission de patrimoine dans les pays européens
- Annexe 4 : Donations et successions aux États-Unis
- Annexe 5 : Proposition de refonte du barème des droits sur les donations

ANNEXE 1

DESCRIPTION DES PRINCIPALES SOURCES STATISTIQUES UTILISÉES

Cette annexe a pour objet de décrire les principales sources de données utilisées dans le présent rapport.

1 – L'ENQUÊTE TROIS GÉNÉRATIONS DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE

Cette étude, menée par la direction des recherches sur le vieillissement de la Caisse nationale d'assurance vieillesse en collaboration avec l'INSEE, porte sur un échantillon de 4 668 personnes appartenant à près de 2 000 lignées particulières, en n'incluant que des familles comprenant trois générations adultes.

Après un travail théorique de clarification de la notion de génération, une première enquête sur trois générations a été réalisée en 1992 pour étudier leurs relations, ainsi que les échanges économiques, domestiques, culturels et symboliques entre les membres d'une même famille. L'ancrage se fait à partir d'une « génération pivot », dont les membres nés entre 1939 et 1943 ont au moins simultanément un enfant adulte et un parent vivant. La méthodologie retenue consiste à interroger, pour une même lignée, un « pivot », un de ses parents et un de ses enfants, les trois questionnaires comportant un tronc commun détaillé sur leurs échanges et relations. Cette enquête quantitative a été complétée par deux enquêtes qualitatives tri-générationnelles par entretiens, l'une en Guadeloupe en 1995, l'autre en métropole en 1996-1997.

Selon la Caisse, *« un des résultats majeurs est la mise en évidence d'un cycle de transferts entre générations selon les deux circuits, public (à travers la protection sociale) et privé (dans les échanges intra-familiaux) : les flux privés importants (en espèces et en nature) des grands-parents en direction de la génération intermédiaire et des jeunes opèrent en sens inverse de la redistribution publique nationale, qui, avec le poids grandissant des retraites, profite désormais aux plus âgés »*. Cette conclusion de l'enquête est reprise dans le présent rapport au chapitre I de la partie III.

2 – L'ENQUÊTE BUDGET DES FAMILLES DE L'INSEE

L'enquête Budget des familles est réalisée tous les cinq ans environ par l'INSEE. Elle mesure les dépenses, les consommations et les ressources des ménages français au cours d'une année. Afin d'éliminer la saisonnalité des dépenses, la collecte a été étalée sur 12 mois en 2000-2001 et répartie en huit vagues de six semaines. Sur les 20 000 fiches-adresses, 10 305 ont pu être exploitées.

L'étude des dépenses constitue l'objectif traditionnel et central de cette enquête. Sont enregistrées les dépenses des ménages, leur montant et leur nature, ventilées dans une nomenclature d'environ 900 postes budgétaires compatible avec celle de la comptabilité nationale. Toutes les dépenses sont couvertes, y compris celles qui ne relèvent pas de la consommation de biens et services (au sens des comptes nationaux) : impôts et taxes, primes d'assurances, gros travaux dans le logement, achats de biens d'occasion, remboursements de crédits mais aussi transferts entre les ménages, qui sont le poste qui nous intéressent le plus dans la présente réflexion.

En particulier, les ménages sont interrogés sur les cadeaux et les aides financières offertes et reçues au cours des 12 derniers mois. Outre les dépenses proprement dites, l'enquête recueille des éléments d'information sur les consommations qui ne donnent pas lieu à des dépenses : autoconsommation alimentaire, principaux avantages en nature fournis par l'employeur, loyer fictif, etc.

L'étude des ressources n'était pas, jusqu'en 1989, affichée comme un objectif de cette enquête : les revenus des ménages étaient recueillis dans l'enquête mais étaient exploités uniquement comme une variable explicative de la consommation. Or des études méthodologiques ont montré que l'enquête Budget des familles, tout au moins depuis celle de 1984-1985, fournit une mesure satisfaisante du revenu. Elle enregistre en effet toutes les formes de ressources : revenus imposables ou non, prestations sociales, sommes provenant d'autres ménages, ressources exceptionnelles, etc. Cette enquête constitue donc désormais une source statistique importante pour l'étude des revenus des ménages.

3 – L'ENQUÊTE PATRIMOINE DE L'INSEE

L'INSEE réalise tous les six ans environ depuis 1986, en collaboration avec divers organismes financiers, des enquêtes Patrimoine. Celles-ci observent l'évolution de la distribution des patrimoines des ménages et les taux de détention des différents actifs patrimoniaux. Elles comportent également des informations sur les facteurs explicatifs des comportements patrimoniaux : biographie familiale et professionnelle, héritages et donations, revenus et situation financière.

La dernière enquête Patrimoine exploite des données de 2004 (enquête réalisée entre octobre 2003 et janvier 2004) et permet d'analyser les pratiques de transmission des ménages, à partir d'un échantillon de 9 692 ménages.

Cette enquête fournit un historique des transferts dont ont bénéficié la personne de référence d'un ménage, et son conjoint le cas échéant, de la part de personnes extérieures au ménage, ainsi que des transferts qu'ils ont éventuellement versés à leurs descendants vivant hors du domicile parental. Les transferts s'effectuent souvent d'un individu à un autre, mais l'étude considère alors que c'est le ménage dans son ensemble qui en bénéficie ou l'effectue.

L'enquête Patrimoine décrit les transferts du ménage vers des personnes hors ménage, ou inversement. De ce fait, les transferts au sein du ménage des parents vers les enfants habitant au domicile familial ou entre les époux ne sont pas pris en compte dans l'enquête.

4 – LES DONNÉES MOOREA DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

Au dernier trimestre 2002, l'application MOOREA (MicrOinfOrmatique pour l'enREgistrement des actes) a été déployée dans les services de la direction générale des impôts. Cette application permet à la fois l'enregistrement des mutations à titre gratuit et le calcul des droits de mutation sur les donations, tâches auparavant effectuées sur support papier ou grâce à des applications développées au niveau local.

Les données relatives aux années 2006 et suivantes font l'objet d'une remontée centralisée pour exploitation statistique. Elles se substituent, pour les donations, aux informations collectées auparavant à l'occasion des enquêtes mutations à titre gratuit, ces dernières étant recentrées sur les successions à partir de 2007.

5 – L'ENQUÊTE MTG (MUTATIONS À TITRE GRATUIT) DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

La direction générale des impôts réalise depuis 1984, tous les six à sept ans en moyenne, une enquête sur les mutations à titre gratuit (donations et successions). Cette enquête consiste en la saisie intégrale d'un échantillon de déclarations, celles-ci étant habituellement traitées sur support papier. De telles enquêtes ont été menées en 1984, en 1994 (3 361 successions et 3 808 donations traitées), en 2001 (5 236 successions et 5 154 donations traitées) et en 2007 (7 127 successions traitées). Pour la première fois lors de l'enquête de 2007, le volet donations de l'enquête a été remplacé par des extractions

de l'application MOOREA, dont les remontées portent sur près de 340 000 donations.

Les données disponibles comportent :

- un descriptif succinct du défunt (respectivement du ou des donateurs), comportant sa date de naissance, son sexe, etc. ;
- le détail du patrimoine transmis (composition et montant) ;
- un descriptif succinct du ou des héritiers (respectivement du ou des donataires) : date de naissance, sexe, lien avec le défunt ou donataire ;
- la répartition en montant du patrimoine entre les bénéficiaires ;
- les éléments relatifs à la liquidation des droits (abattements, réductions, exonérations, montant de la part imposable et des droits).

Ces enquêtes sont utilisées par la direction générale des impôts pour réaliser des chiffrages de dépenses fiscales. L'enquête mutations à titre gratuit 2006 a en particulier été utilisée pour le chiffrage du coût de la réforme des droits de donations et de successions introduite en 2007 par la loi "TEPA". L'INSEE utilise également ces données à des fins d'analyse économique de portée plus générale.

La constitution de l'échantillon utilisé par l'enquête mutations à titre gratuit répond à la nécessité d'obtenir des informations sur les successions, pour lesquelles la seule application MOOREA est insuffisante. En effet, celle-ci, bien qu'exhaustive sur les successions qui ont donné lieu à paiement de droits, ne contient pas l'ensemble des données des dossiers. Il est donc nécessaire, si l'on souhaite obtenir les informations relatives aux biens transmis, aux caractéristiques des défunts ou à celles des héritiers, de collecter celles-ci directement dans les archives papier des successions disponibles dans les services de fiscalité immobilière qui gèrent ces dossiers. La saisie des données de l'ensemble des dossiers n'est pas envisageable pour des raisons évidentes de coût et n'est par conséquent réalisée que sur un échantillon de 7 200 déclarations de succession.

L'application MOOREA fournit des données relatives au montant d'actifs et de droits concernant chaque succession, ainsi qu'au nombre de successions traitées par service. Ces variables auxiliaires sont utilisées pour constituer le plan de sondage. Des raisons opérationnelles de répartition de la charge entre les services conduisent par ailleurs à procéder à un sondage « par grappes », en sélectionnant 32 directions des

services fiscaux sollicitées pour l'enquête mutations à titre gratuit¹⁶⁸ et en tirant un nombre de successions proportionnel au nombre d'agents de chaque service de fiscalité immobilière concerné.

Base de tirage initiale : la base sur laquelle a été effectué ce tirage contient les montants liquidés de droit et l'actif de 67 235 successions appartenant aux 32 directions des services fiscaux choisies. 187 services de fiscalité immobilière étaient concernés *a priori*, mais seuls 179 ont été effectivement mis à contribution.

Les grandes phases du tirage de l'échantillon : sont sélectionnées d'office les successions les plus importantes en termes de droits (on sélectionne par ce biais près du tiers de l'échantillon désiré, soit 2 340 successions). Les successions restantes sont ensuite stratifiées par décile de l'actif transmis. Le nombre de déclarations à tirer par strate est directement proportionnel au montant total de l'actif transmis de chaque strate : ainsi, plus le montant de l'actif de la strate est important, plus un nombre important de déclarations sera retenu dans l'échantillon. On procède à un tirage en deux étapes, la première étant un tirage aléatoire simple par strate, la seconde une série de tirages complémentaires par service de fiscalité immobilière dont l'objectif est de rééquilibrer la charge par service.

Échantillon final et pondération : l'ensemble de la procédure est répété 500 fois, l'échantillon finalement retenu étant celui pour lequel la distorsion des effectifs, droits et de l'actif transmis par décile est la plus faible, étant précisé que ces estimations des totaux sont effectuées grâce à une pondération initiale égale à l'inverse de la probabilité d'inclusion dans l'échantillon lors du premier tirage par strate. La pondération finale des données collectées est calculée par calage sur marge en deux étapes :

- la première étape vise à restituer, sur chacune des 32 DSF choisies et pour chacune des 11 strates (les sélectionnées d'office plus dix déciles) le nombre de déclarations, le total de l'actif transmis et le total des droits ;
- la seconde vise à restituer au niveau national le nombre de déclarations, le total des droits et de l'actif transmis par décile d'actif transmis, les déciles étant ici calculés sur l'ensemble de la population.

¹⁶⁸ On compte 107 directions des services fiscaux. Dans la majorité des cas, le ressort d'une direction correspond à un département, seuls les plus gros d'entre eux (Paris, Nord, Hauts-de-Seine, Bouches-du-Rhône) étant divisés en plusieurs directions. Les 32 directions sont sélectionnées pour couvrir tout l'éventail des situations possibles en termes de nombre de dossiers, de montant moyen des droits et de montant moyen de l'actif transmis.

Tableau n° 1 : Plan de sondage

	Unités sélectionnées d'office	1er décile : moins de 51 560 €	2ième décile : 51 560 € à 66 606 €	3ième décile : 66 606 € à 81 143 €	4ième décile : 81 830 € à 96 830 €	5ième décile : 96 830 € à 114 355 €	6ième décile : 114 486 € à 135 486 €	7ième décile : 135 486 € à 163 237 €	8ième décile : 163 237 € à 204 097 €	9ième décile : 204 097 € à 282 645 €	10ième décile : plus de 282 645 €	Successions hors sélection d'office	Ensemble des successions sur les 32 DSF
Nombre d'unités de la strate	2 340	6463	6464	6461	6462	6463	6463	6462	6463	6462	6462	64 625	66 965
Part du nombre d'unités de la strate	3,5%	9,7%	9,7%	9,6%	9,6%	9,7%	9,7%	9,6%	9,7%	9,6%	9,6%	96,5%	100,0%
Part du nombre d'unités de la strate hors unités sélectionnées d'office		10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	100,0%	
Poids de sondage	1	67,4	33,9	27,2	22,6	19,1	16,1	13,5	11,0	8,4	4,4		
Actif	Actif total de la strate	192 379 429	382 512 791	477 107 636	574 556 884	680 268 664	804 634 385	959 540 391	1 176 735 739	1 536 678 593	2 976 593 136	9 761 007 648	11 947 069 413
	Part de l'actif de la strate dans l'actif total	1,6%	3,2%	4,0%	4,8%	5,7%	6,7%	8,0%	9,8%	12,9%	24,9%	81,7%	100,0%
	Part de l'actif de la strate dans l'actif total hors unités sélectionnées d'office	2,0%	3,9%	4,9%	5,9%	7,0%	8,2%	9,8%	12,1%	15,7%	30,5%	100,0%	
Droits	Droits liquidés par les unités de la strate	29 073 653	15 177 644	18 215 280	22 724 044	29 632 381	37 392 110	53 894 954	78 078 333	111 164 122	244 899 442	640 851 963	1 414 587 936
	Part des droits liquidés de la strate dans l'ensemble des droits	2,1%	1,1%	1,3%	1,6%	2,1%	2,6%	3,8%	5,6%	7,9%	17,3%	45,3%	100,0%
	Part des droits liquidés de la strate dans l'ensemble des droits hors unités sélectionnées d'office	4,5%	2,4%	2,8%	3,5%	4,6%	5,8%	8,4%	12,3%	17,3%	38,2%	100,0%	

Source : Direction générale des impôts.

Tableau n° 2 : Échantillon tiré (pondération initiale)

	Unités sélectionnées d'office	1er décile : moins de 51 560 €	2ième décile : 51 560 € à 66 606 €	3ième décile : 66 606 € à 81 143 €	4ième décile : 81 830 € à 96 830 €	5ième décile : 96 830 € à 114 355 €	6ième décile : 114 486 € à 135 486 €	7ième décile : 135 486 € à 163 237 €	8ième décile : 163 237 € à 204 097 €	9ième décile : 204 097 € à 282 645 €	10ième décile : plus de 282 645 €	Successions hors sélection d'office	Ensemble des successions sur les 32 DSF
Nombre d'unités de l'échantillon	2 340	96	191	238	286	339	401	478	586	766	1 483	4 864	7 204
Part du nombre d'unités de l'échantillon	32,5%	1,3%	2,7%	3,3%	4,0%	4,7%	5,6%	6,6%	8,1%	10,6%	20,6%	67,5%	100,0%
Part du nombre d'unités de l'échantillon hors unités sélectionnées d'office		2,0%	3,9%	4,9%	5,9%	7,0%	8,2%	9,8%	12,0%	15,7%	30,5%	100,0%	
Actif	Actif total de la strate (non pondéré)	2 570 589	11 297 857	17 502 884	25 530 164	35 682 271	49 949 924	70 979 270	106 787 663	182 550 339	700 519 902		
	Actif total de la strate (pondéré)	2 186 061 765	173 326 494	475 865 464	576 383 463	680 397 894	805 243 418	959 531 435	1 177 153 445	1 540 957 078	3 052 754 934	9 824 739 118	12 010 800 883
	Différence actif pondéré/actif total de la base	0	-9,90%	-0,26%	0,32%	0,02%	0,08%	0,00%	0,04%	0,28%	2,56%	0,65%	0,53%
Droits	Droits total de la strate (non pondéré)	419 258	436 244	609 818	1 002 512	1 590 600	2 037 160	3 988 190	6 908 570	13 463 646	56 555 187		
	Droits liquidés par les unités de la strate (pondérés)	773 735 973	28 269 210	16 579 629	22 633 280	30 329 933	32 841 085	53 914 244	76 155 304	113 650 299	246 458 560	635 625 163	1 409 361 136
	Différence droits pondérés / droits totaux de la base	0	-2,77%	-8,98%	-0,40%	2,35%	-12,17%	0,04%	-3,21%	2,24%	0,64%	-0,82%	-0,37%

Source : Direction générale des impôts

ANNEXE 2

PRINCIPALES MESURES ADOPTEES DEPUIS 2002 EN MATIERE DE DROITS DE MUTATION A TITRE GRATUIT

Cette annexe a pour objet de décrire les évolutions principales intervenues au cours des cinq dernières années en matière de droits de mutation à titre gratuit (DMTG).

Tableau n° 1 : Mesures adoptées en 2002 (applicables en 2003)

Mesures	Coût estimé (en M€)
En matière de droits de succession	
Relèvement de l'abattement prévu pour les petits-enfants de 15 000 € à 30 000 €	0
Relèvement de 910 € à 1 500 € des frais funéraires déductibles de l'actif successoral	10
En matière de donations	
Relèvement de l'abattement prévu pour les petits-enfants de 15 000 € à 30 000 €	13,2
Total	23,2

Source : Direction générale des impôts.

Tableau n° 2 : Mesures adoptées en 2004 (applicables en 2005)

Mesures	Coût estimé (en M€)
En matière de droits de succession	
Relèvement de l'abattement de 46 000 € à 50 000 € prévu pour les héritiers en ligne directe	630
Abattement global de 50 000 € pour les héritiers en ligne directe et le conjoint survivant	130
En matière de donations	
Relèvement de l'abattement de 46 000 € à 50 000 € pour les héritiers en ligne directe	52
Total	812

Source : Direction générale des impôts.

Tableau n° 3 : Mesures adoptées en 2005 (applicables en 2006)

Mesures	Coût estimé (en M€)
En matière de droits de succession	
Relèvement de l'abattement prévu en faveur des frères et sœurs de 1 500 € à 5 000 €	61
En matière de donations	
Réduction de 10 ans à 6 ans du délai du rappel fiscal des donations antérieures	400
Création d'un abattement de 5 000 € pour les neveux et nièces	11
Création d'un abattement de 5 000 € pour les arrière-petits-enfants	1
Revalorisation de 5 ans des limites d'âge prévues pour le bénéfice des réductions de droits applicables en cas de donation ¹⁶⁹	474
Total	947

Source : Direction générale des impôts.

¹⁶⁹ Ainsi, les donations en nue-propiété bénéficient désormais d'une réduction de droits de :

- 35 % lorsque le donateur a moins de 70 ans (au lieu de 65 ans auparavant) ;
- 10 % lorsque le donateur a 70 ans révolus (65 ans auparavant) et moins de 80 ans (75 ans auparavant).

Pour les donations en pleine propriété ou en usufruit, la réduction de droits est désormais de :

- 50 % lorsque le donateur a moins de 70 ans (au lieu de 65 ans auparavant) ;
- 30 % lorsque le donateur a 70 ans révolus (65 ans auparavant) et moins de 80 ans (75 ans auparavant).

Tableau n° 4 : Mesures adoptées en 2006 (applicables en 2007)

Mesures	Coût estimé (en M€)
En matière de droits de succession	
Allongement de 3 mois à 6 mois (à compter du décès du testateur) du délai d'enregistrement des testaments-partage	ND
Non-application de la présomption de propriété aux biens ayant fait l'objet d'une libéralité graduelle ou résiduelle (article 752 du CGI)	ND
Non-assujettissement aux DMTG du droit de retour légal au profit des père et mère du défunt sur les biens qu'ils lui ont donnés	ND
Légalisation de l'exonération des donations-partage incorporant des donations antérieures	ND
Application des abattements applicables aux enfants et aux frères et sœurs en cas de représentation par suite de renonciation	ND
Suppression de l'imposition minimale en cas de renonciation pure et simple à succession	ND
Exonération de DMTG pour le droit temporaire au logement du conjoint survivant et du partenaire d'un Pacs	ND
Extension de l'abattement de DMTG aux dons effectués au profit des établissements publics de l'État	ND
Généralisation de l'exonération de DMTG aux indemnités et rentes versées en réparation de maladies ou d'accidents	ND
En matière de donations	
Absence de rapport des donations de moins de 6 ans consenties aux petits-enfants dans la succession de leur père ou mère (cas d'une donation-partage consentie à des descendants de degrés différents)	ND
Extension aux donations de fonds agricoles de l'exonération de DMTG prévue en faveur des donations d'entreprises aux salariés	ND
Extension de l'exonération partielle de DMTG aux biens ruraux loués sous le régime des baux cessibles hors du cadre familial	ND
Extension de l'exonération partielle aux transmissions à titre gratuit de propriétés non bâties incluses dans des sites naturels protégés	ND
Total	ND

Source : Direction générale des impôts

**Tableau n° 5 : Mesures adoptées en 2007 (loi "TEPA")
applicables aux donations et aux successions ouvertes à compter du
22 août 2007**

Mesures	Coût estimé (en M€)
En matière de droits de succession	
Exonération du conjoint survivant et du partenaire lié au défunt par un pacte civil de solidarité (Pacs)	450
Exonération des révisions d'usufruit consenties au profit du conjoint survivant	ND
Exonération de la part des frères et sœurs vivant ensemble	54
Suppression de l'abattement global de 50 000 €	
Relèvement de 50 000 € à 150 000 € de l'abattement personnel en ligne directe	955
Relèvement de 5 000 € à 15 000 € de l'abattement applicable entre frères et sœurs	242
Relèvement de 5 000 € à 7 500 € de l'abattement sur la part des neveux et nièces	27
Actualisation annuelle, selon les mêmes modalités que celles prévues pour l'impôt sur le revenu, des tarifs et abattements applicables aux droits de mutation à titre gratuit	36
En matière de donations	
Extension aux personnes liées par un Pacs de l'abattement de 76 000 € applicable aux personnes mariées	0,1
Exonération à hauteur de 30 000 € des dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce, lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans et le donataire de 18 ans révolus ou a fait l'objet d'une mesure d'émancipation au jour de la donation	8
Relèvement de 50 000 € à 150 000 € de l'abattement personnel en ligne directe	450
Relèvement de 5 000 € à 15 000 € de l'abattement applicable entre frères et sœurs	4
Relèvement de 5 000 € à 7 500 € de l'abattement sur la part des neveux et nièces	1,5
Actualisation annuelle, selon les mêmes modalités que celles prévues pour l'impôt sur le revenu, des tarifs et abattements applicables aux droits de mutation à titre gratuit	5,8
Total	2 233,4

Source : Direction générale des impôts

Tableau n° 6 : Abattements et tarifs applicables avant la loi "TEPA "

	Conjoint survivant		Partenaires d'un PACS		Ligne directe		Frères / sœurs		Neveux / nièces		Tiers	
	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation
Abattements personnels	76 000 €		57 000 €		50 000 € (enfants) 30 000 € / 5 000 € (donation aux petits- enfants / arrière-petits - enfants)		5 000 € (57 000 € si cohabitation)		1 500 € (abattement de droit commun)		1 500 € (abattement de droit commun)	
Abattement global de 50 000 €	bénéficiaire		-		bénéficiaire		-		-		-	
Tarif	Progressif de 5 à 40 %		Progressif de 40 à 50 %		Progressif de 5 à 40 %		Progressif de 35 % à 45 %		55 %		60 %	

Tableau n° 7 : Abattements et tarifs applicables après la loi "TEPA "

	Conjoint survivant		Partenaires d'un PACS		Ligne directe		Frères / sœurs		Neveux / nièces		Tiers	
	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation	Succession	Donation
Abattements personnels	Exonéré	76 000 €	Exonéré	76 000 €	150 000 € (enfants) 30 000 € / 5 000 € (donation aux petits- enfants / arrière-petits - enfants)		15 000 € (exonérés si cohabitation)	15 000 €	7 500 €	7 500 €	1 500 € (abattement de droit commun)	-
Tarif (tranches actualisées annuellement)	Progressif de 5 à 40 %			Progressif de 5 à 40 %		Progressif de 35 % à 45 %		55 %		60 %		

ANNEXE 3

LA TAXATION DE LA TRANSMISSION DE PATRIMOINE DANS LES PAYS EUROPEENS

Cette annexe, qui vise à comparer le niveau de taxation des donations et des successions en France par rapport à ses voisins, a été établie à partir d'éléments fournis par la direction de la législation fiscale.

1. LA FRANCE EST L'UN DES TROIS SEULS PAYS QUI ENCOURAGENT LES DONATIONS ENTRE VIFS PAR RAPPORT AUX SUCCESSIONS

Dans la plupart des pays européens, les taux applicables sont identiques en matière de droits de succession et de donation. Outre la France (dispense de rapport à l'actif successoral des donations de plus de six ans et réduction des droits pour les donations lorsque le propriétaire a moins de 80 ans), seuls deux pays européens – la Belgique et le Royaume-Uni – favorisent la transmission anticipée de patrimoine par donation entre vifs par rapport aux successions.

Le système britannique exonère largement la transmission anticipée du patrimoine par la notion de « *potentially exempt transfers* » ou mutations potentiellement exonérées : les donations sont totalement exonérées de droits de mutation à titre gratuit en l'absence de décès du donateur dans les sept ans de la donation. D'autres mesures viennent renforcer l'attractivité du Royaume-Uni en matière de droits de mutation à titre gratuit :

- une exonération des transmissions au profit du conjoint (totale lorsqu'il est domicilié au Royaume-Uni, limitée à 55 000 livres en base dans le cas contraire) ;
- un abattement sur le total de l'actif net transmis, revalorisé chaque année et fixé pour l'année fiscale 2006-2007 à 285 000 livres (environ 375 000 euros¹⁷⁰). Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006-2007, le Gouvernement s'est engagé à porter cet abattement à 300 000 livres, 312 000 livres puis 325 000 livres pour les années fiscales 2007-2008, 2008-2009 et 2009-2010 ;

¹⁷⁰ Soit l'équivalent approximatif d'un abattement individuel de 150 000 euros pour un nombre moyen de 2,6 héritiers par succession.

- un abattement de 50 % voire de 100 % sur les transmissions d'actifs professionnels lorsque certaines conditions sont réunies ;
- une exonération des dons à hauteur de 3 000 livres (autour de 4 000 euros) par année fiscale. La fraction de cet abattement non utilisée une année peut être reportée sur l'année suivante.

En contrepartie de ces avantages, les donations et successions qui restent imposables sont taxées au taux de 40 %, quels que soient les liens de parenté existant entre le défunt ou le donateur et les bénéficiaires.

La Belgique est le troisième pays européen à privilégier *de facto* les donations entre vifs par rapport aux successions. Donations et successions étaient initialement taxées selon des modalités identiques¹⁷¹, la logique n'étant pas comme en France celle d'une taxation intégrée de l'ensemble de la transmission patrimoniale mais celle de la perception de droits d'enregistrement pour chaque acte. En matière de mutation entre vifs, la formalité d'enregistrement, qui conditionne la perception de droits, n'est cependant obligatoire, pour les biens meubles, que pour les actes notariés passés en Belgique. Les dons manuels ne sont donc taxés que s'ils sont déclarés à l'administration fiscale, de même que les donations de biens meubles ne sont de fait taxées qu'en cas d'enregistrement en Belgique.

Ainsi, les droits de donation sont normalement dus sur les donations de meubles ou immeubles situés en Belgique, mais les donations de meubles sont de fait exonérées à la double condition qu'elles ne fassent pas l'objet d'un acte enregistré en Belgique et que le donateur ne décède pas dans les trois ans suivant la donation (l'ensemble des dons manuels et des donations de biens meubles datant de moins de trois ans enregistrées hors de Belgique est réintégré à l'actif successoral).

Ces modalités de taxation ayant généré un engouement logique pour les dons manuels et l'enregistrement de donations à l'étranger¹⁷², et par conséquent une perte de recettes fiscales, les Régions flamande, Bruxelles-Capitale puis wallonne ont récemment adapté leur législation. Elles ont instauré des taux proportionnels réduits¹⁷³, qui se substituent au taux progressif pour l'enregistrement volontaire de mutations de biens meubles et de dons manuels. En contrepartie de la déclaration et du

¹⁷¹ Sur la base d'un barème progressif dont les taux variaient de 3 % à 30 % pour les donations en ligne directe et au profit du conjoint ou partenaire survivant.

¹⁷² Afin de donner date certaine aux donations et de faire courir le délai de trois ans, les donations sont enregistrées à l'étranger et, en pratique plus particulièrement aux Pays-Bas, où les donations ne sont pas taxées du fait de leur enregistrement.

¹⁷³ 3% pour les donations en ligne directe, entre époux ou cohabitants légaux, 7% dans tous les autres cas, sauf dans la région wallonne (5% pour les frères, sœurs, neveux et nièces).

paiement des droits, ces biens ne sont pas intégrés à l'actif successoral au moment du décès. Ainsi, l'enregistrement volontaire de biens meubles ne donne plus lieu à l'application du barème de droit commun mais à un taux réduit de 3 % en cas de donations en ligne directe.

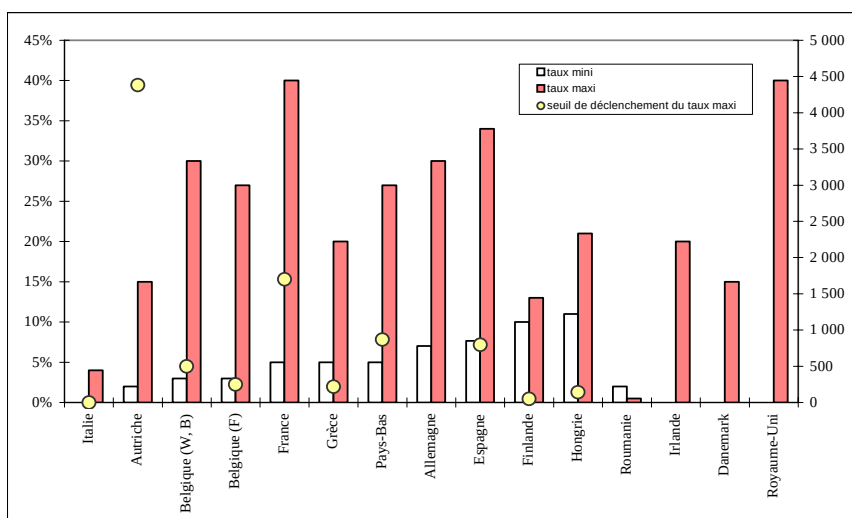
Les Régions wallonne et Bruxelles-Capitale ont par ailleurs mis en place des barèmes réduits pour les donations en ligne directe ou entre époux ou cohabitants légaux d'immeubles destinés à l'habitation en tant que résidence principale (résidence principale actuelle ou future du donataire pour la Région Bruxelles-Capitale, résidence principale du donateur pour la Région wallonne).

Ainsi, même s'il n'existe pas de dispositions fiscales visant explicitement à favoriser les donations en tant que transmission anticipée de patrimoine, la taxation des donations en Belgique est, dans les faits, très inférieure à celle des successions.

2. LA FRANCE EST L'UN DES PAYS EUROPEENS QUI TAXENT LE PLUS LOURDEMENT LES DONATIONS ET SUCCESSIONS IMPORTANTES

La France se caractérise en Europe par un taux marginal supérieur facialement très élevé (40 %), ainsi que le montre le graphique ci-dessous.

**Comparaison des taux minimum et maximum de droits de succession
et du seuil de déclenchement du taux maximum (en milliers d'euros)
dans les principaux pays européens**



NB : * Le seuil allemand de 25 565 000 euros est, pour des raisons de lisibilité, hors échelle du graphique.

* En Italie, en Irlande et au Royaume-Uni le taux unique se déclenche après application d'abattements.

Source: direction générale des impôts.

Afin de mieux mesurer le positionnement de la France par rapport à ses principaux voisins européens, une simulation des droits de mutation à titre gratuit a été réalisée, avec l'aide de la direction de la législation fiscale, pour cinq montants différents de patrimoine à transmettre : 100 000 euros, 500 000 euros, 1 million d'euros, 5 millions d'euros et 10 millions d'euros. Les hypothèses suivantes ont été retenues à chaque fois :

- le patrimoine est à partager entre deux enfants âgés de plus de 30 ans ;
- il est constitué pour moitié de valeurs mobilières (un quart d'actions et un quart d'obligations¹⁷⁴) et pour moitié d'immeubles ;

¹⁷⁴ Cette hypothèse est rendue nécessaire pour l'Autriche qui, s'agissant des successions, exonère les obligations et impose une surtaxe sur les biens immobiliers.

- aucune disposition testamentaire n'a été prise, donc les droits de succession suivent les règles de droit commun.

Pour la France, le calcul a été fait avant et après l'adoption de la loi "TEPA", qui a sensiblement allégé les droits de mutation. En Allemagne, une importante réforme entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2008, deux simulations ont également été réalisées.

Enfin, s'agissant des droits de donation, il a été supposé :

- que le donateur a moins de 70 ans (cela réduit de moitié les taux du barème applicable en France) ;
- que la moitié des immeubles est située sur le territoire national (pour la Belgique, les droits ne sont calculés que sur cette partie) ;
- que le donateur ne décède pas dans les 7 ans qui suivent la donation (ce qui conduit à une exonération des droits de donation au Royaume-Uni).

Les résultats, présentés dans les tableaux ci-après, font apparaître :

- que la France est en tête des pays de l'échantillon les plus favorables en matière de successions et de donations portant sur des montants de 100 000 euros ;
- qu'elle se classe dans une position intermédiaire pour les patrimoines transmis de 500 000 euros et 1 million d'euros ;
- qu'elle se classe en revanche parmi les pays qui taxent le plus les donations et surtout (juste devant le Royaume-Uni) les successions les plus importantes, de 5 millions d'euros et 10 millions d'euros.

A. SIMULATION D’UN CAS DE TRANSMISSION PAR SUCCESSION

Tableau A.1 : Droits de succession (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 100 000 euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique Wallonie	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume -Uni
Part successorale de chaque enfant (en €)	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000
Droits dus par chaque enfant (en €)	0	1 736	5 061	0	0	3 613	1 375	700	0	0	0
Coût fiscal total (en €)	0	3 472	10 124	0	0	7 226	2 750	1 400	0	0	0
Patrimoine net transmis (en €)	100 000	96 528	89 876	100 000	100 000	92 774	97 250	98 600	100 000	100 000	100 000
Taux effectif d'imposition (en %)	0	3,47	10,12	0	0	7,23	2,75	1,4	0	0	0
Classement des pays par ordre croissant des taux effectifs d'imposition	1	7	9	-	1	8	6	5	-	1	1

Tableau A.2 : Droits de succession (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 500 000 euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume -Uni
Part successorale de chaque enfant (en €)	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000
Droits dus par chaque enfant (en €)	0	17 324	35 062	3 150	0	35 566	23 925	14 262	33 300	18 300	16 084
Coût fiscal total (en €)	0	34 648	70 123	6 300	0	71 132	47 850	28 524	66 600	36 600	32 167
Patrimoine net transmis (en €)	500 000	465 352	429 877	493 700	500 000	428 868	452 150	471 476	433 400	463 400	467 833
Taux effectif d'imposition (en %)	0	6,9	14,02	1,3	0	14,23	9,57	5,70	13,32	7,32	6,43
Classement des pays par ordre croissant des taux effectifs d'imposition	1	5	8	-	1	9	7	3	-	6	4

Tableau A.3 : Droits de succession (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 1 million d'euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume -Uni
Part successorale de chaque enfant	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000
Droits dus par chaque enfant	0	42 280	72 562	44 450	11 000	89 180	83 025	71 133	83 300	68 300	116 084
Coût fiscal total	0	84 560	145 123	88 500	22 000	178 360	166 050	142 266	166 600	136 600	232 167
Patrimoine net transmis	1 000 000	915 440	854 877	911 500	978 000	821 640	833 950	857 734	833 400	863 400	767 833
Taux effectif d'imposition	0	8,5	14,51	8,85	2,2	17,84	16,61	14,23	16,66	13,66	23,22
Classement des pays par ordre croissant des taux d'imposition	1	3	6	-	2	8	7	5	-	4	9

Tableau A.4 : Droits de succession (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 5 millions d'euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume -Uni
Part successorale de chaque enfant	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
Droits dus par chaque enfant	60 000	268 464	372 562	436 050	399 000	614 467	682 125	731 011	788 800	758 800	916 084
Coût fiscal total	120 000	536 928	745 123	872 100	798 000	1 228 934	1 364 250	1 462 022	1 577 600	1 517 600	1 832 167
Patrimoine net transmis	4 880 000	4 463 072	4 254 877	4 127 900	4 202 000	3 771 066	3 635 750	3 537 978	3 422 400	3 482 400	3 167 833
Taux effectif d'imposition	2,4	10,74	14,90	17,4	15,96	24,58	27,29	29,24	31,55	30,35	36,64
Classement des pays par ordre croissant des taux d'imposition	1	2	3	-	4	5	6	7	-	8	9

Tableau A.5 : Droits de succession (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 10 millions d'euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume-Uni
Part successorale de chaque enfant	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Droits dus par chaque enfant	160 000	574 692	747 561	911 050	874 000	1 289 467	1 432 125	1 581 011	1 788 800	1 758 800	1 916 084
Coût fiscal total	320 000	1 149 384	1 495 123	1 822 100	1 748 000	2 578 934	2 864 250	3 162 022	3 577 600	3 517 600	3 832 167
Patrimoine net transmis	9 680 000	8 850 616	8 504 876	8 177 900	8 252 000	7 421 065	7 135 750	6 837 977	6 422 400	6 482 400	6 167 833
Taux effectif d'imposition	3,2	11,49	14,95	18,22	17,48	25,79	28,64	31,62	35,78	35,18	38,32
Classement des pays par ordre croissant des taux d'imposition	1	2	3	-	4	5	6	7	-	8	9

B. SIMULATION D’UN CAS DE TRANSMISSION PAR DONATION

Tableau B.1 : Droits de donation (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 100 000 d'euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume -Uni
Part successorale de chaque enfant	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000
Droits dus par chaque enfant	0	2 412	6 943	0	0	3 613	0	700	0	0	0
Coût fiscal total	0	4 824	13 886	0	0	7 226	0	1 400	0	0	0
Patrimoine net transmis	100 000	95 176	86 114	100 000	100 000	92 774	100 000	98 600	100 000	100 000	100 000
Taux effectif d'imposition	0	4,8	13,89	0	0	7,23	0	1,4	0	0	0
Classement des pays par ordre croissant des taux effectifs d'imposition	1	7	9	-	1	8	1	6	-	1	1

Tableau B.2 : Droits de donation (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 500 000 d'euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume -Uni
Part successorale de chaque enfant	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000
Droits dus par chaque enfant	0	24 802	36 943	3 150	0	35 566	2 000	14 262	19 150	9 150	0
Coût fiscal total	0	49 604	73 886	6 300	0	71 132	4 000	28 524	38 300	18 300	0
Patrimoine net transmis	500 000	450 396	426 114	493 700	500 000	428 868	496 000	471 476	461 700	481 700	500 000
Taux effectif d'imposition	0	9,9	14,78	1,3	0	14,23	0,80	5,70	7,66	3,66	0
Classement des pays par ordre croissant des taux effectifs d'imposition	1	7	9	-	1	8	4	6	-	5	1

Tableau B.3 : Droits de donation (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 1 million d'euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume -Uni
Part successorale de chaque enfant	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000
Droits dus par chaque enfant	0	54 780	74 443	44 250	11 000	89 180	6 625	71 133	44 150	34 150	0
Coût fiscal total	0	109 560	148 886	88 500	22 000	178 360	13 250	142 266	88 300	68 300	0
Patrimoine net transmis	1 000 000	890 440	851 114	911 500	978 000	821 640	986 750	857 734	911 700	931 700	1 000 000
Taux effectif d'imposition	0	10,96	14,89	8,85	2,2	17,84	1,33	14,23	8,83	6,83	0
Classement des pays par ordre croissant des taux d'imposition	1	6	8	-	4	9	3	7	-	5	1

Tableau B.4 : Droits de donation (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 5 millions d'euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume -Uni
Part successorale de chaque enfant	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
Droits dus par chaque enfant	60 000	349 714	374 443	436 050	399 000	614 467	119 625	731 011	399 400	379 400	0
Coût fiscal total	120 000	699 428	748 886	872 100	798 000	1 228 934	239 250	1 462 022	798 800	758 800	0
Patrimoine net transmis	4 880 000	4 300 572	4 251 114	4 127 900	4 202 000	3 771 066	4 760 750	3 537 978	4 201 200	4 241 200	5 000 000
Taux effectif d'imposition	2,4	13,99	14,98	17,4	15,96	24,58	4,79	29,24	15,98	15,18	0
Classement des pays par ordre croissant des taux d'imposition	2	4	5	-	7	8	3	9	-	6	1

Tableau B.5 : Droits de donation (en euros et en pourcentage) pour un patrimoine de 10 millions d'euros

	Italie	Autriche	Danemark	Allemagne avant réforme	Allemagne après réforme	Pays-Bas	Belgique (Wallonie)	Espagne	France avant TEPA	France après TEPA	Royaume- Uni
Part successorale de chaque enfant	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Droits dus par chaque enfant	160 000	799 670	749 443	911 050	874 000	1 289 467	307 125	1 581 011	899 400	879 400	0
Coût fiscal total	320 000	1 599 340	1 498 886	1 822 100	1 748 000	2 578 934	614 250	3 162 022	1 798 800	1 758 800	0
Patrimoine net transmis	9 680 000	8 400 660	8 501 114	8 177 900	8 252 000	7 421 065	9 385 750	6 837 978	8 201 200	8 241 200	10 000 000
Taux effectif d'imposition	3,2	15,99	14,99	18,22	17,48	25,79	6,14	31,62	17,99	17,59	0
Classement des pays par ordre croissant des taux d'imposition	2	5	4	-	6	8	3	9	-	7	1

ANNEXE 4

DONATIONS ET SUCCESSIONS AUX ÉTATS-UNIS

Cette annexe reproduit des éléments fournis par la direction de la législation fiscale sur les donations et les successions aux États-Unis, dans une logique comparative.

Contrairement à la situation française, la transmission anticipée du patrimoine est désormais traitée moins favorablement que la succession aux États-Unis. Les transmissions entre vifs sont en effet de moins en moins encouragées depuis 2003. Jusqu'alors, les droits de donation et de succession étaient soumis au même barème, bénéficiaient du même crédit d'impôt et les droits de donation acquittés étaient déductibles pour le calcul des droits successoraux lors du décès du contribuable.

Dans le cadre de la réforme entreprise par le président George W. Bush en 2001, la suppression progressive des droits de succession pour 2010 a été décidée. Si le barème est resté commun aux donations et successions, le montant de l'abattement général a été, après une première augmentation commune aux donations et successions, bloqué à un montant de 1 million de dollars pour les donations alors que celui applicable aux successions a été porté à 2 millions de dollars en 2007, puis à 3,5 millions de dollars en 2009 (voir tableau ci-dessous).

En 2010, les droits de succession seront supprimés, ce qui ne sera pas le cas des droits sur les donations entre vifs. Cette suppression ne sera toutefois que temporaire, puisque les baisses fiscales adoptées par le Congrès en 2001 prendront fin en 2010, sauf si celui-ci vote leur prorogation. Ainsi, les droits de succession pourraient être réintroduits dès 2011. Dans ce cas, le niveau de l'abattement général ainsi que les taux marginaux du barème des droits de donation et de succession retrouveraient leur niveau de 2001 et la discrimination entre ces deux types de transferts intrafamiliaux cesserait.

Cependant, les résidents américains qui disposent d'un patrimoine important et qui désirent aménager leur succession constituent des *trusts*. Dans le cas de la constitution d'un *trust* « irrévocable » (ce qui signifie que le transfert de propriété des biens aux *trusts* est définitif et que le constituant ne garde pas la possibilité d'en reprendre la propriété), le contribuable acquitte des droits de donation. Il peut néanmoins continuer à percevoir les revenus des biens dont il s'est dessaisi au profit du *trust*.

En 2001, près d'un quart des Américains âgés de plus de 50 ans détenaient un *trust*. L'objectif de ce transfert de biens à une telle structure n'est pas uniquement fiscal. En effet, si le *trust* a un rôle fondamental dans la gestion des patrimoines privés aux États-Unis, c'est qu'il est souvent utilisé pour permettre d'organiser une succession sans avoir recours à une décision de justice. Un tel aménagement est aujourd'hui impossible en France puisque la fiducie, inspirée du *trust* et adoptée très récemment en France¹⁷⁵, ne permet pas d'effectuer des donations (« *la fiducie ne peut pas être utilisée dans une intention libérale au profit du bénéficiaire* »).

1. MODALITES DE CALCUL DES DROITS DE DONATION ET DE SUCCESSION AUX ETATS-UNIS

Les droits de donation et de succession sont calculés aux États-Unis sur la masse successorale et non sur chaque part comme en France. Les droits de donation et de succession sont intégrés, ce qui signifie que les paiements des droits de donation viennent en déduction des droits successoraux lors du décès du contribuable (moyennant un abattement particulier aux donations de 12 000 dollars par an et par bénéficiaire).

Le lien de parenté entre le défunt ou le donateur et chaque héritier ou donataire n'est pas pris en compte, à l'exception de la part reçue par le conjoint de nationalité américaine, exonérée de droits et donc exclue de la masse. Il s'agit là d'une différence significative avec les choix retenus pour les droits de mutation à titre gratuit en France.

Un abattement (1 million de dollars pour les droits de donation et 2 millions de dollars pour les droits de succession en 2007, respectivement 1 million de dollars et 3,5 millions de dollars en 2009) est applicable sur cette masse successorale. Le barème est unique et comprend 15 tranches. En 2007, les taux varient de 18 % pour un actif successoral net ou une base taxable de donation n'excédant pas 10 000 dollars à 45 % lorsque la base taxable excède 2 millions de dollars.

Comme indiqué, les droits de succession seront supprimés en 2010. Les droits de donation subsisteront avec un taux maximum qui sera égal au taux marginal supérieur du barème de l'impôt sur le revenu, soit 35 %. En 2011, sauf si le Congrès vote la pérennisation des mesures votées en 2001, l'abattement retrouvera son niveau de 2001 (675 000 dollars) et sera à nouveau commun aux donations et successions. Le taux maximum du barème, également commun, repassera à 55 % pour une succession ou une donation excédant 2 millions de dollars.

¹⁷⁵ Loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie.

Tableau récapitulatif de l'évolution des abattements et taux marginaux aux États-Unis

Année	Abattement		Taux marginal supérieur
	Droits de donation	Droits de succession	Donations et successions
2001	675 000 \$	675 000 \$	55 %
2002	1 000 000 \$	1 000 000 \$	50 %
2003	1 000 000 \$	1 500 000 \$	49 %
2004	1 000 000 \$	1 500 000 \$	49 %
2005	1 000 000 \$	1 500 000 \$	47 %
2006	1 000 000 \$	2 000 000 \$	46 %
2007	1 000 000 \$	2 000 000 \$	45 %
2008	1 000 000 \$	2 000 000 \$	45 %
2009	1 000 000 \$	3 500 000 \$	45 %
2010	1 000 000 \$	Suppression des droits de succession	35 % donations 0 % successions
2011 (si pas de pérennisation des mesures)	675 000 \$	675 000 \$	55 %

Source : direction de la législation fiscale.

2. LES TRUSTS SUCCESSORAUX

La structure des *trusts* est utilisée de manière quasi systématique aux États-Unis dans le cadre de la transmission d'un patrimoine familial important. Ce système permet notamment aux parents, en donnant la propriété des biens à un agent fiduciaire, d'assurer la pérennité du patrimoine et d'organiser un éventuel système de rentes pour leurs descendants. Les familles américaines qui détiennent d'importantes sociétés ont ainsi recours à des *trusts*, à qui sont transférées les actions des sociétés en question. C'est le cas par exemple de Wal-Mart, Ford et Cargill, classés parmi les dix premiers groupes familiaux mondiaux.

S'agissant de la fiscalité applicable à l'occasion des transferts de propriété lors de la création du *trust*, il faut distinguer selon que le *trust* est créé du vivant du créateur ou à l'occasion de son décès :

- s'agissant des *trusts* créés du vivant du créateur, les droits de donation s'appliquent sous réserve que le transfert de propriété soit irrévocable. Si au contraire le constituant garde la possibilité de reprendre à tout moment les biens transférés, la mutation est jugée incomplète. L'impôt n'a alors pas lieu d'être prélevé ;
- s'agissant des *trusts* testamentaires, c'est-à-dire constitués au moment du décès, les biens mis en *trust* font partie de la succession du cédant et sont donc soumis aux droits de succession. Il en va de même des transferts effectués au profit d'un *trust* dans les trois ans précédant la mort du constituant : les donations effectuées au cours de cette période doivent être rattachées à la succession.

Le recours à des structures de *trusts* peut permettre d'optimiser la gestion des droits de mutation par décès dans certaines situations, notamment des transmissions au conjoint survivant qui n'a pas la nationalité américaine. En effet, depuis 1988, seuls les conjoints ressortissants américains bénéficient de l'exonération des droits de succession et de donation. Une exception à cette règle est néanmoins prévue lorsque la transmission des biens s'opère au profit d'un « *qualified domestic trust* » dont le conjoint survivant est le bénéficiaire. La transmission des biens à ce type de *trust* permet le report des droits de succession jusqu'à la date de mutation de ces biens, mais le conjoint survivant garde un droit sur les revenus qu'ils produisent.

ANNEXE 5

PROPOSITION DE REFONTE DU BARÈME DES DROITS SUR LES DONATIONS

À titre d'illustration de la volonté de favoriser les donations entre vifs au détriment des successions, une simulation¹⁷⁶ a été entreprise.

Elle repose sur une hypothèse de simplification du barème applicable aux donations : toutes les donations bénéficiant à son conjoint, partenaire de Pacs ou enfant seraient soumises, après application des abattements prévus actuellement, à un barème à cinq tranches (au lieu de sept aujourd'hui) :

- 5 % jusqu'à 30 000 euros ;
- 10 % de 30 000 euros à 60 000 euros ;
- 15 % de 60 000 euros à 300 000 euros ;
- 20 % de 300 000 euros à 600 000 euros ;
- 30 % au-delà de 600 000 euros.

Le taux marginal supérieur serait ainsi abaissé de 40 % à 30 %, ce qui constitue une mesure particulièrement favorable aux donations de montant très élevé.

Son coût serait compensé par une modification des règles de réduction des droits en fonction de l'âge. Cette réduction serait majorée de 10 points lorsque le donataire a moins de 60 ans révolus, sauf pour les donations en nue propriété, qui ne constituent pas un réel transfert de richesse ayant un impact macroéconomique (elle resterait à 35 % pour les donations en nue propriété avec réserve de droit d'usage ou d'habitation mais passerait à 60 % dans les autres cas).

Cette évolution, qui encouragerait les donations entre actifs, serait limitée aux seuls droits correspondant aux quatre premières tranches du barème, afin de limiter l'avantage procuré par la refonte du barème aux ménages aisés et donc le coût fiscal de la réduction.

¹⁷⁶ Simulation réalisée avec l'aide de la direction de la législation fiscale.

Selon les estimations effectuées par la direction de la législation fiscale pour le compte du Conseil des prélèvements obligatoires, une telle modification des règles de taxation n'entraînerait pas de perte de recettes fiscales : la taxation des donations déclarées en 2006 sur la base des dispositions introduites par la loi "TEPA" conduirait à des droits avant réduction de 1 320 millions d'euros, à des réductions de droit de 460 millions d'euros et donc à des droits après réduction de 860 millions d'euros. La taxation selon les règles exposées ci-dessus aboutirait (hors effet incitatif) à des droits avant réduction de 1 100 millions d'euros et des réductions de droits d'environ 180 millions d'euros seulement, car plus ciblées sur les donations de montant moyen. Les droits après réduction s'élèveraient par conséquent à 920 millions d'euros, soit 60 millions d'euros de plus qu'actuellement.

**ÉQUITÉ ET REDISTRIBUTION
INTERGÉNÉRATIONNELLE DANS LE
DOMAINE DES TRANSFERTS SOCIAUX : LE
CAS DE LA RETRAITE**

Résumé

Introduction

Chapitre I

Les comparaisons transversales par âge

I. Que s'agit-il de comparer ?.....	365
II. L'approche instantanée est informative.....	371
III. Cette approche demeure cependant restrictive.....	373

Chapitre II

L'approche actuarielle sur cycle de vie : bilans et taux de rendement interne des contributions

I. Flux de prestations sur l'ensemble de la durée de la retraite.....	375
II. Bilans prestations-cotisations actualisés et taux de rendement.....	379
III. Egaliser le rendement des transferts pour toutes les générations : un objectif discutable.....	386
IV. Les autres approches actuarielles.....	394

Chapitre III

Quelle limite au report vers les générations futures ?

I. L'apport théorique des gains de productivité.....	402
II. Les freins au report de charges.....	404

Conclusion

RÉSUMÉ

Les comparaisons intergénérationnelles jouent un rôle croissant dans les débats de politique économique et sociale. Mais il est également fréquent de considérer que ces comparaisons sont trop problématiques pour conduire à des préconisations opératoires. La principale objection est la difficulté à définir une répartition intergénérationnelle acceptable des droits et des charges dans un contexte de croissance économique où chaque génération dispose d'un revenu moyen supérieur à la précédente, même après croissance des prélèvements.

Le présent rapport essaye de voir si l'on peut surmonter ces objections et propose quelques pistes pour mieux asseoir ce débat intergénérationnel. Il le fera à propos du cas particulier de la retraite, où le problème se pose avec le plus d'acuité. Sont ainsi passées en revue les différents types de comparaisons intergénérationnelles qui peuvent être proposées en matière de retraite, chaque approche étant discutée selon son apport et ses limites.

On revient d'abord sur l'approche transversale qui consiste à comparer les positions économiques selon l'âge plutôt que la génération. Par nature elle ignore le problème de la croissance et celui des comparaisons à travers le temps. Elle fournit des critères très opérationnels et on verra qu'il est important de les prendre en compte. Sa limite est de rester sans réponse sur certaines questions essentielles. Par exemple, d'un point de vue instantané, on peut juger normal qu'il existe un âge où l'individu doit pouvoir bénéficier de droits à retraite donnant un niveau de vie à peu près comparable à celui des actifs. Mais l'approche instantanée ne nous dit pas si cet âge doit être identique d'une génération à l'autre ou s'il doit plutôt évoluer en fonction de l'espérance de vie ou d'un autre critère.

Une deuxième approche est une approche longitudinale consistant à faire le bilan des cotisations et prestations reçues par chaque génération sur son cycle de vie. Une façon parmi d'autres de résumer ces bilans est de calculer des taux de retour sur cotisation (taux de rendement interne).

Un tel indicateur est tout aussi utile que le sont les indicateurs d'inégalité transversale mais sa portée doit-être bien comprise. C'est un indicateur de la *redistribution* entre générations : il nous indique si certaines générations profitent ou ont profité plus que d'autres du système. Mais il est impossible d'identifier systématiquement l'équité à l'égalisation de cet indicateur entre générations successives. Des redistributions entre générations sont admissibles et même souhaitables dès lors qu'elles profitent à des générations moins favorisées par

l'histoire. C'est notamment en ces termes qu'on peut justifier le fort rendement dont bénéficient les premières générations à profiter d'un système par répartition.

Pour juger si la redistribution intergénérationnelle est équitable ou non, il faut pouvoir la mettre en regard des niveaux de vie avant redistribution. On retombe sur le problème de la prise en compte de la croissance. Tant qu'elle est positive, elle semble suffisante à rendre acceptable un transfert de charge vers les générations futures.

On examine alors les facteurs qui vont à l'encontre de ce message optimiste. On insiste sur la déconnexion qui existe entre croissance du pouvoir d'achat et croissance du bien-être. Les progrès de productivité s'accompagnent notamment d'un déplacement des normes de consommation. Si on prend en compte cet effet de déplacement, il semble que le niveau de vie perçu des générations les plus jeunes ait d'ores et déjà commencé à décrocher par rapport aux générations précédentes. Il faut aussi prendre en compte la concurrence avec la croissance prévisible d'autres besoins collectifs. Ces éléments convergent pour considérer qu'une dérive des charges au détriment des générations futures peut effectivement poser un problème d'inégalité entre générations. Ceci s'applique notamment aux politiques conduisant à laisser aux générations futures la dette sociale qui découle du non-financement des dépenses de transferts passées.

On en déduit également quelques conclusions pour l'ajustement souhaitable des barèmes de retraite. Le critère transversal conduit à accorder une attention particulière au risque de pauvreté relative des retraités. A contrainte budgétaire donnée, cela plaide en faveur de politiques privilégiant le niveau des retraites par rapport à l'allongement de leur durée de service. La remontée de l'âge de la retraite est compatible avec l'équité intergénérationnelle dès lors qu'elle ne conduit pas à un recul de la durée totale de la retraite, et tant qu'elle n'aggrave ni les problèmes de fin de carrière ni l'accès à l'emploi des plus jeunes.

Introduction

La dimension intergénérationnelle est de plus en plus fréquente dans l'analyse des politiques de prélèvements obligatoires. Ces prélèvements obligatoires ont crû de 31% à 43,3% de 1960 à 2007¹⁷⁷. Une telle hausse n'est pas en soi un symptôme d'inéquité entre générations si cette croissance sert à fournir des services qui sont eux aussi en quantité croissante. Mais le sentiment est répandu que tel n'est plus le cas et qu'on s'oriente même vers une dégradation du niveau et de la qualité des prestations fournies. Par ailleurs, ces hausses de prélèvements sont restées en deçà de la hausse des dépenses et on a donc assisté à une progression quasi-continue de l'endettement des administrations publiques qui est passé de 21% du PIB en 1980 à 63,9% en 2007. On peut ainsi dire qu'une partie des dépenses publiques des dernières décennies a été *de facto* transférée vers les contribuables à venir. Les générations qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail cumulent un taux de prélèvement beaucoup plus élevé que celui des précédentes avec le fait d'hériter d'une dette publique beaucoup plus importante¹⁷⁸.

Il arrive même qu'on propose des chiffrages encore plus frappants de ce transfert de charge en ajoutant à cette dette explicite des évaluations de dette dite « implicite », c'est à dire des ressources à collecter pour honorer un certain nombre d'engagements futurs des mêmes administrations publiques. En toute rigueur, le champ de ces engagements implicites est potentiellement très large puisqu'il inclut l'ensemble des dépenses à venir découlant soit de la prolongation des politiques courantes soit des attentes normales de la population vis-à-vis de ces administrations publiques : dépenses d'éducation, de santé, de retraite, dépenses découlant des fonctions régaliennes, dépenses liées à la protection de l'environnement. L'évaluation de ces engagements peut conduire à des montants de dette implicite extrêmement élevés. A titre

¹⁷⁷ Les chiffres de 2007 sont tirés de H.O. Duong, J. P. Perret, P. ViaL, D. Lefeuvre, et Briere, L., « *Les comptes des administrations publiques en 2007* », INSEE Première, n°1190, 2008.

¹⁷⁸ Premier rapport du Conseil d'orientation des Finances Publiques, Février 2007.

d'exemple, le rapport Pébereau avait donné une fourchette de 380 à 490 Mds€ pour les seuls engagements implicites correspondant aux retraites futures des fonctionnaires de l'État, tout en indiquant que, selon d'autres mode de calcul, cette dette implicite pouvait aller jusqu'à 790 ou 1 000 Mds€¹⁷⁹. Une extension de ces modes de calculs à l'ensemble des retraites débouche sur des ordres de grandeur encore plus importants, de l'ordre de 3 à 4 années de Produit Intérieur Brut¹⁸⁰.

La tendance à mobiliser l'argument intergénérationnel se nourrit aussi d'une réflexion à caractère plus sociologique sur la comparaison du destin des générations successives¹⁸¹. La croissance exceptionnelle des "Trente glorieuses" s'est sans conteste traduite par une amélioration considérable des conditions de vie des générations qui en ont bénéficié par rapport à celles des générations précédentes, sous une multitude d'aspects : non seulement le revenu, mais aussi la durée du travail, l'état de santé.... Le ralentissement de la croissance est vécu comme une pénalisation des générations nouvelles par rapport à leur aînées, alimentant la thèse de générations sacrifiées par la trop forte priorité que nous aurions donnée au court-terme et notre trop faible préparation de l'avenir¹⁸². La préoccupation intergénérationnelle est enfin très prégnante en matière d'environnement et de développement durable.

Mais cette même notion d'équité intergénérationnelle est accueillie de manière plus circonspecte par des auteurs qui ont essayé de lui donner une définition plus formelle¹⁸³. On peut donc dire qu'il y a une sorte de paradoxe de l'équité intergénérationnelle : la notion est souvent mise en avant pour justifier ou dénoncer telle ou telle orientation de la politique économique ou sociale, mais beaucoup considèrent que ce concept est trop mal défini pour conduire à des conclusions opérationnelles.

¹⁷⁹ M. Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, rapport de la commission présidée par M. Pébereau, La Documentation Française, 2005.

¹⁸⁰ D. Blanchet et J.F. Ouvrard, « Évaluer les engagements implicites des systèmes de retraite », *l'Économie Française, Comptes et Dossiers*, Coll. INSEE Référence, 2006. Voir aussi « Indicateurs d'engagements implicites des régimes de retraite : que mesurent-ils exactement ? », *Revue Française d'Économie*, vol XXII, n°1, 2007.

¹⁸¹ L. Chauvel, *Le destin des générations*, PUF, 1998.

¹⁸² Voir par exemple Artus, P et Virard, M.P. *Comment nous avons ruiné nos enfants*, La Découverte, 2006.

¹⁸³ Parmi quelques références récentes, on citera Masson, A. « *Economics of the Intergenerational Debate : normative, accounting and political viewpoint* », in *Ages, generation and the social contract : the demographic challenges facing the Welfare State*, J. Véron, S. Pennec and J. Légaré, Eds, Springer Verlag, 2007.

Ce type de situation est en fait assez courante. On la retrouve dans tous les débats qui tournent autour de cette notion d'équité. Cette notion est simultanément omniprésente dans les débats de politiques économique et sociale et en même temps impossible à caractériser de manière consensuelle. La théorie du choix social a d'ailleurs plus ou moins fini par prendre acte de cette impossibilité. Elle se rabat en général sur des objectifs moins ambitieux : par exemple le fait d'offrir des guides de lecture devant aider le citoyen ou le décideur à caractériser ou qualifier les diverses acceptions possibles de cette notion d'équité, ou sur une approche par la négative consistant à d'abord essayer de délimiter le noyau dur des situations qui seraient les plus clairement inéquitable.

Le passage à l'intergénérationnel n'a guère de raisons de faciliter les choses. On s'attend même à ce qu'il les complique car il introduit deux difficultés supplémentaires.

- la première de ces difficultés est que l'approche intergénérationnelle nous oblige à des comparaisons dans le temps, et plutôt en longue période. Elle force donc à comparer des situations difficilement comparables : comment comparer les trajectoires de générations ayant vécu dans des mondes aussi différents que ceux de l'avant-guerre, des "Trente glorieuses", et de la période actuelle ?
- la seconde est une difficulté logique à concilier objectifs d'égalité entre générations et de croissance. La croissance ou le progrès sont à l'origine d'une injustice chronologique : tant qu'il y a croissance, chaque génération profite théoriquement de conditions plus favorables que les précédentes. Cela veut-il dire qu'équité et croissance sont antinomiques ? Une conclusion aussi extrême semble évidemment difficile à accepter. Mais l'argument de la croissance pourrait *a minima* plaider pour une très forte redistribution ascendante des plus jeunes vers les plus âgés servant à compenser le fait que ces derniers ont démarré leurs existences avec des niveaux de vie plus faibles que ceux qui prévalent aujourd'hui. Or une telle préconisation semble tout aussi problématique.

Face à ces difficultés, une tentation serait de classer l'ensemble de cette question comme non pertinente et d'en écarter l'examen. Ce n'est pas la position qui sera retenue dans ce texte, car ce serait priver le débat sur les transferts intergénérationnels de repères qui peuvent tout de même s'avérer utiles. De la même manière que la théorie usuelle du choix social aide à structurer les débats sur l'équité instantanée, une réflexion sur les différentes acceptions possibles de la notion d'équité intergénérationnelle peut aider à structurer le débat sur les politiques de transferts entre

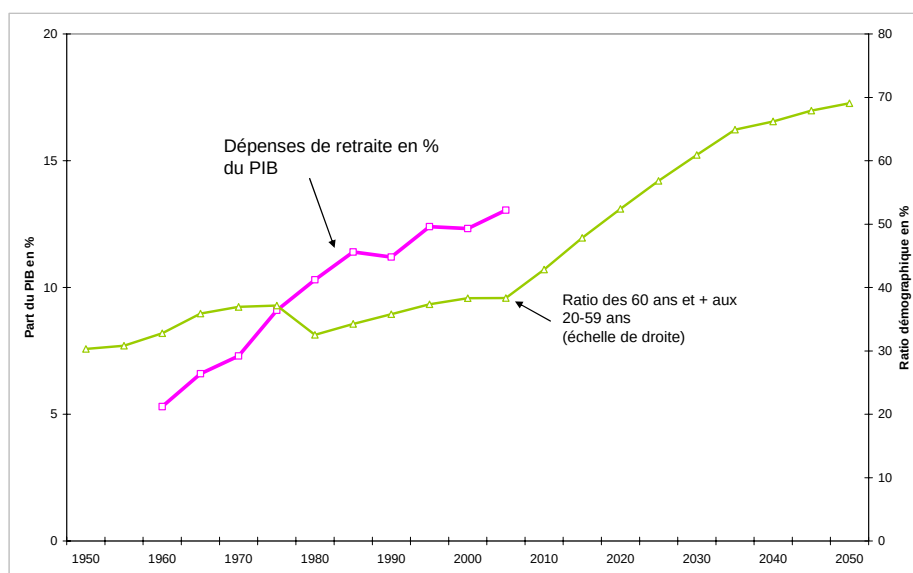
générations. Même si elle ne suffira jamais à complètement définir ce que doit faire le décideur, elle aide à préciser au nom de quoi il peut choisir de pencher pour telle option ou pour telle autre.

Le présent rapport va développer cette démarche pour un domaine particulier, celui de la retraite, qui est l'un de ceux pour lequel la thématique intergénérationnelle est *a priori* la plus prégnante. On est typiquement dans un domaine où les inégalités intergénérationnelles sont potentiellement importantes : la générosité du système s'est considérablement accrue depuis sa création. La figure 1 rappelle que les retraites représentaient environ 5% du PIB en 1959 et 12,6% aujourd'hui. Cette hausse a largement profité aux générations actuellement en retraite qui, comme le rappelle également la figure 1, ont cotisé dans une période démographique favorable où le poids des retraités restait modéré. Ces générations bénéficient maintenant de la maturité des régimes et de l'acquis des politiques de forte revalorisation des droits conduites durant les décennies 1970 et 1980. Les réformes de 1993 et 2003 ont commencé à ré-entamer ces droits et sont souvent présentées comme des remises en cause du contrat social antérieur au détriment des générations à venir. Mais leur incidence pour les générations futures est plus ambiguë que cela : la limitation des droits vise à éviter la dérive des prélèvements qui, sans aucune réforme, auraient été amenés à croître de manière importante, jusqu'à près de 20 points de PIB dans les scénarios les moins favorables. Le solde final pour les générations futures demande donc à être regardé plus finement. Il en va de même quant aux effets intergénérationnels du déplacement de l'âge de la retraite, ou du développement du préfinancement en compensation de la baisse annoncée des taux de remplacement.

L'objectif précis de ce rapport va être d'explorer divers angles d'attaque de ces questions. Ces angles d'attaque ne seront pas théoriques mais quantitatifs et statistiques. On va proposer une revue des différents indicateurs qui sont ou ont pu être proposés pour caractériser l'équité ou l'inéquité intergénérationnelle des transferts liés à la retraite, avec quelques éclairages complémentaires sur les transferts liés à l'éducation et à l'assurance maladie. Dans tous les cas l'objectif sera de faire la part entre les apports et les limites de ces indicateurs : tous les indicateurs sont potentiellement instructifs, mais à la condition d'en avoir les bons guides de lecture et de ne pas leur faire dire davantage que ce qu'ils peuvent dire. On distinguera deux grandes catégories d'approches.

On commencera par une vision restrictive mais incontournable du sujet qui est l'approche *transversale*, consistant à comparer les situations présentes des générations coexistant à un instant donné. Cette approche a l'intérêt d'éviter les deux difficultés conceptuelles indiquées plus haut, relatives respectivement à la difficulté des comparaisons à travers le temps et à la prise en compte de la croissance. Son caractère réducteur ne l'empêche pas de conduire à quelques messages importants. Elle reste néanmoins limitée et ne permet d'aborder qu'une partie des questions qu'on se pose à propos de l'évolution des retraites et de leur financement.

Figure 1 : Evolution du ratio de dépendance et du niveau des dépenses de retraite



Lecture : En 1960, les dépenses de retraite (poste vieillesse sur les comptes de la protection sociale) représentaient 5,3% du PIB (échelle de gauche). Le rapport entre le nombre de 60 ans et plus et le nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans était d'environ un tiers (échelle de droite).

On passera donc à la seconde approche qui traite bien le problème intergénérationnel dans sa dimension *longitudinale*, et qui le fait sous l'angle de la confrontation entre contributions et prestations acquittées ou perçues par les générations successives. On parlera d'approches actuarielles. C'est sans doute l'approche de la question qui a fait l'objet de la littérature la plus abondante. Elle se décline elle-même de plusieurs

façons. On mettra ici un accent particulier sur la notion de taux de rendement des cotisations à la retraite, c'est à dire la valeur du taux d'actualisation qui, pour une cohorte donnée, égalise les valeurs actualisées du flux de cotisations et du flux de prestations. On connaît l'utilité de cette approche pour comparer les performances de la retraite par répartition et par capitalisation. Elle est également souvent utilisée pour les comparaisons intra-générationnelles¹⁸⁴. Du point de vue intergénérationnel, cette approche permet elle-aussi de neutraliser les deux problèmes des comparaisons dans le temps et de la prise en compte de la croissance et elle est un instrument naturel pour évaluer l'ampleur de la redistribution intergénérationnelle.

Pour autant, on verra que son usage en tant que norme d'équité soulève de nombreux problèmes. Un tel usage consiste à affirmer que la norme devrait être l'égalisation parfaite des rendements d'une cohorte à l'autre. Or cet objectif n'a pas de fondement éthique, et il est de toute manière irréalisable dans la pratique.

Plus précisément, on verra tout d'abord que ce critère est contradictoire avec le principe même de la retraite par répartition : il est dans la nature d'un système par répartition d'offrir des rendements élevés aux premières générations de bénéficiaires, après quoi le rendement doit inévitablement baisser. On verra également que les messages auxquels cette approche aboutit sont assez différents selon que l'on s'intéresse à la retraite prise isolément ou qu'on introduit également dans le calcul d'autres types de transferts intergénérationnels. Le critère actuariel est également incomplet en ce sens qu'il ne distingue pas entre des systèmes de même rendements mais de tailles plus ou moins importantes. Enfin, à long terme, on verra que ce critère de rendement ne peut pas être une variable de décision politique, car il est totalement contraint par le rythme de la croissance économique.

En fait, il s'avèrera que l'essentiel des problèmes soulevés par cette approche actuarielle résultent de la confusion entre *mesure* de la redistribution et *définition* de l'équité. Les calculs de bilan actuariels sont une manière intéressante de mesurer la direction et l'intensité de la redistribution aussi bien intra- qu'intergénérationnelle. Là où il y a problème, c'est lorsqu'on pose l'égalité de ces bilans comme norme d'équité. Opérer ce glissement, c'est considérer qu'un système juste est un système qui se borne à l'application du principe de retour uniforme sur cotisations, c'est à dire à opposer redistribution et équité. Il s'agit à l'évidence d'une notion d'équité très particulière et très restrictive, celle

¹⁸⁴ Voir par exemple Vincent, A. et Walraët, E. « La redistribution intragénérationnelle dans le système de retraites salariés du privé : une approche par microsimulation », *Economie et Statistique*, n°366, pp 31-56, 2003.

de la justice commutative, consistant à donner à chacun en fonction de son effort contributif passé. Ce n'est pas la notion d'équité qu'on a l'habitude d'appliquer aux questions de finances publiques. Un impôt juste n'est pas un impôt juste égal à la quantité de services publics dont chaque individu est individuellement bénéficiaire. De la même manière, au niveau *intragénérationnel*, on peut juger qu'il est tout à fait normal qu'un système avantage certains groupes ou certains individus par rapport à d'autres dès lors qu'on donne aussi à la retraite une fonction de redistribution verticale. La situation devrait être exactement la même en termes *intergénérationnels* : rien ne s'oppose donc non plus à ce que le système se montre plus généreux pour certaines générations que pour d'autres. La vraie question est plutôt celle de savoir si ces différentiels de générosité profitent bien à des générations moins bien dotées à la base, ou viennent au contraire profiter à des générations mieux dotées. Les redistributions sont justes dès lors qu'elles compensent des inégalités de ressources primaires, c'est à dire lorsqu'elles se font bien au profit des moins avantagés, que ce soit entre les générations ou au sein des générations. On rejoint ici la façon dont Fleurbaey (2002¹⁸⁵) ou Schokkaert et Van Parijs (2003¹⁸⁶) proposent de s'attaquer à cette question de l'équité des retraites.

On verra que la même critique s'applique à d'autres types d'approches actuarielles, l'approche en termes d'engagements implicites des systèmes de retraite et l'approche dite des comptes par génération popularisée par L. Kotlikoff et ses co-auteurs¹⁸⁷. Ces approches permettent de mettre en évidence des déséquilibres intergénérationnels mais ne suffisent pas à poser un diagnostic d'inéquité.

Tout ceci nous ramène finalement aux difficultés que nous avons citées en exergue, et que les approches transversales ou actuarielles avaient permis temporairement d'éluder. On ne peut se prononcer sur l'équité intergénérationnelle sans aborder la comparaison des niveaux de bien-être de générations ayant connu ou appelées à connaître des niveaux et des conditions de vie très différentes, tant en raison des accidents de l'histoire que de la croissance économique générale. En termes prospectifs, la question est notamment de savoir s'il faut considérer que

¹⁸⁵ M. Fleurbaey, « Retraites, générations et catégories sociales: de l'équité comme contrainte à l'équité comme objectif », *Revue d'Économie Financière*, 68: 91-112, 2002.

¹⁸⁶ E. Schokkaert et P. Van Parijs, « Social Justice and the reform of Europe's pension systems », *Journal of European Social Policy*, 13 (3): 245-263, 2003.

¹⁸⁷ A.J. Auerbach, J. Gokhale et L. Kotlikoff « Generational accounting : a meaningful way to evaluate fiscal policy », *Journal of Economic Perspectives*, 8 (1), 1994 et L. Kotlikoff, *Generational accounting : knowing who pays and when for what we spend*, The Free Press, Macmillan, 1992.

les générations futures continueront à bénéficier d'une croissance économique significative, auquel cas un certain report de charges n'est pas forcément inacceptable, où s'il faut considérer que les bénéfices de cette croissance vont progressivement s'essouffler, auquel cas il faut limiter le montant de charges qui leur sont transférées.

Ce problème de comparaison plus globale du destin économique et social des générations successives va très au-delà de l'objectif de ce rapport, mais la dernière partie essaiera d'examiner quelques pistes possibles pour le faire.

Elle montrera en fait que cette question de la comparaison de niveau de vie entre générations reçoit des réponses assez différentes selon la façon dont on choisit de quantifier le bien-être en longue période. Une approche comptable du progrès économique fondée sur les indicateurs usuels de PIB/tête donne l'impression qu'il subsiste une marge significative pour des transferts de charge vers les générations futures. Des approches alternatives du bien-être montrent que cette vision très mécanique doit être fortement relativisée. Il faut aussi prendre en compte le fait que la charge des retraites n'est pas la seule charge que nous laisserons aux générations futures. Ce sont ces éléments qui justifient de chercher à contenir la progression des dépenses de retraite et qui plaident *a fortiori* pour éviter de laisser aux générations futures une dette sociale découlant de la non-couverture des prestations passées.

Le texte se conclura en rassemblant les quelques recommandations qui se dégagent quant à l'usage de ces différentes approches de l'équité intergénérationnelle et en tentant de donner quelques exemples de traductions pratiques de ces recommandations.

Chapitre I

Les comparaisons transversales par âge

I - Que s'agit-il de comparer ?

Comme indiqué en introduction, l'une des difficultés majeures des approches intergénérationnelles est celui de la comparaison à travers le temps, entre générations vivant ou ayant vécu des expériences historiques extrêmement différentes. La première des approches que nous allons considérer dans ce rapport élude ce problème en restreignant la question des comparaisons intergénérationnelles à la question de la comparaison instantanée entre les situations courantes des différentes générations coexistantes à une même date. Dans un tel cadre, on peut parler alternativement de comparaisons par âge et par génération : les deux notions se recouvrent exactement.

Quelles sont les grandeurs que l'on peut chercher à comparer et éventuellement à égaliser dans un tel contexte ? S'agissant de la retraite, une *approche centrée sur les seules contributions* serait évidemment dénuée de sens. La comparaison instantanée d'efforts contributifs de personnes d'âges différents peut avoir un sens dans certains autres cas, par exemple lorsqu'il s'agit de prélèvements destinés à financer des biens ou services publics non individualisables. Dans de tels cas, il n'est pas illégitime de se demander si cet effort est réparti de manière adéquate entre les différents groupes d'âge, compte tenu de leurs capacités contributives respectives, en partant du principe que tous ces groupes d'âge tirent un égal parti de ces services non individualisables -ce qui n'est d'ailleurs pas toujours évident-. Mais, appliquée à la retraite, cette comparaison des efforts contributifs conduira au résultat trivial que les actifs contribuent au financement de la retraite et que les retraités ne le font pas. Or une telle inégalité est dans la nature même du système de retraite.

On déboucherait sur des résultats tout aussi triviaux si on calculait des *soldes prestations-cotisations instantanés*. On trouverait sans surprise des soldes largement positifs pour les tranches d'âge retraitées et des soldes largement négatifs pour les tranches d'âge actifs. Ce type de résultat n'est pas très utile. Calculer des soldes contributions/prestations instantanés peut avoir un intérêt si l'on s'intéresse à des prélèvements finançant des droits individualisables à effet *immédiat* : dans un tel cas, il est effectivement intéressant de se demander si certains groupes reçoivent plus ou moins que d'autres à efforts contributifs identiques. Mais le calcul est sans intérêt pour des prélèvements finançant des droits individualisables à effets différés, ce qui est le cas non seulement pour la retraite, mais aussi pour d'autres prélèvements tels que ceux finançant l'assurance maladie. On est certes bénéficiaire des prestations-maladie à tous les âges, et les cotisations à l'assurance-maladie ont donc une fonction d'assurance contre un risque immédiat. Mais une des fonctions de l'assurance maladie est aussi de gérer le décalage temporel entre capacité contributive, qui décroît passé un certain âge, et profil des dépenses de santé dont la tendance moyenne est plutôt croissante jusqu'au décès. Dans ces conditions, c'est sans surprise qu'on trouverait que l'avancée en âge fait passer de bilans déficitaires (on cotise plus qu'on ne récupère) à des bilans excédentaires (on coûte davantage qu'on ne contribue) sans qu'il y ait à cela la moindre anomalie : un tel profil du solde cotisations-prestations reflète simplement le fait que l'assurance-maladie offre un service d'assurance différée et pas seulement immédiate. On peut aussi dire qu'elle combine les deux fonctions d'assurance et de report sur cycle de vie aux sens donnés à ces termes par Padieu ou Bichot¹⁸⁸.

En revanche, il y a un sens à effectuer des analyses instantanées des profils par âge de revenus *ou niveaux de vie nets, après soustraction des prélèvements sociaux et ajout des prestations*.

Cet exercice de comparaison par âge suppose évidemment de résoudre un certain nombre de problèmes techniques. Les revenus sont collectés au niveau des ménages : pour les traduire en termes de niveau de vie, il faut donc d'abord corriger de la taille du ménage ou plus exactement de son nombre d'unités de consommation, tenant compte des phénomènes d'économie d'échelle et des différences de niveaux de consommation selon l'âge. Les résultats dépendront du choix de l'échelle

¹⁸⁸ R. Padieu, « Réflexions sur l'effet redistributif des transferts sociaux », *Economie et Statistique*, n° 143, 1982 et J. Bichot, *Economie de la Protection Sociale*, Armand Colin, 1992. Pour une analyse de ces effets de superposition entre logiques d'assurance et de report, on pourra aussi se référer à D. Blanchet, « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Economie et Statistique*, n° 291-292, 1996.

d'équivalence. Il faut ensuite choisir un critère d'âge. Dans la mesure où les revenus sont mesurés au niveau du ménage, le critère le plus simple est celui de l'âge du chef de ménage, mais il en résulte des biais notamment pour les ménages les plus jeunes. Compte tenu des calendriers d'accès à l'autonomie financière, les ménages dont les chefs sont très jeunes sont une population très particulière qui n'est pas représentative du niveau de vie de l'ensemble de la tranche d'âge correspondante. L'alternative est de raisonner au niveau individuel et d'attribuer à chaque individu de chaque âge le niveau de vie du ménage auquel il appartient, mais les données ne sont pas toujours disponibles selon ce critère.

Un autre problème est la prise en compte du patrimoine. Les revenus du patrimoine sont incomplètement mesurés dans l'Enquête Revenus Fiscaux qui est la source principale pour l'étude des revenus : cette source ne mesure pas les revenus du patrimoine qui sont exonérés d'impôts, et ne mesure qu'une partie des revenus du patrimoine donnant lieu à prélèvement libératoire. Des évaluations réintégrant ces revenus sont en revanche possibles sur la base d'imputations assises sur d'autres sources de données, telles que l'enquête patrimoine.

Il existe enfin une forme de revenu implicite du patrimoine qui sont les loyers fictifs dont bénéficient les ménages qui sont propriétaires de leur logement. Le taux de propriétaires est sensiblement plus important pour les retraités. Leur niveau de vie relatif est plus élevé si l'on prend en compte le revenu implicite que représentent ces loyers fictifs. Une façon symétrique de traiter le problème pourrait être de calculer pour les non-propriétaires un revenu net des dépenses consacrées au logement, qu'il s'agisse des loyers pour les locataires ou des remboursements d'emprunts pour les accédants à la propriété. On rentre ainsi dans une logique consistant à traiter de telles dépenses comme contraintes et à reformuler le problème des comparaisons de niveau de vie entre classes d'âge en termes de comparaison des revenus arbitrables. Mais on sait qu'une telle approche n'est pas non plus sans problème. La notion de dépense contrainte est une notion toute relative, et, autant il est indiscutable que se loger est un besoin incompressible, autant il est impossible de traiter comme contraintes l'ensemble des dépenses de logement. La taille et la qualité du logement restent des éléments d'arbitrage et bénéficier d'un logement de taille ou de qualité plus ou moins élevés est un élément de niveau de vie comme un autre.

Tableau 1 : niveau de vie par âge, en, 2003, selon différentes conventions de mesure

	Montant (en euros 2003)		Niveau de vie relatif par rapport aux moins de 55 ans	
	Moyen	Médian	Moyen	Médian
Convention 1 : ressources monétaires Enquête Revenus Fiscaux				
Moins de 55 ans	17480	15500	1,00	1,00
Plus de 55 ans	18120	15410	1,04	0,99
55-64 ans	20120	17310	1,16	1,12
65-74 ans	16950	14880	0,97	0,96
75 ans et plus	16520	14120	0,95	0,91
Convention 2 : convention 1+loyers imputés pour les propriétaires				
Moins de 55 ans	19290	17080	1,00	1,00
Plus de 55 ans	20850	18000	1,08	1,05
55-64 ans	22950	19730	1,19	1,16
65-74 ans	19690	17450	1,02	1,02
75 ans et plus	19220	16350	1,00	0,97
Convention 3 : convention 2+imputation des revenus du patrimoine non mesurés dans l'ERF				
Moins de 55 ans	20040	17590	1,00	1,00
Plus de 55 ans	23020	19310	1,15	1,10
55-64 ans	24900	20990	1,24	1,19
65-74 ans	22000	18780	1,10	1,07
75 ans et plus	21500	17800	1,08	1,01

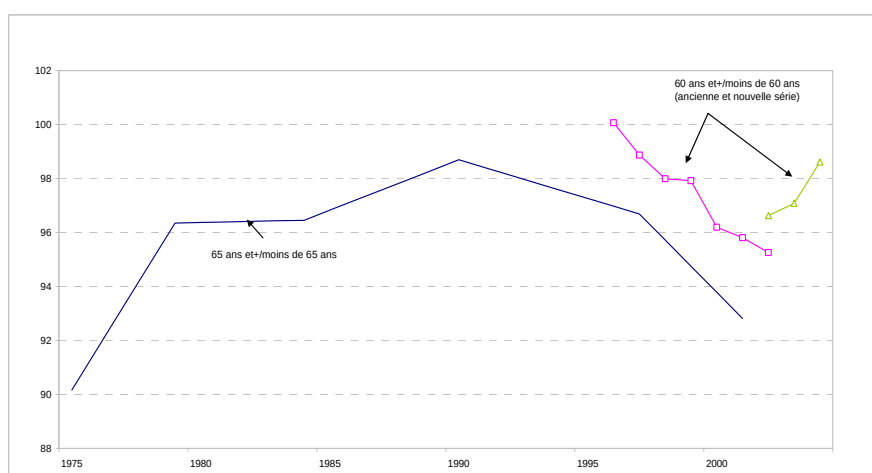
Champ : Ménages dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : A. Baclet, « Les seniors, des revenus plus faibles pour les plus âgés, compensés par un patrimoine plus élevé », in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2006, INSEE Référence.

Le tableau 1 illustre en quoi les résultats obtenus dépendent du traitement de ces différents problèmes. Il s'agit dans tous les cas de niveaux de vie par âge des individus. L'année de référence est l'année 2003. Quelle que soit la convention retenue, la forme typique du profil de revenu par âge est un profil en cloche, ascendant jusque vers 60 ans, puis descendant après. Avant 60 ans, la croissance s'explique par les bénéfices de l'ancienneté et d'une meilleure insertion sur le marché du travail qui l'emportent sur l'effet de la charge de famille croissante. Après 60 ans, le principal facteur explicatif est le fait que les retraités plus âgés ont débuté leur retraite il y a plus longtemps avec des droits à la liquidation plus faibles, car fondés sur des carrières plus anciennes. Dans un système où les retraites seraient indexées sur les salaires, cet effet serait compensé par les revalorisations ultérieures de ces pensions. Ce n'est pas le cas dans un système où les retraites sont indexées sur les prix, qui est le type de système qui prédomine désormais en France. Il s'y ajoute les effets

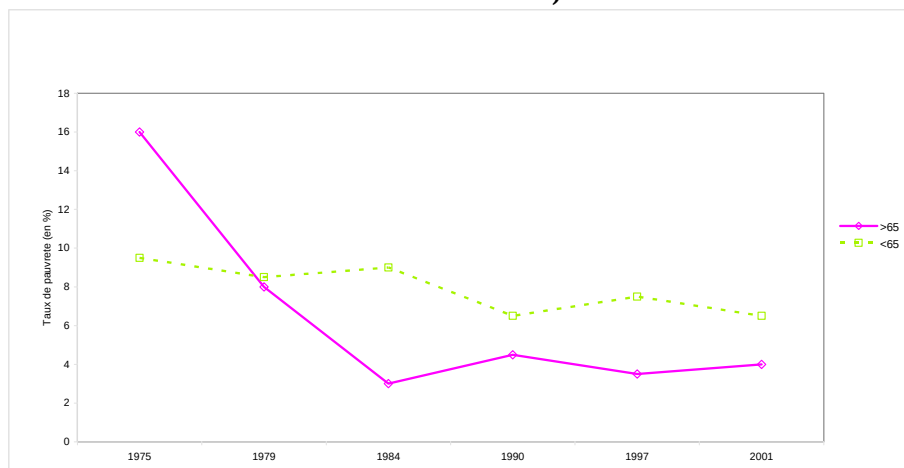
progressifs du veuvage, qui s'accompagne en général d'une baisse du pouvoir d'achat par unité de consommation, du moins pour les femmes qui sont majoritaires dans la population des personnes âgées isolées. Au final, ce profil en cloche des revenus par âge se traduit par des niveaux de vie moyens à peu près équivalents pour les deux grands groupes d'âge des moins de 55 ans et des plus de 55 ans, mais avec un avantage de ces derniers qui s'accroît lorsque les loyers fictifs et une évaluation plus complète des revenus du patrimoine sont ajoutés à la mesure de base des revenus monétaires.

Figure 2 : Ratio de niveau de vie par unité de consommation entre ménages âgés et ménages jeunes, de 1975 à 2005
(source ERF, INSEE-DGI)



Lecture : en 1990, le niveau de vie des ménages dont la personne de référence avait plus de 65 ans représentait 98,7% de celui des ménages dont la personne de référence avait moins de 65 ans. Avec un seuil de 60 ans plutôt que de 65, le même ratio était, en 2003, de 95,2 et 96,6%, selon le degré de prise en compte des revenus du patrimoine.

Figure 3 : Taux de ménages pauvres selon l'âge de la personne de référence (source : ERF, INSEE-DGI; seuil de pauvreté à 50% du revenu médian)



Lecture : En 2001, 4% des ménages dont la personne de référence avait plus de 65 ans avaient un niveau de vie inférieur à 50% du niveau de vie médian courant. Ce pourcentage était de 7% pour les ménages dont la personne de référence avait moins de 65 ans.

Cette situation de parité relative des niveaux de vie des actifs et des retraités remonte aux années 1980. La figure 2 donne l'évolution temporelle du ratio de niveau de vie relatif des ménages âgés et des ménages jeunes. Pour obtenir des séries longues, on a dû repasser à une mesure selon l'âge du chef de ménage plutôt que selon l'âge individuel, et il subsiste deux ruptures de série correspondant à un changement de l'âge servant à séparer les ménages « jeunes » et « âgés » (passage de 65 à 60 ans), et à la prise en compte, à partir de 2002, de la mesure élargie des revenus financiers (mais hors loyers imputés). Malgré ces discontinuités, on suit bien le mouvement de rapprochement des revenus des retraités et des actifs jusqu'à la fin des années 1990, avec notamment les fortes revalorisations des retraites intervenues dans les années 1970 sous l'effet de la loi Boulin et les revalorisations additionnelles intervenues au début des années 1980. Concomitamment, on a assisté à l'inversion relative des positions des ménages jeunes et âgés en termes d'exposition à la pauvreté, illustrée par la figure 3, avec un seuil de pauvreté correspondant à 50% du niveau de vie médian des ménages (le seuil à 60% donnerait évidemment des chiffres supérieurs, mais avec des profils d'évolution similaires).

Sur la période plus récente, la position économique relative des retraités s'est stabilisée en moyenne sous l'effet de forces contradictoires. La systématisation de l'indexation des retraites sur les prix, et le début des effets du durcissement des règles de calcul des droits introduit par la réforme de 1993 jouent dans le sens du recul du niveau de vie relatif des retraités. En termes de revenu net, il s'y est ajouté l'effet du basculement de la cotisation maladie des salariés vers la CSG dont le but a été de rééquilibrer la charge du financement des dépenses de santé entre actifs et retraités. A l'inverse, le niveau de vie moyen des retraités continue de bénéficier de l'accès à la retraite de générations ayant eu des carrières plus complètes, notamment pour la population féminine. D'autre part, les situations relatives des retraités et des actifs évoluent de façon différenciée selon la phase du cycle économique. Une conjoncture favorable bénéficie en effet davantage aux salariés qu'aux retraités, et inversement en conjoncture défavorable. Le renversement de la conjoncture peut expliquer qu'on ait plutôt assisté à une évolution en « U » sur la fin des années 1990 et le début des années 2000.

II - L'approche instantanée est informative

Au total, en laissant de côté les divers raffinements possibles de ces comparaisons entre tranches d'âge, on retiendra surtout les deux points suivants :

- l'écart de revenu net entre actifs et retraités s'est réduit sensiblement entre le milieu des années 1970 et le début des années 1990, au point de parvenir à une quasi-parité de niveau de vie des deux groupes à cette date.
- il fluctue depuis, d'une façon qui cumule les effets de politiques des retraites moins généreuses, d'une déformation de la structure des prélèvements dans un sens moins favorable aux retraités, et à la suite des fluctuations conjoncturelles qui affectent actifs et retraités de manières différenciées.

Ces résultats montrent bien que l'approche instantanée de l'équité intergénérationnelle fournit des éléments de constat intéressants. D'une part, si l'on choisit d'entendre par équité intergénérationnelle le fait d'assurer aux différentes tranches d'âge des revenus comparables à chaque date, on constate qu'il s'agit d'un objectif d'équité qui n'est pas inaccessible, puisqu'on y est pratiquement parvenu au début des années 1990. Un tel objectif ne doit évidemment pas être pris au pied de la lettre. Les réformes intervenues depuis cette date ont notamment fait l'hypothèse qu'un certain recul était admissible par rapport à cette norme.

Mais, qu'on se fixe une norme de niveau de vie relatif des retraités à 100%, 90 ou 80%, le type de comparaison intergénérationnelle garde sa pertinence, et a l'intérêt supplémentaire de montrer en quoi la satisfaction de cette norme dépend à la fois de la politique de la retraite et du reste de la politique des transferts, comme le montre l'exemple de la montée en puissance de la CSG.

Parmi les éléments qu'il est particulièrement intéressant d'analyser à cette aune, figure l'incidence des politiques d'indexation des retraites après liquidation. Leur effet sur les profils transversaux a déjà été signalé *supra*. On peut le reformuler d'une autre façon. Une fois que le système de retraite s'est fixé une cible de taux de remplacement du dernier salaire, il lui reste à placer le curseur des règles d'indexation quelque part entre deux cas limites : une règle d'indexation sur le salaire net qui garantit au retraité le maintien à chaque date future de la position qu'il a acquise dans la hiérarchie des revenus au moment de la liquidation, ou une règle d'indexation sur les seuls prix qui garantit juste le maintien du pouvoir d'achat de sa pension jusqu'à la fin de ses jours.

La seconde de ces deux politiques ne semble pas éthiquement injustifiée. On fige les droits acquis au moment de la retraite en valeur réelle. L'individu cesse simplement de participer au partage des fruits de la croissance de la productivité, ce qu'on peut trouver légitime dès lors qu'il a cessé de contribuer par son travail à ces progrès de productivité. Mais on voit que cette règle a une conséquence clairement négative vis-à-vis de l'équité instantanée, puisqu'elle conduit à un profil de niveau de vie instantané décroissant avec l'âge entre les jeunes retraités et les vieux retraités. Et elle peut conduire à des difficultés lorsque l'arrivée au grand âge conduit à devoir prendre en charge des dépenses de dépendance, qui correspondent en général à un service pur, dont le coût a donc tendance à évoluer comme le salaire plutôt que comme l'indice général des prix. Cette problématique du coût de la dépendance ne justifie pas nécessairement de réindexer totalement les retraites sur les salaires : il est collectivement plus efficace de plutôt se focaliser sur la couverture de la dépendance pour ceux des très âgés qui y font effectivement face et uniquement au moment où ils y font face. Mais, quelle que soit la solution choisie, le cadre d'analyse transversal est le bon cadre à retenir pour poser le problème.

III - Cette approche demeure cependant restrictive

Pour autant, cette approche instantanée reste clairement limitée, à deux titres.

D'une part, en ne mettant pas en regard les niveaux de vie courants des retraités et leurs efforts contributifs passés, elle passe à côté de dimensions importantes du problème : un faible niveau de vie relatif instantané des retraités ou d'un sous-groupe des retraités n'a pas le même sens selon qu'il est associé à des contributions antérieures plus ou moins importantes. Faible retraite et faibles contributions peuvent découler d'un choix délibéré, qu'il s'agisse d'un choix individuel ou d'un choix de société. Symétriquement, un niveau relatif très élevé des retraités n'est pas anormal s'il est le résultat d'un effort contributif important. A priori, il n'y a soupçon d'inéquité intergénérationnelle que si un groupe d'âge touche une retraite très élevée sans en avoir acquitté le prix, ou si un groupe d'âge touche peu après avoir cotisé beaucoup.

D'autre part, l'approche instantanée est totalement muette sur l'un des aspects principaux du problème de la retraite qui est le choix de l'âge de la retraite. En termes instantanés, il peut être assez facile de s'entendre sur le fait que le système doit garantir une certaine parité de niveau de vie entre actifs et retraités, ou éventuellement une version quelle que peu réduite de cette parité. Mais à quel âge convient-il d'accorder cette possibilité de vivre aussi bien ou presque aussi bien sans aucune activité qu'avec un travail à temps plein ? Cet âge doit-il être le même quel qu'ait été l'effort contributif passé ? Doit-il rester le même d'une génération sur l'autre alors même que l'espérance de vie est en augmentation régulière ? Ne faut-il pas plutôt faire évoluer cet âge de telle sorte que, en moyenne, chaque génération récupère sur sa durée de retraite ce qu'elle aura versé sur sa période de cotisation ? Ce type de considération amène naturellement à l'approche en termes de bilans actuariels sur cycle de vie.

Chapitre II

L'approche actuarielle sur cycle de vie : bilans et taux de rendement interne des contributions

I - Flux de prestations sur l'ensemble de la durée de la retraite

Si l'optique n'est plus seulement de comparer les différentes tranches d'âge coexistant à une date donnée mais de comparer les générations successives les unes aux autres, il faut se placer dans une perspective de cycle de vie.

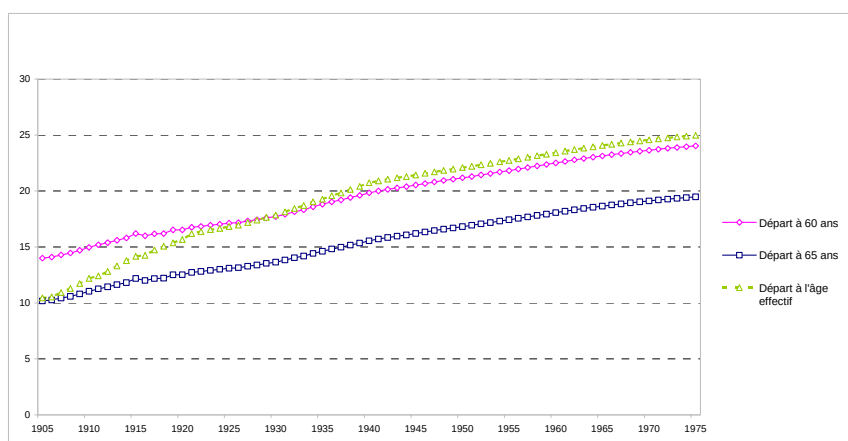
On peut commencer par s'intéresser aux flux de prestations reçues. Comme on l'a indiqué à l'instant, un premier élément important de la comparaison est de combiner le niveau des prestations reçues avec la durée de service de ces prestations. Cette dernière évolue par deux biais, en raison à la fois de la hausse de l'espérance de vie et de la baisse de l'âge d'accès à la retraite. La figure 4 donne cette évolution par génération pour un salarié homme quittant l'activité à l'âge moyen constaté dans chaque génération¹⁸⁹. Il y a différentes façons de calculer cette durée de la retraite. On peut l'évaluer à partir de la date du départ. Il s'agira donc de l'espérance de vie à la liquidation. Mais ce mode de calcul ignore les effets de la mortalité intervenant avant la retraite, c'est à dire la fréquence des cas à durée de retraite nulle. Or la baisse de la mortalité et l'abaissement de l'âge de la retraite contribuent à fortement

¹⁸⁹ Le calcul n'est qu'indicatif : il se concentre sur le cas des hommes car, dans le cas des femmes, la notion d'âge moyen à la cessation d'activité est plus difficile à définir, compte tenu de la forte fréquence des situations d'inactivité.

réduire la proportion de décès intervenant avant le départ en retraite et cette baisse doit-être intégrée dans le constat. On calcule donc plutôt la durée de retraite espérée à partir d'un âge de référence fixe, pris égal à 50 ans, ce qui intégrera l'évolution du risque de décès entre cet âge et le moment du départ en retraite. On donne trois courbes : les durées espérées pour des départs aux âges fixes de 60 et 65 ans, et la durée espérée pour un départ à l'âge médian constaté dans chacune des générations. Cet âge médian au départ intègre ici l'impact des préretraites.

Les courbes à âge fixe montrent que la hausse de l'espérance de vie a contribué à générer un avantage largement croissant d'une génération sur l'autre. Cette hausse de l'espérance de vie s'est traduite par des accroissements à peu près parallèles des durées espérées pour des départs aux âges fixes de 60 et 65 ans. En combinant mortalité effectivement observée dans le passé et mortalité prospective du scénario de référence des dernières projections de l'INSEE, on parvient à une hausse d'à peu près 7 à 8 ans entre la durée de retraite qu'a connue la génération 1900 et la durée à laquelle peuvent s'attendre les premières générations de baby-boomers qui quittent actuellement l'activité. Un gain équivalent est attendu pour les quarante générations suivantes, cohérent avec l'hypothèse d'une progression de l'espérance de vie globale un peu inférieure à un trimestre par an.

Figure 4 : Durées espérées de la retraite, hommes, évaluées à 50 ans



Lecture : un homme de la génération 1915 arrivant à 50 ans en 1965 avait, à cet âge, une durée espérée de retraite d'environ 12 ans dans l'hypothèse d'un départ à 65 ans. Sa durée moyenne effective retraite a plutôt été de 14 ans, compte tenu de ce qu'a été son âge effectif de cessation d'activité. Elle aurait été de 16 ans avec un départ à 60 ans.

Cet effet de l'allongement de la durée de vie s'est trouvé fortement amplifié entre les générations 1900 et 1945 par la montée en régime de la retraite à 60 ans, qui ne s'est pas limité à l'épisode de la réforme de 1983, mais qui été en fait un mouvement continu, d'abord via les préretraites et les possibilités de sortie anticipée dans la tranche d'âge 60-64 ans, puis, de façon plus modérée, par le développement des départs anticipés avant l'âge de 60 ans. Au total, la croissance de la durée de la retraite sur les 45 premières cohortes du graphique a été d'à peu près 12 années, soit plus qu'un doublement par rapport à la durée initiale qui était inférieure à 10 ans.

Si la durée de la retraite était le seul critère selon lequel juger de l'équité intergénérationnelle, on voit qu'il existe une marge assez importante de remontée de l'âge de la retraite sans pénalisation relative des générations futures, marge dont la réforme de 2003 a justement cherché à tirer parti. A la limite, avec les hypothèses de mortalité retenues, un âge de la retraite de 65 ans laisserait la génération 1985 avec une durée de retraite plus élevée que celle dont devrait bénéficier la génération 1946.

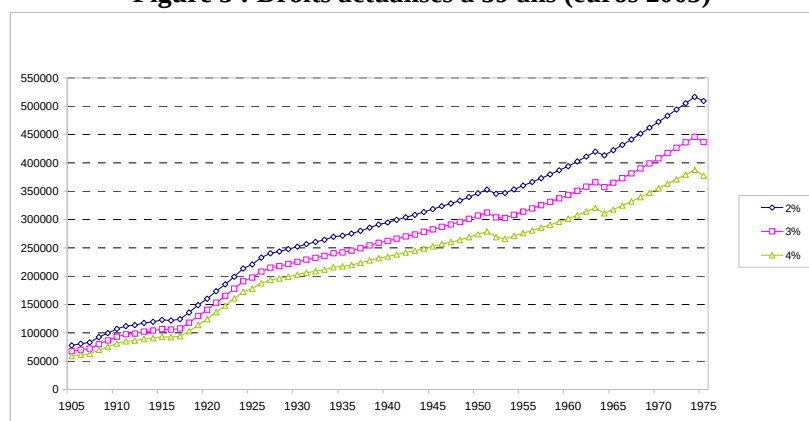
Que trouve-t-on si l'on combine cette information sur la durée de la retraite avec l'information relative à son montant ? La façon de le faire est d'évaluer des sommes de droits actualisés à un âge de référence donné. Ce faisant, on combine non seulement l'information sur le montant de la retraite à sa liquidation et sur sa durée de service, mais aussi l'information sur ses conditions d'indexation tout au long de cette durée de service. On a effectué ces calculs pour le cas-type de non-cadres du secteur privé à carrières continues entre la fin de leurs études et l'accès à la retraite à taux plein du régime général. On fait l'hypothèse que ces individus sont rémunérés au plafond de la sécurité sociale sur l'ensemble de leur carrière. L'âge de fin d'études évolue linéairement de 15 à 21 ans entre la génération 1905 et la génération 1975. On prend en compte la mortalité effective au sein de chaque génération pour les périodes passées et les projections de mortalité pour les périodes futures. Les données réglementaires utilisées pour calcul sont reprises de Bozio (2007)¹⁹⁰. S'agissant des paramètres futurs de calcul des retraites, ceux du régime général sont ceux qui découlent de la réforme de 2003. S'agissant de l'ARRCO, le scénario est celui d'une indexation parallèle du salaire de référence et de la valeur du point sur les prix. Le plafond de la sécurité sociale est par ailleurs supposé évoluer au rythme de 2% par an, légèrement supérieur au taux envisagé dans les projections du Conseil d'Orientation des Retraites (1,8% par an).

Le calcul d'une somme actualisée suppose évidemment le choix d'un taux d'actualisation. Il s'agit d'un des points les plus délicats du calcul car il n'y a pas de critère évident pour choisir celui-ci. On verra plus loin que le recours au taux de rendement interne constitue une façon de contourner ce problème. Si l'on en reste pour le moment au principe de calculer des bilans plutôt que ce taux de rendement interne, une possibilité est de se référer à des taux d'intérêt de marché, mais ceux-ci sont fluctuants au cours du temps. On peut aussi prendre pour référence le taux de croissance de l'économie, mais lui aussi est variable, même s'il l'est moins que ne le sont les taux d'intérêt de marché. Toutes ces variations faussent la comparaison intergénérationnelle, puisque ceci revient à mesurer la performance du système pour les générations successives à l'aide d'un étalon variable. On prendra plutôt ici le parti de raisonner avec des taux fixes au cours du temps, mais en l'absence de critère de choix, on le fait systématiquement pour différentes valeurs de ce taux. On a retenu ici des taux d'actualisation respectivement égaux à 2, 3 ou 4%.

¹⁹⁰ A. Bozio, *Réforme des retraites : estimations sur données françaises*, thèse de doctorat de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 2007.

Les résultats sont donnés à la figure 5. Hormis les inflexions à la hausse dues successivement aux effets de la loi Boulin, puis au passage de la retraite à 60 ans, et hormis les légers décrochements par paliers en projection liés à des reports de 1 puis 2 et 3 ans de l'âge de départ en retraite découlant de la réforme de 2003, l'évolution est évidemment dominée par l'effet de la croissance économique. Un tel critère ne peut donc pas valider l'idée de générations à venir qui tireraient un bénéfice de plus en plus faible du système de retraite.

Figure 5 : Droits actualisés à 59 ans (euros 2005)



Lecture : Pour un taux d'actualisation de 2 %, le flux actualisé de prestations anticipé à 59 ans pour un individu de la génération 1930 était d'environ 250 000 euros de 2006 (cas-type d'un non cadre à carrière complète rémunéré constamment au plafond de la sécurité sociale).

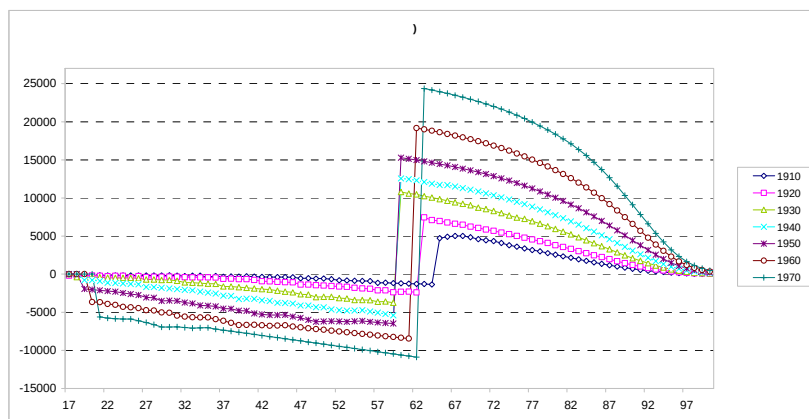
II - Bilans prestations-cotisations actualisés et taux de rendement

Pour mettre en évidence un « désavantage » des générations à venir par rapport aux générations passées, il faut mettre en regard ces flux de prestations et les flux de cotisations. Les générations les plus récentes ont certes des droits plus élevés, mais elles auront contribué davantage au système. Pour évaluer la balance entre ces deux éléments, on doit travailler sur des séries très longues. Typiquement, si on s'intéresse à la comparaison de générations nées entre les dates g_0 et g_1 , il faudra mobiliser des données allant de la date g_0+15 , date approximative de début de cotisation de la plus ancienne des générations, à la date g_1+100 ou davantage, correspondant à la date de décès des derniers membres de la plus jeune des générations considérées. On doit donc traiter un intervalle de temps correspondant au nombre de générations traitées augmenté d'environ 85.

Sur le volet prospectif, les hypothèses de projection sont les mêmes que pour la figure 5. Pour la partie rétrospective, on s'appuie sur des barèmes de cotisations passées, toujours repris de Bozio (2007) et incluant une imputation de cotisations vieillesse pour la période 1930-1966 pour laquelle il n'existait qu'une cotisation globale à l'ensemble des assurances sociales.

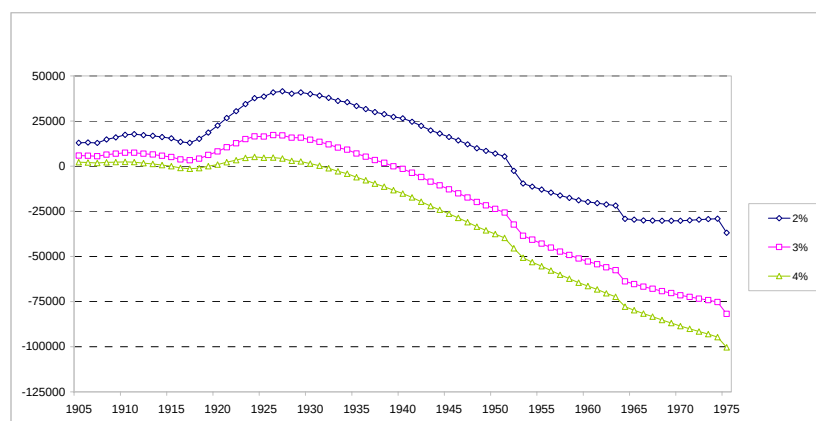
La figure 6 donne tout d'abord les formes des profils pour quelques unes des générations considérées. Toutes les données sont exprimées en euros de 2005. Quelle que soit la génération, on a la même forme de profil : des valeurs négatives durant toute la période de contribution qui sont croissantes en valeur absolue compte tenu de la croissance du salaire avec l'âge qui, pour ces cas types, résulte uniquement de l'effet de période, puisque nous n'avons pas introduit d'effet spécifique de l'ancienneté dans l'emploi sur le salaire. Puis le profil devient fortement positif lors du passage à la retraite. Il redécroît ensuite sous l'effet de la mortalité : les éléments de bilan qui sont donnés sur ce graphique sont en effet des éléments de bilan pondérés par le taux de survie à chaque âge.

Figure 6 : Profils contributions/prestations par génération (Euros 2005)



Lecture : Le graphique donne le profil par âge des contributions et prestations de retraite pondéré par la probabilité de survie à chaque âge pour des cas-types appartenant à 7 générations successives. Ces cas-types sont des individus non cadres à carrière complète, rémunérés durant toute leur vie active au plafond de la sécurité sociale. A titre d'exemple, le non cadre à carrière complète de la génération 1970 est supposé partir en retraite à 62 ans. L'année de son départ, ses contributions au système de retraite représentent en flux d'environ 11 000 euros de 2005 (y compris cotisations patronales). Il toucherait l'équivalent de 24 000 euros de 2005 la première année de sa retraite. Le montant perçu décroît ensuite en fonction de la baisse du taux de survie.

Figure 7 : Bilans actualisés prestations-cotisations par génération (euros 2005)



Lecture : Ce graphique considère les mêmes cas-types que la figure 6 pour l'ensemble des générations 1905 à 1975. Pour chaque génération, on calcule le solde actualisé des prestations et des cotisations versées de l'entrée dans la vie active au décès, avec trois hypothèses de taux d'actualisation. A titre d'exemple, pour un taux d'actualisation de 3 %, le solde actualisé prestations/cotisations sur cycle de vie, serait excédentaire d'environ 15 000 euros de 2005 pour ces cas-types des générations 1925 à 1930.

Si on s'intéresse aux écarts entre générations, le phénomène dominant est l'amplification du profil d'une génération sur l'autre : effort contributif plus important durant la vie active et prestations plus élevées. Les autres différences sont celles qui découlent de la modification de l'âge d'entrée en activité, des modifications de l'âge de liquidation de la retraite et du recul de la mortalité. S'agissant de l'âge de liquidation de la retraite, il passe de 65 ans pour la génération 1910 à 62 ans pour la génération 1920, 60 ans pour les générations 1930 à 1950, avant de remonter à 62 et 63 ans pour les générations 1960 et 1970.

La figure 6 est informative mais ne permet évidemment pas de se faire une idée des bilans comparés par génération. Il faut pour cela reconsolider les flux pour chaque génération. On va continuer à le faire avec les mêmes taux d'actualisation qu'à la figure 5, à partir d'un âge plus précoce antérieur au démarrage de la vie active de toutes les générations. Il s'agit ici de l'âge de 15 ans. Le résultat est donné sur la figure 7.

Ce qu'on observe sur ce nouveau graphique mélange plusieurs effets. On observe des bilans positifs pour les premières générations, quel que soit le taux d'actualisation. Il s'agit en partie de l'effet de la montée en charge du système de retraite par répartition. Lorsque le système se met en place, les premières générations touchent sans avoir cotisé et bénéficient donc nécessairement de bilans prestations-cotisations positifs. A vrai dire, les premières générations mentionnées sur ce graphique ne sont pas les générations parties à la retraite lors de la mise en place du régime, puisque ce sont des générations parties en retraite à la fin des années 1960. Leurs bilans positifs ne tiennent donc pas uniquement à cet effet de mise en route du système. Il y a aussi le fait que ces générations ont bénéficié d'une période de croissance économique importante ce qui tire vers le haut l'écart prestations-cotisations. Il y a aussi le fait qu'elles ont bénéficié de la générosité accrue du système. Tous ces facteurs expliquent non seulement les bilans positifs des premières générations, mais aussi le fait qu'ils se sont accrus d'une génération sur l'autre sur les premières décennies.

Les bilans redécroissent ensuite, et deviennent même négatifs, y compris pour un taux d'actualisation faible à 2% par an. Ceci signifierait que le rendement du système se stabiliserait, pour ce cas type, à une valeur inférieure à 2%. Ce nouveau graphique conduit donc à un message très différent de celui des graphiques sur la durée de la retraite ou la masse des droits actualisés par génération, puisqu'il montre une détérioration pour les générations les plus jeunes. Sa lecture reste néanmoins assez complexe, car il superpose plusieurs messages : effets de la mise en route du système, des variations de sa générosité, de la croissance et du taux d'actualisation.

D'autres indicateurs dérivés de ces calculs de bilan actuariels permettent de dégager un message plus simple. On en citera trois. On peut par exemple calculer ce qu'on appelle un délai de récupération, c'est à dire l'âge jusqu'auquel l'individu doit survivre pour récupérer sous forme de prestations au moins autant que la somme des cotisations qu'il a versées durant sa vie active. On peut aussi établir des ratios entre prestations actualisées et cotisations actualisées plutôt que de calculer leur différence. Cet indicateur gomme l'essentiel des effets de la croissance économique générale, dans la mesure où celle-ci affecte parallèlement le dénominateur et le numérateur de cet indicateur. Mais il reste sensible au choix du taux d'actualisation, quoique de manière très amortie. Le dernier, comme annoncé plus haut, a l'avantage de permettre d'échapper totalement à l'arbitraire du choix du taux d'actualisation. Il consiste à inverser totalement la démarche : on ne calcule plus des bilans à taux d'actualisation fixés, on calcule au contraire, pour chaque génération, le taux d'actualisation qui permet d'annuler son bilan prestations-

cotisations. On parle de taux de rendement interne. Son calcul revient à calculer ce qu'a été le rendement du placement retraite pour la génération en question, ou encore le taux auquel auraient dues être placées les cotisations dans un système par capitalisation pour offrir le même niveau de prestation, dans l'hypothèse d'un régime de capitalisation idéal à taux certain et sans coefficient de chargement.

Ce taux de rendement interne est donné à la figure 8¹⁹¹. On constate que le profil de cet indicateur est totalement dominé par l'effet de montée en charge du système. Il est sur une tendance décroissante, les politiques qui améliorent la générosité du système se traduisant au mieux par des inversions ou freinages temporaires de cette chute tendancielle. Le phénomène le plus marqué est la remontée du rendement par rapport aux générations précédentes pour les premières générations bénéficiaires de la retraite à 60 ans¹⁹². Si on met à part cet épisode, ce rendement passe de plus de 5% pour les plus anciennes des générations considérées à une valeur finale de l'ordre de 1,5% cohérente avec le fait que l'on trouvait des bilans finaux négatifs même avec un taux aussi faible que 2%.

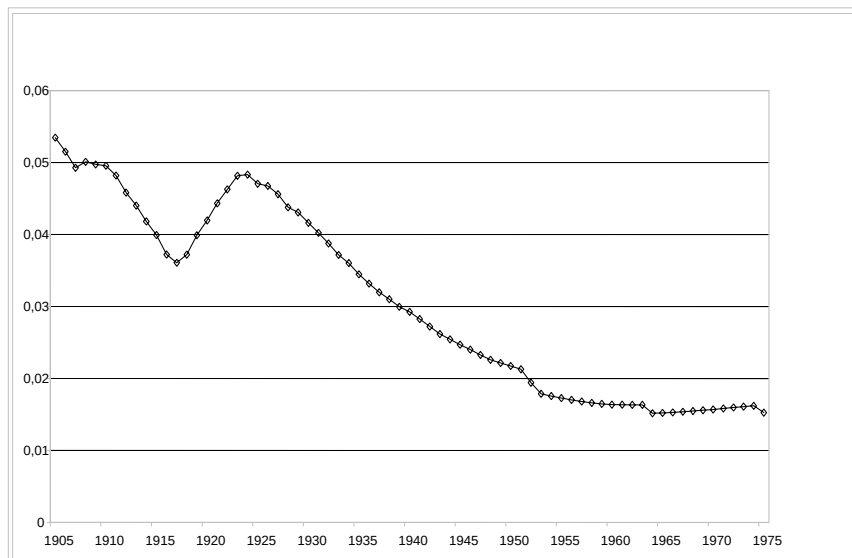
Comment s'explique plus précisément cette chute ? A long terme, une fois stabilisés le taux de cotisation, le taux de remplacement et la règle d'indexation des retraites après liquidation, le taux de rendement est contraint de s'aligner sur le taux de croissance de l'économie (encadré 1). En effet, dans un tel régime permanent, ce que touche une cohorte de retraités correspond exactement à la masse des cotisations qu'elle a elle-même versées, augmentée de ce qu'a été la croissance de l'économie entre temps, somme des progrès de productivité et de la croissance de la population active occupée. A long terme, le rendement moyen avec une population stationnarisée et des progrès de productivité de 2% par an devrait donc être d'environ 2%. Le fait de trouver un rendement plus faible sur ces cas-types ne signifie pas que les barèmes prévisionnels sont moins généreux que ce qui serait possible en équilibre à long terme. Ils viennent de ce qu'on s'intéresse au cas-type d'un homme à carrière complète, et sans prise en compte des avantages non contributifs ni de la réversion qui tirent vers le haut le rendement des autres catégories de

¹⁹¹ Un calcul comparable est donné par Bozio, *op. cité*. Voir aussi le même type de calcul chez C. Bonnet et R. Mahieu, « taux de rendement interne par génération des régimes obligatoires de retraite », *Revue Économique*, vol 51, 2000.

¹⁹² On notera que cet accident serait fortement lissé si on prenait en compte les droits à préretraite dont ont bénéficié de nombreux salariés des générations ayant atteint la cinquantaine dans les années 1970 : le système des garanties de ressources ou les dérogations à la règle d'accès au taux plein à 65 ans ont permis à une part significative de ces cohortes de partir dans des conditions quasiment équivalentes à celles d'après la réforme de 1983. Un calcul incluant cet effet des départs anticipés est proposé dans Bozio, *op. cité*.

retraités. Globalement, un calcul moyen sur une famille de cas-types couvrant plus systématiquement l'ensemble des situations possibles -qui dépasse le cadre de ce travail- déboucherait sur un rendement plus proche de 2% et même légèrement supérieur dans la mesure où les barèmes actuels ne correspondent pas à une structure de cotisations et de droits compatible avec l'équilibre à long terme.

Figure 8 : Taux de rendement interne par génération



Lecture : Le taux de rendement interne est le taux qui annule la valeur du bilan prestations-cotisations. On le calcule pour les mêmes cas-types que pour la figure 7. A titre d'exemple, un homme salarié non-cadre à carrière complète de la génération 1925 aura bénéficié d'un rendement actuariel d'environ 4,8 % sur les cotisations retraite versées durant sa vie active. Autrement dit, il aurait dû placer ses cotisations avec un rendement annuel de 4,8 % pour bénéficier du même niveau de prestations durant sa retraite que celui qu'il aura eu dans le cadre du système par répartition.

Encadré 1 : Valeur d'équilibre du taux de rendement

La propriété de convergence du rendement vers le taux de croissance de l'économie est une propriété très générale qui vaut pour tout système de transferts intergénérationnels fonctionnant en répartition, une fois stabilisés les taux de prélèvement ou de prestations en pourcentage du salaire ou de la productivité. Il vaut quelle que soit la nature des transferts envisagés : retraite, santé, éducation.

En régime stable (avec une fécondité et une mortalité constante) la structure par âge d'une population est en effet de la forme $e^{-na} s(a)$ où a est l'âge, $s(a)$ la fonction de survie et n le taux de croissance découlant du niveau de la fécondité. Il est positif si la fécondité est supérieure au seuil de remplacement des générations, négatif dans le cas contraire.

Soit $z(a,t)$ le montant de transferts nets pour un individu d'âge a . Si ces transferts sont stabilisés en proportion de la productivité courante, ils doivent s'écrire $z(a)e^{gt}$ où g est le taux de croissance de la productivité supposé constant.

La condition d'équilibre d'un tel système en répartition s'écrit :

$$\int_0^{\omega} e^{-na} s(a) z(a, t) da = \int_a^{\omega} e^{gt-na} s(a) z(a) da = 0 \quad (1)$$

Soit maintenant un individu né à la date c . S'il a survécu jusqu'à l'âge a , son transfert net à l'âge a est $z(a, c+a) = z(a)e^{g(c+a)}$. Le taux de rendement du système pour cet individu doit vérifier, par définition :

$$\int_0^{\omega} e^{-ra} s(a) z(a, c+a) da = \int_a^{\omega} e^{gc+(g-r)a} s(a) z(a) da = 0 \quad (2)$$

En comparant (2) à (1) on constate immédiatement que $r=g+n$ sera une solution de cette équation (2) : le taux de rendement de ces transferts en régime permanent est égal au taux de croissance global de l'économie, somme du taux de croissance démographique et du taux de croissance de la productivité.

On notera que ce résultat de régime permanent est valable quelle que soit la règle de calcul ou d'indexation des pensions. Des pensions indexées sur les salaires assurent évidemment un meilleur rendement à cotisations données, mais, à l'équilibre, des retraites mieux indexées nécessitent un taux de cotisation supérieur.

Une autre façon d'expliquer ce résultat est de considérer que, dans un régime où les prélèvements et prestations croissent parallèlement au taux de croissance global, chaque génération récupère ce qu'elle a versé augmenté de ce qu'a été le taux de croissance de l'économie entre les périodes où elle a contribué et les périodes où elle perçoit des prestations. La seule façon pour une génération d'obtenir un rendement supérieur est d'avoir des prestations qui croissent à un rythme supérieur à la croissance économique globale. Ceci n'est possible que de manière transitoire.

Globalement, le résultat dominant en matière de rendement de la retraite pour les générations successives est donc cette baisse tendancielle du rendement vers un rendement d'équilibre égal au taux de croissance, que l'on peut au plus freiner ou inverser temporairement, mais qui doit forcément reprendre ensuite son cours. Si on considère que l'équité intergénérationnelle devrait correspondre à l'égalité parfaite des rendements entre générations successives, alors la conclusion logique est qu'il y aurait une forme d'inéquité intrinsèque à la répartition qui la rend plus favorable aux premières générations qu'aux générations suivantes ? Mais à quel point peut-on parler d'entorse au principe d'équité entre générations ? Par ailleurs, compte tenu de cette tendance inéluctable au retour au rendement d'équilibre, quelle peut-être l'utilité prospective de ce critère actuariel ?

III - Egaliser le rendement des transferts pour toutes les générations : un objectif discutable

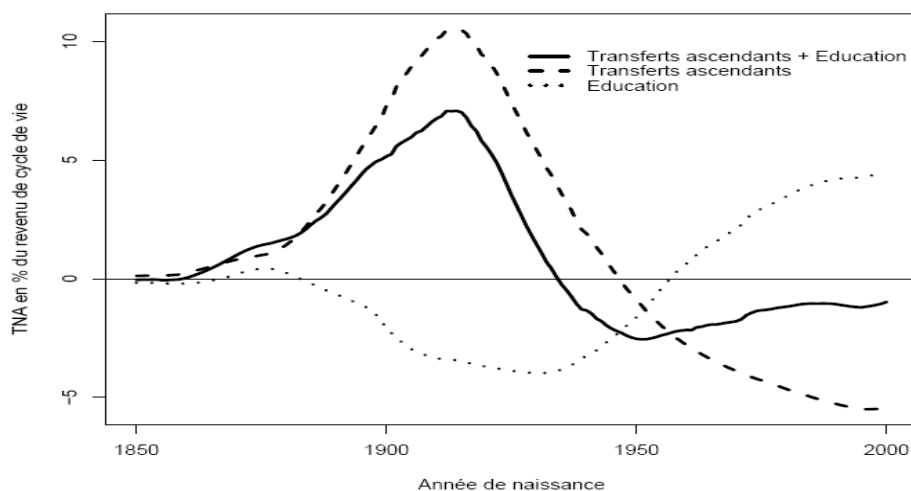
Commençons par ces messages que délivre l'indicateur actuariel en ce qui concerne le passé. L'avantage dont ont bénéficié les premières générations de retraités est souvent qualifié de « *free lunch* » (repas gratuit) dans la littérature anglo-saxonne. Mais cette notion doit être relativisée à plusieurs égards. D'une part, le graphique 4 nous a montré que cet avantage n'a pas été synonyme de retraite élevée. De fait, les générations concernées ont été très loin de percevoir des droits équivalents aux droits actuels.

Par ailleurs, l'existence de bilans fortement positifs pour certaines générations anciennes ne peut-être prise en soi comme signe d'une inéquité intergénérationnelle. Émettre un tel jugement nécessiterait d'abord une approche beaucoup plus exhaustive des transferts intergénérationnels. On peut d'abord poser la question des transferts privés et de leur interaction avec les transferts publics. Par exemple, les prestations publiques qu'ont touchées les premières générations du régime général ont en partie soulagé leurs familles d'une prise en charge directe de leurs parents âgés.

D'autre part, une question est celle de la consolidation de ces transferts avec d'autres transferts sociaux. S'agissant des transferts d'assurance maladie, leur prise en compte n'est pas en mesure d'inverser le résultat. On peut appliquer formellement à l'assurance maladie le type de calcul mené plus haut pour la retraite. Pour la France, ce type de calcul

a été exploré par Lenseigne et Ricordeau¹⁹³. Même si on consomme des soins à tous les âges, leur profil croissant avec l'âge fait que l'assurance maladie fonctionne financièrement d'une manière assez comparable à un système de retraite, transférant des ressources des individus d'âge médian vers les individus d'âge élevé. Sans surprise, on parvient donc au même phénomène de baisse tendancielle du rendement sous l'effet de la montée en puissance des dépenses d'assurance maladie. Les premières générations à accéder massivement aux soins dans leur grand âge ont bénéficié de prestations qui sont allées sensiblement au-delà de ce qu'a été le flux de leurs contributions passées à l'assurance maladie, avec un rendement évalué à environ 4,5% pour la génération 1930, qui décline ensuite assez rapidement vers un niveau de l'ordre de 2%. Seul un scénario de poursuite de la dérive des dépenses de santé parvient à contrecarrer partiellement ce déclin du rendement.

Figure 9 : Éducation et bilan actualisé des transferts (Source: Bommier, Bourdieu, Suwa-Eisenmann et Zuber, 2007)



Lecture : Un individu de la génération 1920 aura bénéficié d'un transfert actuariel net représentant à peu près 10% de son revenu total sur cycle de vie si on ne prend en compte que les transferts ascendants (retraite et maladie). Autrement dit, il aura touché des prestations supérieures à ses cotisations passées pour un montant qui, en calcul actualisé, représente à peu près 10% de ses gains. Mais il a financé davantage de dépenses publiques d'éducation qu'il n'en avait lui-même reçu dans sa jeunesse, l'écart représentant à peu près 4% de son revenu de cycle de vie. Au total, son bénéfice net n'est donc que de 6% de son revenu.

¹⁹³ Pour ce qui concerne le seul volet santé, on trouvera une tentative d'application de cette démarche actuarielle dans F. Lenseigne et P. Ricordeau, « Assurance maladie : un bilan par génération », *Économie et Statistique*, n° 307, 1997-7.

On retrouve donc là encore l'avantage initial qu'accorde le système aux premières générations, mais, outre le fait qu'on imagine mal un scénario dans lequel on aurait privé ces générations des progrès du système de soins au seul motif que leurs contributions passées ne les auraient pas préfinancés, cet avantage a été en partie contrebalancé par les autres transferts de type descendant, et notamment les dépenses d'éducation. La mise en route d'un système de transferts descendants se traduit par un phénomène exactement symétrique de celui auquel on assiste pour des transferts ascendants : les premières générations à payer pour l'extension du système éducatif sont des générations qui, par construction, n'en ont pas profité dans leur jeunesse.

Une illustration de cette symétrie est donnée à la figure 9. Elle est reprise d'un travail de Bommier et alii.¹⁹⁴ qui transpose à la France une étude similaire menée sur les États-Unis par Bommier, Lee, Miller et Zuber¹⁹⁵. Ce graphique revient à l'approche par bilan actualisé et il propose des bilans actualisés des transferts par génération incluant à la fois les transferts ascendants (retraite et assurance-maladie) et descendants (éducation). Les bilans actualisés sont rapportés à la somme des revenus moyens de chaque génération sur son cycle de vie pour éliminer l'effet de la croissance économique générale. La figure montre un profil du bilan bénéfices/contributions du système éducatif qui évolue effectivement en sens inverse du bilan des transferts ascendants.

Ceci n'est pas suffisant pour inverser totalement le message sur l'avantage des générations actuellement âgées. Mais il montre tout de même l'importance de ne pas se limiter à un poste particulier des transferts.

Enfin, même si ce calcul complet continue de faire apparaître un avantage au profit de certaines générations, ceci ne suffit pas à fonder un diagnostic d'inéquité intergénérationnelle. Le faire voudrait dire qu'on considère que l'équité requiert l'égalité parfaite des bilans entre générations successives. Or il ne s'agit là d'équité qu'en un sens très précis et étroit, celui de la logique commutative qui veut que chacun ne reçoive qu'à hauteur de son effort, l'effort étant ici interprété comme l'effort contributif.

¹⁹⁴ A. Bommier, J. Bourdieu, A. Suwa-Eisenmann et S. Zuber, « Le développement des transferts publics d'éducation et d'assurance vieillesse par génération en France : 1850-2000 », *Économie et Prévision*, n° 180-181, pp. 1-17, 2007.

¹⁹⁵ A. Bommier, R.D. Lee, T. Miller et A. Zuber, « *Who wins and who loses? Public transfers accounts for US generations born 1850 to 2090* », document de travail NBER n° 10969.

Un tel critère peut se justifier dans certaines conditions ou certains contextes. La neutralité actuarielle est par exemple le critère normal d'équité dans un univers parfaitement stationnaire : il y est la transcription du principe général d'égal traitement des égaux, qui est le principe minimal sur lequel s'entendent l'ensemble des théories de la justice sociale. Par ailleurs, la neutralité actuarielle est souvent préconisée pour un aspect particulier du débat sur la retraite, celui du lien entre niveau des prestations et âge de la retraite. Dans ce domaine, on parle de neutralité actuarielle lorsque le report de l'âge de la retraite conduit à une majoration du niveau de la pension qui compense exactement à la fois le versement d'une année de cotisations supplémentaires et le fait que la durée de service de la pension va être réduite d'une année. Un tel principe a la double qualité d'assurer un juste retour sur le surcroît d'effort contributif et de minimiser les distorsions sur les choix d'âge de liquidation. Mais il faut bien noter que ce principe n'est qu'un principe de neutralité actuarielle à la marge, soit la mise en correspondance d'un surcroît de cotisations et d'un surcroît de pension. Il n'impose pas l'égalité à zéro des bilans actuariels globaux sur cycle de vie ni à l'intérieur des générations, ni entre les générations. Par exemple, au niveau intragénérationnel, un système de droits peut très bien combiner neutralité à la marge et redistribution au profit des catégories les moins favorisées. Il suffit pour cela que l'avantage dont bénéficieront les membres de ces catégories moins favorisées soit forfaitaire, c'est à dire indépendant de leurs choix d'âge de liquidation.

De la même manière, une neutralité à la marge peut très bien s'accompagner de redistributions entre générations, et rien ne justifie de présenter ce type de redistributions comme inéquitable. Écarter de telles redistributions poserait en fait un double problème pratique et éthique. Le problème pratique est que cette règle aurait été de toute manière incompatible avec le fonctionnement de la répartition, qui, comme on l'a vu, conduit inévitablement à des bilans très favorables aux premières générations. Le problème éthique est qu'il n'y a pas de motif normatif valable d'interdire ces redistributions entre générations. Les seules redistributions qu'on puisse légitimement exclure sont des redistributions au profit de générations déjà plus généreusement dotées en ressources primaires –qui seraient donc des anti-redistributions-. Mais toutes les autres formes de redistribution dirigées vers des générations moins favorablement dotées par la croissance ou par l'histoire sont *a priori* admissibles.

Le critère actuariel n'est donc pas suffisant pour juger de l'équité des transferts intergénérationnels passés. L'est-il davantage pour juger de l'équité des transferts à venir, tels qu'ils découleraient par exemple de différents scénarios de réforme des retraites ? Il se heurte là aussi à des limites. On pourrait les examiner en détail à l'aide de simulations explicites des évolutions de rendement pour des scénarios collant d'aussi près que possibles aux scénarios qui restent ouverts après les réformes de 1993 et 2003. Un tel exercice dépasse néanmoins le cadre de ce rapport. On se contentera plutôt de l'illustrer par une présentation de scénarios plus simplistes, qui ne correspondent pas aux scénarios de réforme que la France a effectivement mis en place en 1993 et 2003 mais dont le but est plutôt d'essayer de voir en quoi le critère de l'équité actuarielle aurait pu aider ou ne pas aider à arbitrer entre des scénarios types beaucoup plus stylisés.

Vu la nature illustrative de l'exercice, on a délibérément opté pour des scénarios très contrastés, correspondant à quatre types de réponse au vieillissement postérieur à 2005. Les trois premiers scénarios d'ajustement correspondent aux trois façons polaires de gérer le triangle de la répartition : soit l'ajustement des cotisations à taux de remplacement et âge de la retraite donné (scénario « hausse des cotisations »), soit l'ajustement du niveau des retraites à cotisations et âge de liquidation donné (scénario « baisse des prestations »), soit l'ajustement par le seul âge de la retraite (scénario « décalage de l'âge »). Le quatrième est un scénario de substitution partielle de la capitalisation à la répartition. Ce scénario imagine que, de manière croissante entre 2005 et 2010, on détourne 3 points de cotisation à la répartition vers l'alimentation d'un système de retraite par capitalisation. Ceci impose évidemment, de manière transitoire, une baisse plus marquée des prestations servies aux retraités du moment, avant que le nouveau système complémentaire par capitalisation ne parvienne à maturité. Ces quatre scénarios sont confrontés à l'évolution qu'on aurait dans l'hypothèse d'école de maintien des droits sans aucun ajustement des cotisations, soit un scénario de dérive des déficits.

A part ces différences, tous ces scénarios utilisent les mêmes hypothèses : hypothèse centrale des dernières projections démographiques de l'INSEE, salaire moyen égal au plafond de la sécurité sociale (avec une croissance réelle de 2 points par an après 2005), taux de cotisations avant 2006 égaux aux valeurs historiques des taux du régime général et de l'ARRCO, âge de la retraite uniforme décroissant à peu près linéairement de 65 ans au début des années 1970 à 60 puis 59 ans au cours des années 1980. Lorsque capitalisation il y a, on lui attribue un rendement de 5% et la pension versée à chaque groupe d'âge retraité est égale au montant de capital qu'il détient divisé par la valeur actualisée du

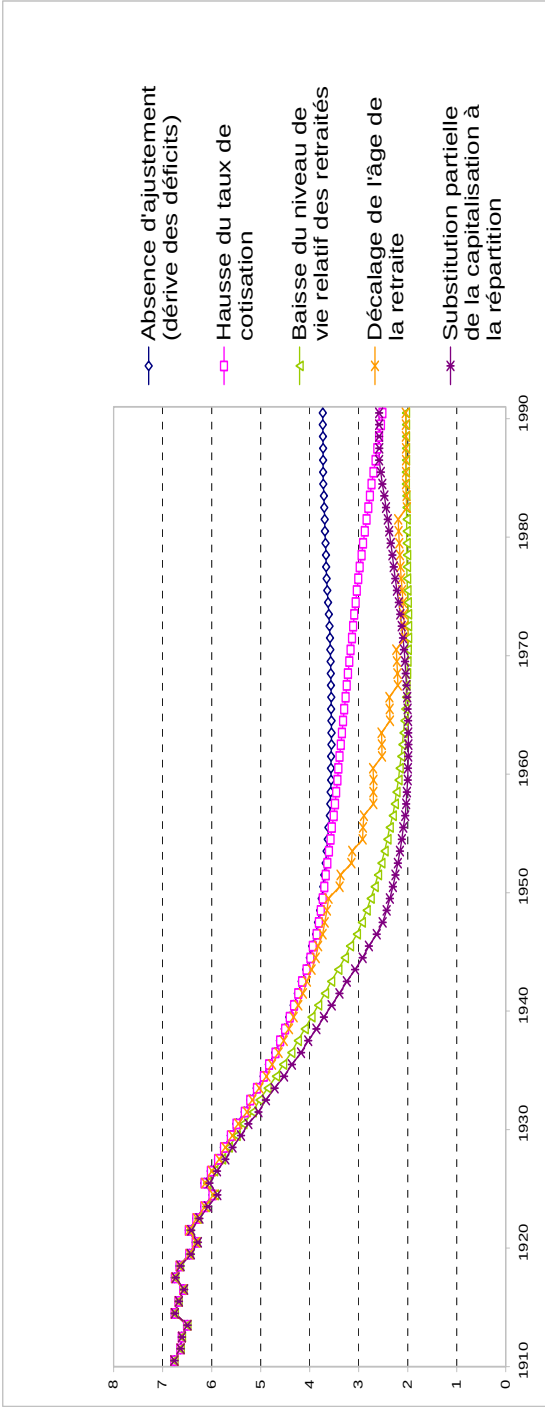
nombre d'années lui restant à vivre. Cette hypothèse d'une meilleure rentabilité de la capitalisation à long terme peut être discutée, notamment si on considère que cet avantage tendanciel de la capitalisation se paye d'une plus grande instabilité de son rendement. Elle est néanmoins empiriquement réaliste en très longue période et compatible avec les propriétés des modèles usuels de croissance économique¹⁹⁶. On la retient ici pour le besoin de la démonstration, l'idée étant de montrer que l'avantage de la capitalisation ne suffit pas à la rendre intergénérationnellement plus équitable.

On dérive de ces quatre scénarios les indicateurs de rendement par génération donnés par la Figure 10. Comme on l'a dit, ces scénarios ne sont que des scénarios stylisés, mais ils sont amplement suffisants à illustrer le caractère peu conclusif du critère du rendement actuariel pour arbitrer entre des scénarios de réforme pourtant très différenciés.

Hormis dans le cas d'école de non ajustement, tous ces scénarios restent dominés par le phénomène de baisse de rendement. La baisse finale est certes plus faible dans le scénario de transition vers un système mixte, dans la mesure où on a supposé la capitalisation plus rentable à long terme mais, à taux d'effort donné, ceci est contrebalancé par une chute plus rapide du rendement en début de période, correspondant aux moindres retraites perçues par les générations qui sont en retraite au moment où se met en place le nouveau système. Alternativement, on aurait pu imaginer un double paiement de la part des personnes en activité durant cette période de transition : on n'aurait fait que décaler le phénomène de flexion transitoire du rendement en le décalant vers ces générations. Dans tous les cas, l'amélioration du rendement à long terme que peut éventuellement permettre le passage à une dose de capitalisation se traduit par une chute de rendement au détriment de l'un ou de l'autre groupe de générations de transition, ou des deux, si l'on décide de panacher réduction des droits et sur-cotisation temporaire. La référence à l'équité intergénérationnelle ne permet pas de dire en soi si l'une ou l'autre des options est préférable.

¹⁹⁶ Ces modèles conduisent certes à une « règle d'or » de la croissance selon laquelle le rendement du capital devrait être égal à long terme au taux de croissance économique. Mais cette règle d'or n'est pas une règle générale : elle est une règle normative caractérisant un régime d'accumulation particulier, celui qui maximise la consommation à long terme. En général, les économies évoluent dans des régimes d'accumulation moins capitalistes que ce régime optimal. Le capital y étant plus rare, il y est mieux rémunéré que dans le régime de règle d'or.

Figure 10 : Projections du rendement par génération pour quatre scénarios-types d'ajustement du système



Lecture : Le rendement actuariel des cotisations au système de retraite serait de 3% pour la génération 1975 dans un scénario fictif et stylisé au sein duquel l'équilibre du système est assuré par la seule hausse des cotisations. La chute du rendement est plus rapide dans les scénarios où l'équilibre est assuré par le décalage de l'âge de la retraite ou la baisse du niveau de vie relatif des retraités. A long terme, le rendement de ces trois premiers scénarios tend approximativement vers la valeur du taux de croissance économique. La baisse initiale est encore plus rapide dans le scénario de passage à la capitalisation, mais elle est suivie dans ce cas d'une remontée à long terme car on a fait l'hypothèse d'un rendement du capital supérieur au taux de croissance économique.

Il en va de même pour les trois scénarios de répartition pure. Le scénario de hausse des cotisations peut certes paraître plus équitable pour les générations intermédiaires en comparaison de leurs aînées parce qu'il parvient à limiter pendant plus longtemps la décroissance du rendement. Mais on n'évite pas sa convergence finale vers le taux de croissance économique, et la conséquence de cette option est de laisser ces dernières générations avec des taux de cotisation beaucoup plus élevés que ceux des générations précédentes. Le scénario de baisse des prestations rend la situation plus inégalitaire entre générations passées et générations intermédiaires, mais moins inégalitaire entre ces générations intermédiaires et les suivantes. La baisse est un peu moins lente dans le cas de l'ajustement de l'âge de la retraite. En fait, les profils de baisse du rendement de ces trois scénarios reflètent exactement la rapidité avec laquelle ils répondent au choc démographique. Le scénario de baisse des prestations en fait tout de suite peser une partie sur les retraités du moment. Le scénario de recul de l'âge de la retraite ne touche pas aux retraités du moment et « pénalise » les générations de nouveaux retraités via le raccourcissement de leur durée de retraite. Le scénario de hausse des cotisations ne pénalise pas du tout les retraités du moment, il ne pénalise que faiblement les actifs déjà âgés dont la pension et l'âge de la retraite ne bougent pas et qui doivent juste s'acquitter d'un plus fort taux de prélèvement sur la période limitée de cotisation qui leur reste à courir. La pénalisation n'est maximale que pour les générations qui commencent juste leur vie active.

Globalement, ces simulations montrent qu'il n'existe pas de solution miracle pour contrer cette chute du rendement. La stratégie qui contient le plus cette chute du rendement est celle qui consiste à continuer d'augmenter les cotisations. Mais elle se paye d'un taux de prélèvement fortement accru en fin de période. Au final, même s'il est intéressant de comparer les évolutions de rendement d'un scénario à l'autre, cet examen ne permet pas de dire lequel de ces scénarios est intergénérationnellement le plus équitable. Accélérer la baisse du rendement pour les générations courantes pour redresser le rendement des générations futures est-il plus équitable que la stratégie opposée ? Cela dépend de ce qu'on peut dire des positions avant transferts de ces générations respectives. Si on considère que la poursuite de la croissance assurera de toute manière un meilleur niveau de vie aux générations futures, rien n'impose de chercher à niveler les rendements entre ces différentes générations, encore moins d'imposer un sacrifice aux générations actuelles, comme le fait le scénario de substitution. Il faut d'autres critères pour choisir entre les différentes politiques. On y viendra au chapitre III mais, auparavant, on va rappeler que cette critique de l'approche par bilans actuariels et taux de rendement interne s'applique à d'autres approches apparentées et qui sont elles-aussi

assez souvent mobilisées dans le débat intergénérationnel : il s'agit des approches en termes d'engagements implicites et de l'approche dite de la comptabilité générationnelle.

IV - Les autres approches actuarielles

Les calculs de bilans prestations/cotisations par génération interviennent dans deux autres approches fréquemment mobilisées pour évaluer les inégalités entre générations ou plus précisément pour chiffrer le degré auquel la charge des transferts sociaux est reportée sur les générations futures. Il s'agit des calculs d'engagements implicites des systèmes de retraite, dont il existe plusieurs versions et de la méthode dite de la comptabilité générationnelle qui porte sur l'ensemble des transferts publics.

Les notions de dette implicite doivent être nettement différenciées de la notion de dette explicite. La dette sociale explicite, telle que gérée par la CADES, découle de la non-couverture des dépenses sociales passées. Il y a un relatif consensus sur le fait que transmettre ce type de dette aux générations suivantes pose un problème de principe. Il n'est acceptable de transmettre aux générations futures une partie de la charge de dépenses passées que lorsqu'il s'agit de dépenses d'investissement dont ces générations sont appelées à tirer bénéfice. Ce n'est pas le cas pour des transferts sociaux tels que la retraite.

Par dette implicite on entend plutôt la non-couverture *ex ante* de dépenses futures. La question est donc très différente. Ces calculs de dette implicite apportent des éléments de chiffrage intéressants, mais ils soulèvent les mêmes problèmes normatifs que les comparaisons directes de bilans qu'on vient de présenter.

A - Les calculs d'engagement implicites au sens des droits acquis ou du système fermé

Les calculs d'engagements implicites des systèmes de retraite ont été mis en avant à l'occasion de la publication du rapport Pébereau¹⁹⁷. La compréhension de cette notion est souvent obscurcie par le fait que le même terme recouvre plusieurs notions différentes¹⁹⁸. On distingue en fait

¹⁹⁷ Voir référence *supra*.

¹⁹⁸ « Fonds de réserves pour les retraites et engagements des régimes de retraite par répartition », L. Vernière, *Questions retraite*, n° 02-54, 2002. Voir aussi « Indicateurs d'engagements implicites des régimes de retraite : que mesurent-ils exactement ? », D. Blanchet et J.F. Ouvrard, *Revue Française d'Economie*, vol XXII, n°1, 2007.

trois modes de calcul. Les deux premiers sont d'interprétation voisine et sont présentés dans cette section. Le troisième a une signification toute différente et sera présenté à la section suivante.

Le premier mode de calcul consiste à évaluer ce qu'on qualifie de droits acquis. Pour les individus déjà à la retraite, il consiste à sommer l'ensemble des prestations restant à leur verser compte tenu de leur mortalité prospective. Pour les individus en activité, il consiste à effectuer un calcul des droits prévisionnels, sur la seule base des années de cotisations déjà acquittées par ces individus, d'où le terme de « droits acquis ». Ces droits prévisionnels sont eux aussi sommés sur les durées de retraite prévues pour ces individus. Les engagements implicites au sens des droits acquis sont la somme de l'ensemble de ces droits des retraités et des actifs du moment. Les données utilisées pour évaluer de tels droits ne sont qu'un sous-ensemble des données qu'on doit mobiliser pour les calculs de bilans du type présenté précédemment : on ignore les droits déjà perçus par les générations déjà à la retraite, on ignore l'accumulation de droits au-delà de la date courante, mais on ignore aussi l'ensemble des cotisations au système, qu'elles aient été déjà acquittées ou qu'elles doivent l'être dans le futur.

Dans la mesure où on ne prend en compte que des prestations et aucune cotisation, cet indicateur est nécessairement positif. Il s'interprète comme la masse de réserves dont devrait disposer le système pour honorer ses engagements dans un scénario de fermeture immédiate qui viendrait instantanément tarir ses rentrées de cotisations. Il correspond donc au montant de réserves dont devrait disposer le système de retraite s'il fonctionnait entièrement en capitalisation. Il n'est pas surprenant que le montant auquel on arrive soit de grande ampleur. En régime permanent, on peut le chiffrer à une trentaine d'années de prestations, soit 300 à 450% du PIB pour un système de retraite pesant entre 10 et 15% du PIB.

Une seconde approche est l'approche dite « en système fermé ». Sa seule différence avec l'approche précédente est de ne pas supposer un blocage des droits des individus qui ont déjà commencé à cotiser au système. On comptabilise donc l'ensemble des droits à retraite qu'ils seront amenés à percevoir dans le futur, au terme de carrières complètes. En contrepartie, on défalque l'ensemble des cotisations que ces individus verseront sur le reste de leurs vies actives. Le résultat du calcul s'interprète cette fois comme le montant de réserves nécessaire à satisfaire les engagements du système dans un scénario de fermeture plus progressive où c'est uniquement le flux de nouveaux cotisants qui s'interrompt, tandis que les individus ayant déjà commencé à cotiser continuent à le faire jusqu'à la fin de leurs carrières.

Ce calcul mobilise une plus large part de l'information issue des bilans complets tels que ceux présentés en figure 5, puisqu'il prend en compte l'ensemble des droits à venir des générations et une part de leurs cotisations, mais cette mobilisation reste tout de même partielle, puisque seule la partie à venir des cotisations est prise en compte. Tout ceci conduit au final à un résultat qui a le même ordre de grandeur que la dette implicite au sens des droits acquis, puisqu'il y a compensation entre le surplus de droits pris en compte et les cotisations qui les génèrent.

Dans un cas comme dans l'autre, on évalue donc une dette implicite du système de retraite qui est de grande ampleur, ce qui est parfois présenté comme la preuve d'un fort déséquilibre intergénérationnel. Laisser aux générations futures une dette de plusieurs années de PIB va de fait très au-delà des chiffres de dette explicite déjà élevés auxquels on est déjà habitué.

Mais cette lecture des calculs en droits acquis ou en système fermé doit être corrigée. Une dette implicite élevée n'est pas un signal suffisant de déséquilibre intergénérationnel entre les générations qui sont actuellement dans le système. Il est dans la nature d'un système de répartition à large périmètre d'avoir une dette implicite très élevée, même dans un régime permanent parfaitement stabilisé où chaque génération est traitée de manière exactement similaire. En fait, l'inégalité intergénérationnelle que traduit cette dette implicite est l'inégalité passée au profit des premières générations de bénéficiaires, à savoir le fait que les premières générations aient touché sans avoir cotisé. Dans le scénario alternatif de la capitalisation pure, un tel avantage n'aurait pas existé, et les engagements implicites seraient exactement compensés par l'actif qu'auraient permis d'accumuler les cotisations de la phase de montée en régime. Or on a vu plus haut que ce transfert dont ont pu bénéficier les premières générations de prestataires n'était pas nécessairement injustifié.

Par ailleurs, le gain qu'il y aurait eu pour les générations courantes à avoir plutôt mis en place un système par capitalisation doit aussi être relativisé. En capitalisation, une génération qui entre dans la vie active n'hérite certes d'aucune dette implicite vis-à-vis des générations antérieures, mais il lui incombe de se constituer ses propres droits par ses cotisations. Si le taux de croissance de l'économie est le même que le taux d'intérêt, les taux d'efforts requis en régime permanent sont les mêmes pour les deux systèmes. Dans ce cas, cela veut dire que l'avantage consenti aux premières générations n'implique en fait aucun surcoût pour les générations suivantes. L'explication de ce miracle apparent est que le financement de cet avantage est indéfiniment reporté d'une génération sur l'autre : ce n'est que s'il fallait un jour fermer le système qu'il faudrait procéder à ce remboursement.

Cet avantage initial ne génère de coût pour les générations du régime permanent que si le rendement de la capitalisation est supérieur au rendement de la répartition. Tout se passe dans ce cas comme si les générations successives avaient à acquitter un intérêt net sur la dette implicite juste égal à la différence entre taux d'intérêt brut et taux de croissance de l'économie. En ce sens, il y a donc bien redistribution au profit des premières générations. Mais il serait à nouveau inexact de qualifier cette redistribution d'inéquitable dès lors qu'elle a profité à des générations moins bien dotées par l'histoire.

B - La dette implicite au sens du système ouvert

Le troisième mode de calcul des engagements implicites doit être très clairement séparé de deux premiers, car son principe est totalement différent. Il consiste simplement à projeter les déséquilibres à venir du système et à en faire la somme actualisée. On parle aussi de besoin de financement actualisé (BFA). Ceci revient à consolider l'ensemble des prestations et cotisations à venir par âge, tant pour les individus déjà retraités que pour les cotisants actuels et l'ensemble des cotisants et retraités à venir. Là encore, on ne s'appuie que sur une partie des prestations et cotisations par génération. Mais le calcul est plus apte à chiffrer un déséquilibre entre générations courantes et générations futures. Si on est en régime permanent équilibré, on ne prévoit aucun déficit futur, cet indicateur est donc nul et ceci cadre bien avec l'idée d'équirépartition des droits et de l'effort entre générations. En revanche, des déséquilibres à venir qui imposeront une charge additionnelle ou des réductions de prestations aux cotisants ou retraités futurs se traduisent bien par un BFA positif.

Un problème pratique complique néanmoins l'utilisation de cet indicateur. Il cumule en effet forte sensibilité au taux d'intérêt et à l'horizon jusqu'auquel sont sommés les déficits provisionnels. Le calcul le moins biaisé est celui qui est fait à horizon infini, avec extrapolation conventionnelle des déficits au-delà de l'horizon usuel des projections de retraite. Mais communiquer sur un tel concept n'est pas évident.

Par ailleurs, comme pour les autres indicateurs vus jusqu'ici, le fait de laisser un besoin de financement aux générations futures n'est pas en soi un critère suffisant pour parler d'inéquité intergénérationnelle. Il n'y a d'inéquité que si ceci laisse ces générations avec un niveau de vie inférieur au notre : on est à nouveau ramené à la comparaison des niveaux de vies des générations successives.

C - La comptabilité générationnelle

La troisième approche que nous évoquerons ici est celle de la comptabilité générationnelle, promue par L. Kotlikoff et co-auteurs¹⁹⁹. Elle aussi fait intervenir des calculs de bilans entre contributions et prestations acquittées et reçues par les générations successives, d'une façon qui recoupe assez largement l'approche en système ouvert que l'on vient de décrire, mais en s'intéressant cette fois à l'ensemble des dépenses publiques. L'équation de base de cette approche correspond à la condition d'équilibre intertemporel des administrations publiques, à horizon infini. Elle fait intervenir quatre termes :

- Le passif net courant des administrations publiques ;
- La somme actualisée du flux futur des dépenses publiques non individualisables ;
- La somme des bilans actualisés impôts-prestations de l'ensemble des générations actuellement vivantes, évalués sur les durées restant à vivre à chacune de ces générations ;
- La somme des bilans actualisés impôts-prestations de l'ensemble des générations à naître, évalués sur l'ensemble de leurs cycles de vie.

L'équilibre budgétaire intertemporel nécessite que la somme des deux premiers termes soit égale à la somme des deux suivants. Le premier terme est évalué en excluant les actifs physiques de l'État²⁰⁰. Le deuxième est évalué en posant l'hypothèse d'une double indexation de ces dépenses non individualisables sur l'évolution de la population totale et celle de la productivité.

Le troisième terme est évalué en fonction d'une hypothèse de fixité des profils actuels de prélèvements et de prestations par âge, à l'indexation près sur la productivité. Les bilans par générations ont un profil sinusoïdal assez typique dû au fait que seuls sont pris en compte les paiements et prestations sur la durée de vie restante. Leur solde part d'une valeur intermédiaire pour les plus jeunes qui sont bénéficiaires nets sur les premières années de leurs existences, puis il devient fortement négatif pour les jeunes actifs, qui sont au début d'une phase du cycle de vie où ils vont être contributeurs nets. Il remonte ensuite pour devenir très positif en début de retraite : les individus en début de retraite font face à un longue

¹⁹⁹ Voir références *supra*.

²⁰⁰ L'hypothèse est que ce patrimoine n'est source d'aucun revenu pour l'Etat et ne peut être vendu pour financer les dépenses publiques; s'il l'était, ceci imposerait à l'Etat de relouer les actifs physiques rendant les mêmes services aux générations futures, ce qui serait donc une opération neutre.

période durant laquelle ils vont profiter du système, le bilan redescendant ensuite vers zéro au fur et à mesure que l'horizon de vie se raccourcit.

Le quatrième terme est obtenu par solde. Il représente l'ensemble de la charge de financement qui repose sur ces générations futures. On peut le reventiler en efforts nets de financement pour chacune de ces générations futures prise individuellement, en supposant une équirépartition de cet effort parmi l'ensemble de celles-ci, au prorata de leurs effectifs et de leurs productivités. De cette manière, on isole notamment le bilan impôts-prestations de la première des générations à naître, celle de l'année $n+1$ qu'on peut rapprocher de celui de la plus jeune des générations actuellement vivantes, la génération née l'année n . Des bilans inégaux pour ces deux générations signifient a priori un déséquilibre intergénérationnel : si le premier bilan est très supérieur au second, cela signifie que les générations à naître supporteront sur leur existence une charge fiscale bien plus importante que les générations courantes, pour des services équivalents en proportion de leur productivité.

Cette approche a eu une certaine influence. Des comptes par générations ont notamment été annexés durant quelques années aux documents budgétaires officiels du Congrès américain. Son influence en Europe est restée davantage confinée aux milieux académiques ou para-académiques. Quel que soit son intérêt, elle s'avère en effet présenter un certain nombre de limites, dont on trouvera une vue d'ensemble chez Masson²⁰¹.

La première de ces limites tient aux nombreuses conventions sur lesquelles elle repose : pour la France, le rôle de ces conventions a été notamment analysé par Accardo et Bonnet²⁰². Selon les conventions retenues, le rapport entre bilan actualisé de la génération à naître et de la plus jeune des générations existantes peut varier de un à quatre, les éléments qui affectent le résultat étant notamment la façon dont on trace la ligne de partage entre dépenses individualisables et celles non individualisables, ainsi que le taux d'actualisation qui s'avère à nouveau crucial pour le résultat.

²⁰¹ « Méthode et usages des comptes générationnels : un regard décalé », A. Masson, *Economie et Prévision*, n° 154, 2003.

²⁰² « Une étude de comparaison générationnelle pour la France en 1996 », J. Accardo, et « Comptabilité générationnelle appliquée à la France : quelques facteurs d'instabilité des résultats », C. Bonnet, tous deux publiés dans *Economie et Prévision*, n° 154, 2003.

Au-delà de ces problèmes de mise en œuvre pratique, la méthode s'appuie sur une vision assez extrême du déséquilibre intergénérationnel : elle fait l'hypothèse que, face aux déséquilibres intertemporels des dépenses publiques, la réponse consiste à maintenir intégralement le *statu quo* vis-à-vis des générations actuellement en vie, comme si aucun ajustement du contrat intergénérationnel n'était possible vis-à-vis de ces générations déjà entrées par la naissance dans le système, et elle suppose en revanche un ajustement immédiat dès la génération suivante. On comprend que cette méthode puisse donner une vision très extrême du déséquilibre intergénérationnel.

En fait, il faut davantage voir dans la méthode une façon de démontrer la non-soutenabilité de la politique fiscale -ou le fait que notre système de transferts par âge n'est toujours pas parvenu à la maturité. Si la politique était soutenable, il serait possible de maintenir le *statu quo* aussi bien pour les générations courantes que pour les générations à naître. Le fait d'avoir un écart entre les bilans actuariels des générations nées et à naître est une façon de montrer que nous ne sommes pas dans une telle configuration de soutenabilité et que des modifications vont être nécessaires soit au niveau des prestations, soit au niveau des cotisations. Mais la méthode est totalement arbitraire dans le chiffrage de la façon dont l'effort de retour à la soutenabilité sera probablement partagé entre générations. Dans la pratique, on doit s'attendre à ce qu'une part de cet effort porte sur les générations déjà nées et se prolonge de manière progressive sur les générations ultérieures.

Pour finir, la méthode reste évidemment non pertinente pour juger de l'équité ou de l'inéquité d'une telle situation. Comme on l'a expliqué à propos des autres méthodes actuarielles, c'est une chose de constater que toutes les générations ne peuvent avoir les mêmes bilans actualisés entre leurs contributions et leurs prestations, ni les mêmes taux de retour sur leurs contributions. Mais il ne s'agit là que d'un constat sur la *redistribution* intergénérationnelle ou sur la *soutenabilité* du régime actuel de prélèvements/prestations. Cette redistribution ou le coût du retour à la soutenabilité ne sont injustes qu'à partir du moment où ils viennent peser sur des générations moins favorisées par la croissance ou par l'histoire. On se heurte donc encore une fois au problème qu'on a cherché à éluder jusqu'ici. Quand peut-on dire qu'une génération est plus ou moins favorisée qu'une autre au niveau de ses ressources primaires, avant redistribution intergénérationnelle ?

Chapitre III

Quelle limite au report vers les générations futures ?

L'idée que certaines générations auraient été excessivement avantagées par l'évolution des transferts sociaux ou l'idée qu'on ne doit pas transférer de charges excessives vers les générations futures ne peut s'appuyer sur l'application mécanique d'un principe d'égalité actuarielle. Elle devrait se fonder sur une comparaison des trajectoires de revenu ou de bien-être de ces générations passées futures. Ceci oblige à se confronter à la question de la croissance économique. On a déjà tiré argument du plus faible niveau de vie de ces générations passées pour justifier les avantages dont elles ont profité. Symétriquement, les perspectives de croissance future justifient-elles ou interdisent-elles un transfert de charge vers les générations à venir ? On commencera par rappeler qu'une prospective déterministe et comptable du revenu par tête peut effectivement appuyer cette thèse de la légitimité d'un report de charges vers le futur. Mais elle correspond à une vision mécaniste des déterminants du bien-être et ignore les nombreuses incertitudes qui existent en matière de niveau et de contenu de cette croissance future. D'autres visions des déterminants du bien-être conduisent plutôt à prévoir une situation moins favorable pour les générations à venir par rapport à celle qu'ont connue les générations qui, à ce jour, ont le plus profité de la balance des transferts intergénérationnels.

I - L'apport théorique des gains de productivité

Les limites des approches instantanées et de l'approche par bilans sur cycle de vie obligent à revenir à la question de la comparaison à travers le temps des niveaux de vie des générations successives, que ce soit avant ou après prise en compte des prélèvements et des transferts. On a déjà mobilisé qualitativement cette comparaison dans le temps pour relativiser la portée de l'avantage dont ont bénéficié les premières générations de retraités : ces générations n'ont bénéficié que d'un niveau de vie très inférieur à celui dont ont bénéficié les générations ultérieures, et il n'est donc pas anormal que la redistribution intergénérationnelle ait joué en leur faveur, d'une manière qu'il faut d'ailleurs relativiser par la prise en compte simultanée des transferts ascendants et descendants.

Qu'en est-il en termes prospectifs ? Si on s'en tient à une vision strictement monétaire des niveaux de vie, le même type d'argument peut-être utilisé pour relativiser les conséquences de hausses futures des prélèvements, tant pour la retraite que pour d'autres postes de dépense publique, et il a souvent été utilisé en ce sens dans le débat sur la retraite. Les données comptables sont très simples. A l'horizon 2040, l'impact du vieillissement sur le coût des retraites est évalué à quelques points de PIB, de 2 à 6 points selon les hypothèses d'âge de la retraite, d'indexation, de productivité et d'emploi. Or des progrès de productivité d'environ 1,8 points par an (hypothèse centrale des projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) conduisent à l'horizon 2050 à plus qu'un doublement du salaire brut (une multiplication par 2,3). Accroître de quelques points le taux de prélèvement sur une base cotisable dont la taille aurait plus que doublé laisse donc une large marge de croissance pour le revenu restant à la disposition des actifs.

Le tableau suivant le précise en reprenant de manière plus détaillée les projections du COR²⁰³. Il donne les évolutions à long terme des pouvoirs d'achat du salaire net et de la pension nette sous diverses hypothèses d'indexation et de productivité.

²⁰³ Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : perspectives 2020 et 2050 : troisième rapport*, La documentation Française, 2006.

Tableau 2 : Pouvoir d'achat du salaire net et de la pension moyenne sous diverses hypothèses

	Hausse des cotisations en points de PIB		Pouvoir d'achat du salaire net (base 100 en 2003)		Pouvoir d'achat de la pension moyenne (base 100 en 2003)	
	2020	2050	2020	2050	2020	2050
Hypothèse centrale						
Productivité à +1,8% par an, retraites indexées sur les prix	0,8	3,1	132	208	119	170
Variante d'indexation						
Indexation de la pension moyenne sur le salaire net	1,8	5,2	127	192	127	192
Variantes de productivité						
1% par an	1,8	4,8	113	137	113	131
2,5% par an	0	1,8	149	295	124	212

Source : Conseil d'orientation des retraites, 2006

Dans l'hypothèse de référence, avec une indexation des retraites sur les prix, et après prise en compte d'une hausse des cotisations retraites représentant 3,1 points de PIB, on continue à avoir davantage qu'un doublement du pouvoir d'achat du salaire net à l'horizon 2050, soit une hausse de 108%. Avec une règle d'indexation plus favorable aux retraités préservant le statu quo actuel en terme d'équité transversale, la hausse requise pour le taux de cotisation est plus forte, de 5,2 points de PIB, mais n'empêche pas de continuer à avoir un quasi-doublement du niveau de vie, en l'occurrence une hausse de 92%. La hausse du niveau de vie net des actifs est naturellement encore plus forte avec l'hypothèse de productivité haute à 2,5% (+195%), d'autant qu'avec une indexation des retraites sur les prix, elle conduit à un décrochement du niveau de vie relatif des retraités encore plus significatif que dans l'hypothèse de référence, ce qui allège encore plus la facture des retraites (1,8 point de PIB seulement).

On constate surtout que, même sous une hypothèse de productivité très ralentie (1% par an), on conserve un avantage aux générations futures, certes assez réduit (37% de gain de pouvoir d'achat en presque 50 ans) mais tout de même significatif. Un tel constat suggère effectivement que la hausse des prélèvements pour la retraite pourrait se faire sans défavoriser les générations futures par rapport aux générations courantes.

Or il existe une réticence spontanée à tirer argument de cette croissance pour légitimer un transfert de charge important vers ces générations futures. On peut donc dire qu'il existe une sorte de paradoxe. Les gains de productivité semblent apporter, sur le papier, une solution miracle au problème que les retraites sont censées poser aux générations futures. Or l'intuition suggère qu'il n'en est rien et que le report de la charge sur ces générations futures constitue bien une stratégie de fuite en avant à la fois risquée et inéquitable. D'ailleurs, les enquêtes d'opinion font état d'un pessimisme plutôt marqué sur le bien-être relatif des générations futures. Selon l'édition 2006 de l'Eurobaromètre, ce sont 76% des Français interrogés qui prévoient une vie plus difficile pour leurs enfants que pour eux-mêmes, et seulement 8% qui leur prévoient une vie plus facile. On peut évidemment arguer que des opinions subjectives de cette nature ne peuvent être mises sur le même pied que des données quantitatives. Mais l'écart est ici trop grand pour qu'on puisse se contenter de cette position. S'il y a un tel décalage, c'est que d'autres critères de comparaison intergénérationnelle rentrent implicitement en compte dans nos évaluations intuitives du problème des retraites ou dans notre perception globale du niveau de vie. Peut-on essayer de les objectiver ?

II - Les freins au report de charges

A - Une dynamique du bien-être plus limitée que celle de la productivité

Les pistes sont en fait assez nombreuses pour dépasser l'analyse sommaire en termes de projections de revenus par tête moyens des actifs et des retraités. Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette question recoupe très largement les interrogations actuelles sur la pertinence des mesures du pouvoir d'achat moyen pour rendre compte de l'évolution du bien-être en longue période.

Une attention particulière peut d'abord être apportée aux questions de répartition de ce pouvoir d'achat au sein de la population active. Les inégalités *verticales* ne sont pas vécues de la même manière selon qu'elles se répartissent autour d'une moyenne de revenu net fortement ou faiblement croissante. Ces inégalités ont un aspect dynamique : elles sont le résultat de mouvements croisés entre des individus dont les revenus nets décrochent à la hausse ou à la baisse par rapport au niveau de vie moyen. Plus la croissance est lente, plus est importante la proportion d'individus pour qui il y a baisse effective du

revenu individuel et qui ont donc le sentiment que la distribution intergénérationnelle des richesses leur est défavorable. Or ces cas de décroissance du revenu net pèsent proportionnellement plus lourd dans le sentiment global de bien-être collectif, notamment si l'on retient l'idée que les individus sont davantage sensibles aux pertes qu'aux gains.

Une question qui rejoint cette question des inégalités est celle de la répartition des risques. Une même espérance de revenu n'est pas valorisée de la même manière selon qu'il s'agit d'un revenu certain ou très aléatoire. Or la montée des risques économiques affecte les différentes générations ou tranches d'âge de manière très inégale. On a vu plus haut l'exemple de l'évolution des taux de pauvreté. Par nature, les retraités sont également protégés du risque de chômage, celui-ci affectant en priorité les jeunes entrants sur le marché du travail ou les individus du bas de la rémunération des salaires. Une poursuite de la hausse des prélèvements pour la retraite ou d'autres dépenses sociales pourrait aggraver encore ce phénomène sauf à imaginer que les plus bas salaires seraient totalement exonérés de cette hausse, avec un nouveau renforcement des mécanismes d'allègement de charge mais dont l'effet serait d'accroître plus fortement l'effort contributif demandé aux autres catégories de salariés.

Une autre approche met en avant le problème de la relativité des normes sociales par rapport auxquelles sont évalués les niveaux de revenu. Mesurer l'évolution du bien-être à long terme sur la base de revenus réels revient à comparer les capacités à se procurer un panier de biens de contenu et de qualité parfaitement constants au cours du temps. Or les débats actuels sur la mesure du pouvoir d'achat montrent déjà à quel point cette approche du niveau de vie a du mal à être acceptée par l'opinion publique, même pour la mesure d'évolutions à court-terme. Ceci doit être *a fortiori* le cas sur le long et le très long-terme. Le passage du temps modifie les normes de consommation et les aspirations en matière de niveau de vie, et il en résulte un décalage considérable entre les changements du revenu « à prix constants » et l'aisance économique ressentie subjectivement par les individus.

Cette idée est confirmée par l'observation en longue période des mesures directes de bien-être subjectif. Le résultat central de cette littérature est connu sous le nom de paradoxe d'Easterlin, lequel avait relevé la contradiction entre la croissance du revenu réel aux Etats-Unis sur les décennies d'après-guerre et la quasi-stabilité du sentiment de bien-être subjectif exprimé dans les enquêtes d'opinion²⁰⁴. Le même

²⁰⁴ R.A. Easterlin « *Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence* », in David R. and Reder R. (Eds) *Nations and Households in Economic Growth: essays in honor of Moses Abramovitz*, New York, Academic Press, 1974.

constat a été confirmé depuis par de nombreuses autres sources de données²⁰⁵. On peut essayer de le formaliser en substituant au PIB ou au revenu par tête différents types d'indices de revenu relatif.

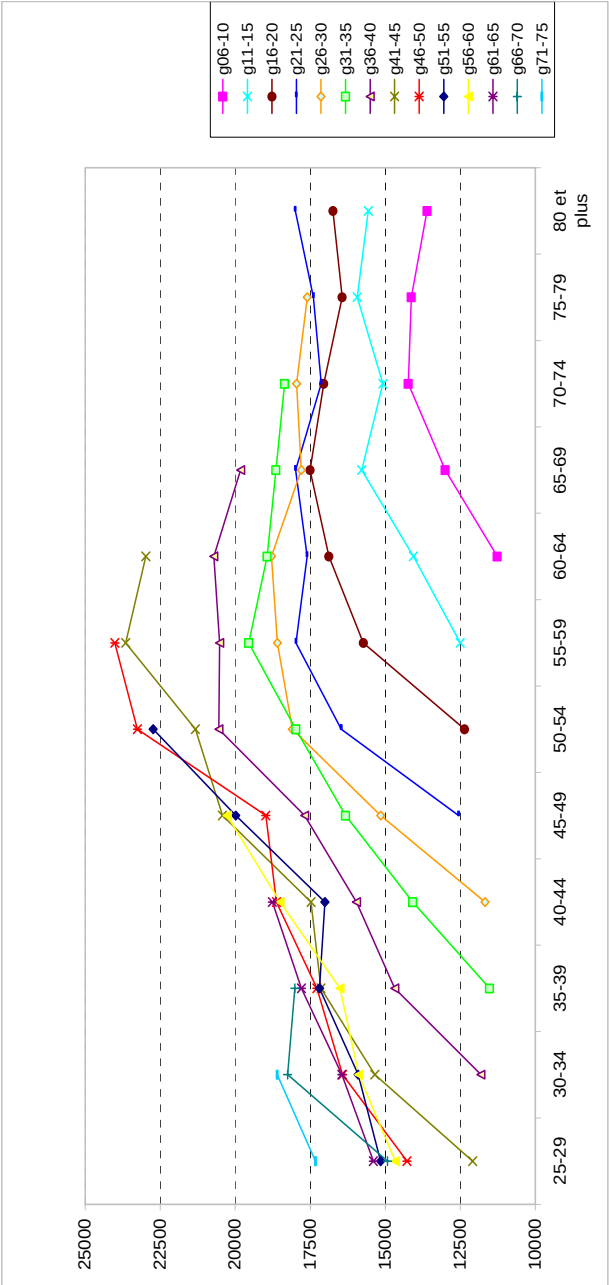
On peut par exemple mesurer le bien-être des différentes générations à chaque étape de leur cycle de vie en rapportant leur revenu au revenu moyen courant de l'ensemble de la population, en supposant que celui-ci constitue la norme de niveau de vie par rapport à laquelle les individus évaluent leur situation courante. Un intérêt de cette approche est de rendre le calcul totalement indépendant du chiffrage de l'évolution des prix : il donne le même résultat si on se fonde sur des revenus en prix constants ou en prix courants. Une telle approche était retenue dans une étude de Legris et Lollivier²⁰⁶ et conduisait au constat d'une détérioration du niveau de bien-être relatif des générations les plus jeunes. On propose sur les figures 11 et 12 une actualisation de ce calcul incluant les résultats des enquêtes "budget des familles" de l'INSEE les plus récentes²⁰⁷. La figure 11 donne les niveaux de vie absolus dans les ménages par âge du chef de ménage. La figure 12 donne les mêmes niveaux de vie en termes relatifs (normalisés au niveau de vie moyen de 2005). La première figure montre que, même en termes absolus, il y a déjà un freinage très significatif du niveau de vie des générations les plus jeunes comparées aux générations précédentes. Elles débutent leur vie adulte avec des conditions de revenu réel à peine supérieures à celles dont bénéficiaient les générations précédentes. Or le constat est encore amplifié si on raisonne en termes de revenus relatifs, et l'on constate qu'à l'aune de ce critère, quelques générations ont réussi à dominer toutes les autres en termes de positionnement relatif dans l'échelle des revenus à chaque étape de son cycle de vie. C'est notamment le cas pour la génération 1941-1945, ce qui s'explique facilement. Elle a abordé le marché du travail avant le ralentissement de croissance et à une période où, comme le montrait la figure 1, la charge des dépenses sociales et la structure démographique étaient encore favorables. Elle était déjà en position d'*insider* lorsque la croissance a commencé à ralentir. Elle a donc pu se protéger mieux que les suivantes contre les conséquences de ce ralentissement global. Même si elle a été mise à contribution pour le financement de la croissance des dépenses sociales intervenue depuis cette date, elle a réussi à maintenir un pouvoir d'achat relatif important tant vis-à-vis des générations qui l'avaient précédée que vis-à-vis des générations suivantes.

²⁰⁵ A. Clark, P. Frijters et M.-A. Schiells « *Income and happiness: evidence, explanations and economic implications* », Document de travail PSE n° 2006-24.

²⁰⁶ « Le niveau de vie par génération », B. Legris et S. Lollivier, *Insee Première* n°423, 1996.

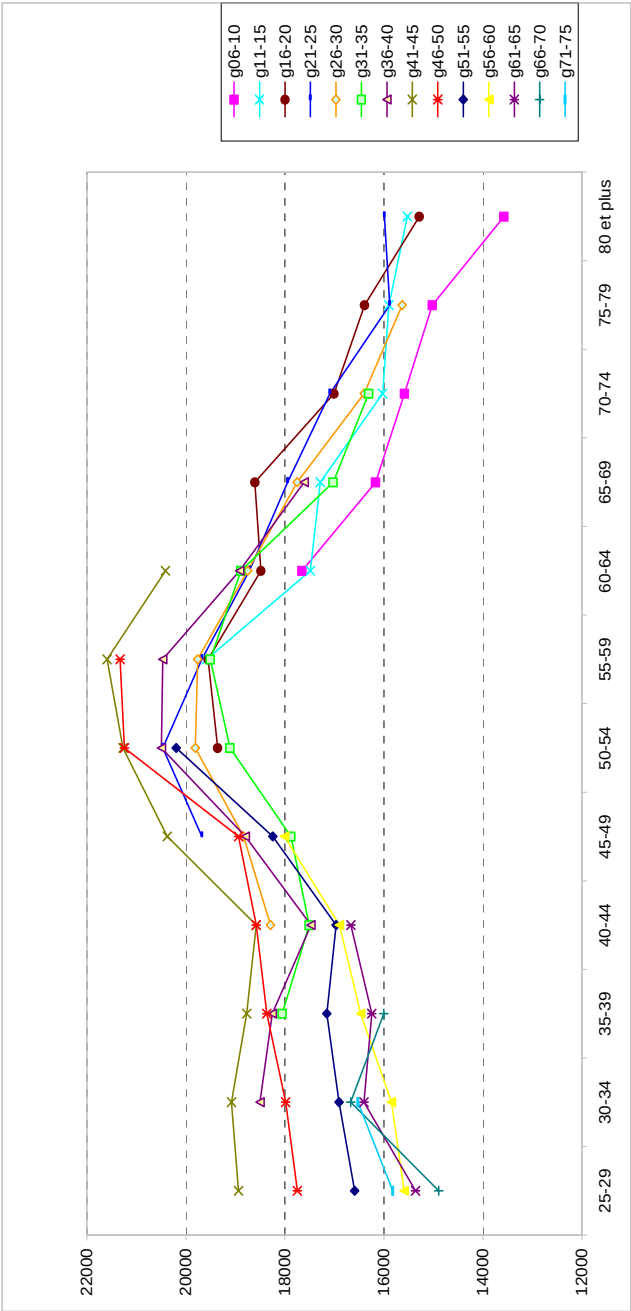
²⁰⁷ Cette actualisation a été effectuée par C. Bonnet.

Figure 11 : Niveau de vie absolu par génération et âge (revenu annuel, en euros 2005)



Lecture : Entre 25 et 29 ans, les chefs de ménage de la génération 1971-1975 avaient un niveau de vie annuel équivalent à environ 17 300 euros de 2005. Entre 55 et 59 ans, les chefs de ménage de la génération 1931-35 avaient un revenu annuel équivalent à environ 19 500 euros de 2005.

Figure 12 : Niveau de vie relatif par génération et âge



Lecture : Entre 45 et 49 ans, les chefs de ménage de la génération 1941-1945 avaient un niveau de vie relatif instantané équivalent à celui que procuraient 20 500 euros de revenu annuel en 2005. Au même âge, les individus de la génération 1951-55 avaient un niveau relatif instantané équivalent à celui que procuraient 18 250 euros en 2005.

Cette approche était également utilisée en projection dans Blanchet et Monfort²⁰⁸ conjointement à une autre méthode consistant à plutôt déflater les revenus courants par les revenus prévalant au moment de l'adolescence, supposée constituer la période de formation des aspirations en matière de consommation. Une approche de même type a encore été proposée par Cornilleau²⁰⁹ combinant à la fois la dynamique de la croissance et celle des inégalités. L'idée consiste à considérer que les individus ont un point de référence qui est le niveau de vie qu'avait la tranche la plus riche de la population à l'âge où se sont formées leurs aspirations. Le bien-être moyen est d'autant plus élevé que l'inégalité intragénérationnelle est faible, et également d'autant plus élevé que la croissance enregistrée entre cet âge de formation des aspirations et l'âge courant a elle-même été élevée. Cette croissance permet en effet à ces individus de se rapprocher, voire de dépasser cette norme initiale de niveau de vie. La caractéristique importante de ce type d'indice est qu'il n'y a plus de relation en *niveau* entre le PIB/tête et le bien-être. C'est uniquement la croissance du PIB qui affecte ce bien-être, et une croissance qui ralentit se traduit ainsi donc par un déclin du bien-être subjectif.

Evidemment, cette idée de corriger la croissance en fonction de l'évolution des normes de niveau de vie ne va pas non plus sans objections. Appliquée aux problèmes de redistribution instantanée, la prise en compte des normes ou habitudes de consommation des individus conduit à des recommandations très conservatrices, à savoir préserver de hauts revenus pour les plus aisés au titre qu'ils sont habitués à des modes de vie plus coûteux. Il faudrait donc mieux justifier pourquoi ce qui semble discutable dans le domaine intragénérationnel serait au contraire pertinent dans le domaine intergénérationnel. Il n'en s'agit pas moins d'un élément important pour la relativisation des marges de manœuvre offertes par des progrès de productivité qui, en toute hypothèse, ne devraient pas réatteindre les niveaux très élevés qu'ils ont connus durant la phase des "Trente glorieuses".

²⁰⁸ « Croissance, transferts et inégalités entre générations », D. Blanchet et J. A. Monfort, *Economie et Prévision*, 154: 79-94, 2002.

²⁰⁹ « Croissance économique et bien-être », G. Cornilleau, *Revue de l'OFCE*, n° 96, Janvier 2006.

B - La dynamique des autres besoins collectifs

A ces considérations doit s'ajouter le fait que la croissance du prélèvement retraite n'est pas le seul poste pour lequel ces marges de manœuvre sont susceptibles d'être mobilisées.

Produire des projections de l'ensemble des dépenses collectives est malheureusement plus difficile que de produire des projections des seules dépenses de retraite. Les approches existantes portent principalement sur la dynamique des dépenses liées à l'âge, incluant notamment les dépenses de santé²¹⁰. L'incidence pure du vieillissement démographique sur ces dernières est plus faible qu'elle ne l'est pour les dépenses de retraites, mais ce poste a bien d'autres raisons de rester sur une dynamique croissante et on ne peut réfléchir à l'évolution des prélèvements destinés à la retraite sans prendre en compte l'ensemble de la dynamique de cet autre poste. Se trouver obligé demain de rationner l'accès aux soins parce que la majorité des marges de manœuvre en matière de prélèvements obligatoires auraient été pré-affectés à la retraite ne serait sans doute pas optimal, aussi bien en termes d'optimum instantané qu'intergénérationnels.

La même réflexion vaut a fortiori pour les risques de concurrence entre dépenses consacrées à l'insertion économique des jeunes générations, et dépenses environnementales.

En matière de dépenses d'éducation, un réflexe est de considérer qu'on peut bénéficier de phénomènes de compensation. La thèse est que la hausse du poids des dépendants âgés s'accompagne d'une baisse de la charge de la population jeune, autorisant une compensation entre hausse des transferts ascendants et baisse des transferts descendants (éducation et politique familiale). Mais un tel raisonnement ne vaut que pour la part du vieillissement démographique qui est due à l'inversion de la croissance démographique. Il ne joue pas pour la part de vieillissement dû à l'allongement de la durée de vie. Or c'est ce dernier qui constitue la composante dominante du vieillissement, au moins en France. Par ailleurs, à poids démographique donné des plus jeunes, les évolutions technologiques et la nécessité de faire évoluer le système productif face à la concurrence des pays émergents renforcent les exigences en matière de

²¹⁰ On citera principalement les travaux de l'*Ageing Working Group* de la commission européenne (« The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050) », European Commission, Special report, n° 1, 2006), et pour la France, les projections de M. Plane (« La démographie à la rescousse de la protection sociale en France », Lettre de l'OFCE, n° 281, 2007).

formation et tendent plutôt à accroître le coût collectif de l'insertion des générations successives sur le marché du travail. On rejoint ici pleinement la problématique intergénérationnelle : un choix de privilégier des transferts ascendants a non seulement des effets de répartition comptable entre générations mais peut aussi avoir des effets induits sur cette insertion des générations plus jeunes, qui non seulement pénaliserait ces générations mais se retournerait aussi *in fine* vers les générations plus âgées si ceci réduit la base de financement de ces transferts ascendants. Ce scénario de compétition et d'interaction négative entre transferts ascendants et descendants serait à rebours du scénario coopératif souvent mis en avant par Masson²¹¹ dans lequel les transferts ascendants sont plutôt la juste compensation de l'effort que chaque génération fait pour l'insertion de la génération suivante.

La thématique intergénérationnelle est également très présente concernant une autre catégorie de dépenses collectives, celles visant à la préservation de l'environnement ou, plus généralement la thématique du développement soutenable. Cette thématique relève d'un courant de réflexion qui, à ce jour, a eu très peu de points de contacts avec la réflexion sur les transferts sociaux. On citera néanmoins la présentation très détaillée de Heller²¹² pour une approche globale de ces différents problèmes.

²¹¹ « Économie des transferts entre générations : altruisme, équité, réciprocité indirecte, ambivalence », A. Masson, in *Démographie et Economie*, Rapport du Conseil d'analyse économique n° 35.

²¹² P. Heller, *Who will pay ? Coping with aging societies, climate change and other long-term fiscal challenges*, IMF, 2003.

CONCLUSION

Au terme de cet examen, que peut-on retenir quant au bon usage de l'approche générationnelle dans le domaine des retraites ? Les conclusions sont de deux ordres, à la fois positives et normatives. Elles concernent à la fois le constat que l'on peut faire sur les inégalités intergénérationnelles et les guides que l'on peut essayer de proposer pour l'orientation des politiques des retraites.

En matière de constat, on a montré la nécessité de varier les angles sous lesquels on compare les générations successives. Les inégalités entre générations peuvent être envisagées soit sous l'angle transversal soit sous l'angle longitudinal. L'angle transversal est le plus simple à mettre en œuvre, mais il reste insuffisant. Sous l'angle longitudinal, il est important de combiner les messages concernant les flux totaux de prestations reçues, qui dépendent à la fois de leur niveau et de leur durée de service, et les messages relatifs à la balance entre cotisations et prestations, qu'on exprime cette balance sous forme de bilans actualisés ou de taux de retour sur cotisations. Mais le constat ne peut s'arrêter à ces bilans. Ces bilans doivent être mis en regard des niveaux de vie ou de bien-être atteints par chaque génération à chaque stade de son existence, niveaux de bien-être qui ne peuvent eux-mêmes se réduire aux indicateurs standards de pouvoir d'achat monétaire. Combiner toutes ces dimensions est indispensable car les messages obtenus peuvent varier d'un indicateur ou d'une famille d'indicateurs à l'autre. Par exemple, les générations les plus avantagées en termes de taux de rendement interne n'ont pas forcément été les plus avantagées en termes de niveau et de durée de service des pensions, ni en termes de pouvoir d'achat relatif instantané par rapport aux actifs du moment.

Du point de vue normatif, on est conduit à récuser deux positions extrêmes.

L'une consiste à assimiler équité intergénérationnelle et égalité des taux de rendements des cotisations à la retraite entre générations successives. Un tel objectif d'égalisation systématique des taux de rendement est à la fois irréaliste et sans fondement éthique. Il est irréaliste car, par nature, un système par répartition génère mécaniquement une inégalité du taux de rendement au profit des premières générations de bénéficiaires, ce taux de rendement étant ensuite automatiquement ramené à long terme vers le taux de croissance global de l'économie, quelle que soit la politique des retraites qui est suivie. Cet objectif est en même temps sans fondement éthique car il voudrait dire que l'équité requiert l'absence de redistribution entre générations. Or les redistributions entre générations ne sont pas moins légitimes *a priori* que les redistributions intragénérationnelles.

Cela ne signifie pas que la référence à la neutralité actuarielle n'est pas légitime dans certains contextes, comme l'a montré le débat sur le lien entre niveau de pension et âge de liquidation. Ceci ne signifie pas non plus que les indicateurs de rendement par génération sont sans utilité. Mais ceci conduit à bien recadrer leur usage. Ces indicateurs mesurent la redistribution, ils ne mesurent pas l'équité. La vraie question de l'équité des transferts est de savoir si la redistribution que mesurent ces indicateurs est bien une redistribution et non pas une anti-redistribution.

L'autre position extrême que l'on peut récuser est la position inverse consistant à évacuer totalement le débat sur l'équité intergénérationnelle au prétexte que cette notion est trop ambiguë ou trop indécidable. L'idée qui sous-tend cette position est l'idée que les perspectives de croissance future, même modérées, restent suffisamment favorables pour considérer que les générations à venir bénéficieront de conditions de vie largement supérieures aux nôtres, quelles que soient les mesures adoptées en matière de retraite ou de transferts sociaux. C'est cette perspective de croissance qui autoriserait à faire l'économie du débat intergénérationnel. Or ce raisonnement n'est valable que si on adopte une lecture très à plat des projections de niveau de vie ou de produit par tête. Cette lecture simpliste des données de croissance économique est contestable. Elle néglige les composantes non monétaires du bien-être et l'effet de l'évolution des normes de consommation. Même d'un point de vue monétaire, l'analyse doit prendre en compte le fait que d'autres besoins collectifs devraient aussi rester sur une pente ascendante.

Entre ces deux positions extrêmes, peut-on proposer une position médiane ? Sans prétendre clore le débat, quelques propositions peuvent être avancées.

Tout d'abord, une façon de contourner l'absence de critère intergénérationnel unique est de commencer par prendre le problème dans l'autre sens. La question n'est pas de réaliser l'équité intergénérationnelle, mais serait avant tout d'éviter que n'apparaissent des inégalités trop flagrantes sur tel ou tel critère d'une famille de critères jugés prioritaires.

Au vu des incertitudes sur le niveau de la croissance future, une première forme d'inéquité serait par exemple de léguer aux générations à venir une dette explicite découlant du fait que les dépenses passées n'ont pas été financées. Un tel report de charge explicite vers les générations futures se justifie lorsque la dette a servi à accroître le potentiel productif de ces générations futures et donc sa capacité de remboursement. Ceci peut-être vrai pour des dépenses d'investissement, que ce soit en capital physique ou en capital humain. Mais ceci n'est le cas ni pour la majeure partie des dépenses de santé (prévention exclue) ni pour les dépenses de retraite.

On peut ensuite s'intéresser au risque de développement d'inéquités transversales. Ceci invite à éviter que les barèmes de calcul des droits ou d'indexation ne viennent recreuser à l'excès les écarts de niveau de vie entre actifs et retraités et ne fassent réapparaître des poches importantes de pauvreté au sein de la population des retraités, notamment parmi les plus âgés d'entre eux. D'autre part, une approche du bien-être par génération qui pondère assez fortement la dimension de l'accès à l'emploi doit inciter à gérer la retraite de la façon qui pénalise le moins possible l'accès des plus jeunes au marché du travail.

Le premier objectif consistant à éviter la paupérisation relative des retraités est sans doute plus facile à atteindre dans un contexte de remontée de l'âge de la retraite. A dépenses globales données, décaler l'âge pour préserver le niveau des pensions est préférable à la solution symétrique qui privilégie le *statu quo* sur l'âge par rapport au *statu quo* sur le montant. Le scénario de remontée de l'âge de la retraite n'est pas non plus incompatible avec l'équité intergénérationnelle en matière de durée de la retraite, dès lors qu'une part importante du vieillissement résulte de l'allongement de la durée de vie. Or tel est bien le cas en France où l'espérance de vie est dynamique et où la part de vieillissement « par le bas » est limitée par le niveau relativement de la fécondité.

Les risques d'inéquité intergénérationnelle liée à la remontée de l'âge de la retraite se situent plutôt à un autre niveau. L'un serait que cette remontée accentue les difficultés de fin de carrière pour les travailleurs qui ne peuvent se maintenir en emploi jusqu'à des âges élevés. L'autre serait que cette remontée ne vienne freiner l'accès au marché du travail des générations entrantes.

Le premier problème serait particulièrement marqué pour les générations de transition si le durcissement des conditions d'accès à la retraite se fait sans qu'il y ait reconstitution d'un marché du travail significatif pour les seniors. Il appelle à une action parallèle sur les droits à la retraite et sur l'accès à l'emploi ou le maintien dans l'emploi pour cette catégorie de main d'œuvre, ainsi que des mesures spécifiques pour

les individus pour qui le maintien dans l'emploi est réellement impossible ou serait excessivement difficile.

Le second problème se poserait dans une économie à volume global d'emploi fixé dans laquelle tout ralentissement des sorties se traduit par un freinage des entrées. C'est d'ailleurs en vertu de ce type de raisonnement que les politiques de départs anticipés ont souvent été présentées comme allant dans le sens de la solidarité intergénérationnelle. On sait toutefois que cette vision du fonctionnement du marché du travail est peu confirmée par l'expérience. De fait, les politiques de sortie anticipée suivies par la France n'ont guère eu cet effet d'améliorer les conditions d'insertion des plus jeunes. Ceci suggère que l'inversion de ces politiques de retraite précoce pourrait ne pas avoir d'effet défavorable sur les générations qui suivent, et pourraient même leur être favorable, même si une telle hypothèse demande à son tour à être vérifiée.

Quelles que soient les préconisations pratiques auxquelles on aboutit, il est important de sortir d'une vision monodimensionnelle, purement monétaire et très agrégée, de la comparaison des niveaux de vie des générations successives et de ne pas se limiter à une approche « sectorielle » de cette équité intergénérationnelle. Avoir commencé par aborder le problème dans le cas particulier de la retraite était une étape naturelle. Mais les effets intergénérationnels des politiques de retraite ne sont qu'un aspect d'un débat plus global sur la soutenabilité à long terme de nos modes de production, de consommation et de gestion des besoins collectifs. Par exemple, à supposer que marge de manœuvres il y a sur le niveau futur des prélèvements obligatoires, peut-on se permettre que ces marges de manœuvre soient préemptées pour le financement du *statu quo* sur l'âge de la retraite, ou faut-il plutôt les réserver à la santé, au financement de la dépendance, au maintien de la cohésion sociale, à la prévention des nouveaux risques naturels ou au financement de la recherche sur les substituts aux ressources épuisables. Un enrichissement significatif du débat intergénérationnel est sans aucun doute à attendre d'une convergence de l'ensemble des interrogations actuelles sur la notion de bien-être, sur le contenu de la croissance et sur le concept de soutenabilité, à savoir le fait de laisser aux générations futures la capacité de disposer de conditions de vie au moins aussi favorables que les nôtres.

**LES EFFETS INTERGÉNÉRATIONNELS DE
LA DETTE SOCIALE
ET DE SON REMBOURSEMENT**

Avertissement**Résumé****Introduction****Chapitre I****La dette sociale et sa contribution à l'équilibre des comptes
de la sécurité sociale**

I. La dette sociale au 31 décembre 2007.....	433
II. La discussion du périmètre de la dette sociale.....	440
III. L'avenir de la dette sociale.....	443

Chapitre II**L'impact intergénérationnel de la dette sociale suivant les textes applicables**

I. Les dépenses financées par endettement.....	446
II. Le remboursement de la dette sociale.....	450
III. L'analyse intergénérationnelle de la dette sociale actuelle.....	450

Chapitre III**Trois scénarios à l'horizon 2050**

I. Analyse des scénarios.....	455
II. Conclusion intermédiaire.....	466

Conclusion**Annexes**

I. Un modèle simplifié du régime général et de son financement.....	471
II. Calculs de soutenabilité budgétaire et détermination du solde primaire stabilisant.....	485
III. L'impact macroéconomique des hausses de contribution sociale généralisée dans un cadre keynésien.....	487
IV. Note de l'Observatoire français des conjonctures économiques.....	489

AVERTISSEMENT

Le présent rapport a pour objet d'évaluer les effets intergénérationnels de la dette sociale et de son remboursement du point de vue des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire les transferts de prélèvements obligatoires entre générations induits par l'endettement du régime général de la Sécurité sociale.

La dette sociale est considérée dans un premier temps à son niveau actuel, qui résulte d'opérations de reprise des dettes contractées par le régime général pour financer ses déficits jusqu'à l'exercice 2006 inclus. Dans un second temps est envisagée l'hypothèse d'une augmentation de cette dette sociale aux fins de financer les déficits du régime général de la Sécurité sociale à compter de l'exercice 2007 et au moins jusqu'en 2012²¹³.

Dans les développements qui suivent, le retour à l'équilibre des comptes du régime général de la Sécurité sociale est envisagé grâce à l'action sur deux leviers : d'une part, le recours à l'endettement et le remboursement des dettes contractées *via* le prélèvement de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ; d'autre part, la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) affectée à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

Le présent rapport ne saurait pour autant être regardé comme énonçant des préconisations aux fins de rétablir l'équilibre des comptes du régime général. Plusieurs pistes n'y sont en effet pas examinées : ni celle de l'augmentation de prélèvements obligatoires autres que la CSG ; ni celle, qui probablement s'impose, d'une maîtrise des dépenses du régime général pour en contenir l'évolution par rapport aux prévisions disponibles. Loin d'être exclues dans l'absolu, ces pistes sont écartées des analyses soit parce qu'elles ne ressortissent pas aux attributions du Conseil des prélèvements obligatoires, soit parce qu'elles induiraient des développements d'une complexité excédant l'ambition du présent document.

²¹³ La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 prévoit que le retour à l'équilibre des comptes du régime général interviendra en 2012.

Deux variantes sont néanmoins envisagées pour ce qui est de l'évolution des dépenses d'assurance maladie²¹⁴. La première se fonde sur des projections établies par la CNAMTS, qui font apparaître un taux d'évolution des dépenses d'assurance maladie supérieur en moyenne de 0,65 point à celui du produit intérieur brut (PIB) sur la même période. La seconde, fondée sur le constat que ces trajectoires dessinées en tendance sont insoutenables, envisage l'hypothèse d'une maîtrise des dépenses d'assurance maladie permettant d'aligner leur taux de croissance sur celui du PIB sur la période de 2013 à 2050. La prise en compte de deux variantes, dont une incluant des efforts de maîtrise des dépenses d'assurance maladie, permet d'examiner l'impact des hypothèses sur les transferts intergénérationnels induits par les prélèvements obligatoires.

²¹⁴ L'évolution des dépenses d'assurance vieillesse, retracée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) conformément aux hypothèses du scénario de base du Conseil d'orientation des retraites, ne fait quant à elle pas l'objet d'une variante.

RÉSUMÉ

Le régime général de la Sécurité sociale se prête à l'analyse des effets intergénérationnels de l'endettement public sous l'angle des prélèvements obligatoires. Depuis 1993, les déficits du régime général sont en effet partiellement financés par endettement, notamment *via* une structure *ad hoc*, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), qui amortit la dette sociale grâce au produit d'un prélèvement obligatoire affecté, la CRDS.

L'exploitation et la consolidation de données collectées auprès des caisses de Sécurité sociale et de l'administration fiscale sur la répartition par génération des prestations et des prélèvements obligatoires mettent en évidence les transferts intergénérationnels induits par la dette sociale et son remboursement, mesurés sous deux angles. D'une part, quelles générations bénéficient du financement par l'endettement d'une partie des prestations versées par le régime général ? D'autre part, quelles générations sont mises à contribution pour amortir la dette sociale *via* la CRDS ?

Le propos est prolongé par une analyse intergénérationnelle sur la période de 1993 à 2050. Un cadre d'analyse néoclassique, fondé sur les déterminants de la croissance à long terme, permet de réaliser des simulations prospectives éclairant les conséquences des choix à venir en matière de dette sociale.

Dans l'hypothèse d'une reprise par la CADES des déficits du régime général de la Sécurité sociale jusqu'à l'exercice 2012 inclus, l'allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale de préférence à une augmentation des recettes de la CADES – qui supposerait une modification des textes organiques applicables – se traduit par des transferts de prélèvements sur les générations futures, notamment par l'augmentation de la charge des intérêts de la dette.

Il en va de même dans l'hypothèse d'une poursuite de l'endettement social au-delà de l'exercice 2012, de préférence à un retour à l'équilibre grâce à l'augmentation de la CSG à partir de 2013. La dette sociale étant incluse dans le périmètre de la dette publique, il est considéré ici qu'elle ne peut être pérenne qu'à condition de contenir son augmentation en proportion du PIB. Pour cela, il est nécessaire d'ajuster chaque année le taux de la CRDS, ce qui provoque là encore des transferts de prélèvements vers les générations futures et, du fait de l'alourdissement considérable de la charge des intérêts de la dette sociale,

empêche de modérer significativement le taux des prélèvements obligatoires nécessaires pour financer le régime général de la Sécurité sociale.

D'une manière générale, l'endettement social apparaît donc d'autant moins opportun qu'il se traduit systématiquement par des transferts massifs de prélèvements sur les générations futures – alors même que la dette sociale, d'un montant modeste comparativement à l'ensemble de la dette publique, peut encore être remboursée à raisonnable échéance. Toutefois, les analyses ne tiennent pas compte de l'évolution de l'économie en dehors du modèle simplifié du régime général conçu pour le présent rapport. En particulier, les transferts de prélèvements entre générations du fait de la dette sociale et de son remboursement peuvent, le cas échéant, être accompagnés de réformes fiscales par ailleurs tendant à les neutraliser.

INTRODUCTION

L'endettement des administrations publiques a pour objet de financer les dépenses d'aujourd'hui avec les recettes de demain. Sa justification économique est double :

- comme une entreprise, une administration publique peut s'endetter pour investir dans des immobilisations corporelles ou incorporelles génératrices de revenus futurs ;
- sans relever de l'investissement à proprement parler, les dépenses des administrations publiques peuvent être assorties d'externalités positives. Ainsi, à barème inchangé, peuvent-elles se traduire à terme par une augmentation du produit des prélèvements obligatoires. Le surcroît de revenus pour l'administration permet alors de rembourser la dette initiale. Sans augmentation du taux global de prélèvements obligatoires, l'endettement a permis de financer des dépenses publiques supplémentaires tout en épargnant à l'économie une hausse des prélèvements obligatoires aux effets négatifs sur la croissance.

Toutefois, l'endettement public peut avoir des effets macroéconomiques négatifs, notamment s'il y est recouru pour financer des dépenses de fonctionnement :

- si l'endettement public accroît la demande sans ajustement correspondant de l'offre, il peut générer des tensions inflationnistes qui, en économie fermée, provoquent une hausse des taux d'intérêt défavorable à la conjoncture ;
- selon la théorie de l'équivalence ricardienne, l'endettement public aux fins de relance peut inciter les agents économiques, non à consommer, mais à économiser en prévision des hausses de prélèvements obligatoires rendues nécessaires à terme par le creusement des déficits publics ;
- enfin, un taux de refinancement de la dette publique supérieur au taux de croissance de l'économie augmente la part des intérêts d'emprunt dans les dépenses publiques. Il en résulte des contraintes accrues pour les administrations publiques et, dans certaines conditions, un effet « boule de neige » susceptible à terme de dégrader la solvabilité de l'emprunteur, fût-il souverain²¹⁵.

²¹⁵ Note sur la soutenabilité des finances publiques, en annexe II du présent rapport particulier.

Au total, s'endetter plutôt que prélever est économiquement opportun pour une administration publique lorsque l'endettement répond à une logique d'investissement, c'est-à-dire lorsqu'il génère des revenus futurs.

L'endettement d'une administration publique, compte tenu de sa qualité d'emprunteur souverain, se traduit le plus souvent par des engagements financiers contractés sur de très longues périodes. Pour l'Etat, qui est fondé à emprunter pour rembourser ses dettes, l'échéance d'un emprunt ne signifie pas le terme de l'endettement. Compte tenu des longues périodes en jeu, l'endettement public se traduit donc toujours par des transferts intergénérationnels. Les générations bénéficiaires des dépenses publiques financées par endettement ne sont pas toujours celles qui remboursent ces dettes par leur contribution commune.

Analyser l'endettement public du point de vue de l'équité intergénérationnelle commande d'imputer aux différentes générations le bénéfice des dépenses financées par endettement, les externalités positives liées à ces dépenses et la charge des prélèvements obligatoires qui, tôt ou tard, serviront à rembourser la dette publique née du besoin de financement initial. Pratiquer cette analyse sur le périmètre de l'ensemble des administrations publiques dépasserait de loin les ambitions du présent rapport et se heurterait en outre à trois séries d'obstacles :

- d'une part, il existe une difficulté, le plus souvent insurmontable, à mesurer les externalités de la dépense publique, c'est-à-dire ses effets au-delà des gains monétaires pour ses bénéficiaires directs ;
- d'autre part, les données nécessaires à l'imputation générationnelle des dépenses, prélèvements obligatoires et externalités positives sont rarement disponibles ;
- enfin, les grands principes du droit budgétaire rendent délicats le rapprochement des dépenses d'aujourd'hui et des recettes de demain : l'affectation d'une recette à une dépense est rare, celle d'une recette au désendettement public l'est tout autant.

Le propos du présent rapport se fonde sur le constat que, s'agissant de l'endettement du régime général de la Sécurité sociale, ces différents obstacles sont significativement réduits :

- les dépenses du régime général de la Sécurité sociale bénéficient directement à l'ensemble des salariés ou anciens salariés des secteurs publics et privés et à leurs ayants droit, soit la majorité de la population française. Le nombre élevé de bénéficiaires directs réduit l'enjeu de la mesure des externalités des dépenses ;

- les dépenses du régime général de la Sécurité sociale résultent de l'exercice de leurs droits individuels par les assurés sociaux. Elles sont donc aisément imputables par génération, soit parce que, comme les prestations d'assurance vieillesse, elles sont ciblées par définition sur certaines classes d'âge, soit parce que les systèmes d'information des caisses de Sécurité sociale et les bases de données statistiques disponibles permettent de retracer cette répartition par année de naissance ;
- les recettes du régime général de la Sécurité sociale sont pour l'essentiel des prélèvements obligatoires directs assis sur les revenus de toutes natures ;
- la dette accumulée au cours des dernières années par le régime général de la Sécurité sociale est elle-même amortie par le produit d'un prélèvement obligatoire direct spécifique, la CRDS ;
- enfin, les perspectives financières du régime général de la Sécurité sociale et ses déterminants ont déjà fait l'objet de nombreux travaux de projection sur longue période, notamment dans l'enceinte du Conseil d'orientation des retraites (COR).

Schématiquement, quatre solutions permettent d'équilibrer les comptes du régime général de la Sécurité sociale sur un exercice ou une période donnés :

- la hausse du barème des prélèvements obligatoires affectés au régime général de la Sécurité sociale ;
- la diminution du montant des prestations versées aux assurés sociaux et à leurs ayants droit, la diminution produisant des effets instantanés s'agissant des prestations maladie mais des effets seulement à terme s'agissant des pensions de retraite ;
- le recours à l'endettement et l'amortissement ultérieur de la dette du régime général de la Sécurité sociale par le produit de prélèvements obligatoires déterminés ;
- la reprise des déficits par l'Etat, notamment lorsque ces déficits sont imputables à la conjoncture macroéconomique.

L'arbitrage entre toutes ces options provoque des transferts entre générations :

- la hausse des prélèvements obligatoires affectés au régime général de la Sécurité sociale conduit à solliciter les générations principalement à proportion de leurs revenus et des prélèvements qui pèsent sur ceux-ci ;

- la diminution du montant des prestations se traduit par un manque à gagner pour les générations à proportion des prestations dont elles bénéficient sur la période ;
- le recours à l'endettement conduit à étaler dans le temps le financement des prestations versées aujourd'hui et à amortir la dette résultante par des prélèvements obligatoires qui frapperont principalement les générations dont les revenus seront les plus élevés demain.

Compte tenu des attributions du Conseil des prélèvements obligatoires, le présent rapport n'envisage l'équilibre des comptes du régime général de la Sécurité sociale que grâce à une hausse des prélèvements obligatoires qui lui sont affectés ou au recours à l'endettement, à l'exclusion de toute diminution du montant des dépenses par rapport aux prévisions disponibles.

L'action sur ces leviers permet, à partir d'un modèle simplifié du régime général de la Sécurité sociale présenté en annexe I, qui se réduit aux seules assurances vieillesse et maladie²¹⁶, de concevoir différents scénarios montrant l'effet relatif de l'endettement du régime général de la Sécurité sociale en termes intergénérationnels :

- chaque scénario se fonde sur l'hypothèse d'un financement par l'endettement de la CADES des déficits du régime général sur une période donnée ;
- chacun combine différents instruments de politiques publiques afin d'équilibrer à terme les comptes du régime général par une action sur les prélèvements obligatoires : les reprises par la CADES des déficits du régime général, la modulation du taux de la CSG affectée à la CNAMTS, la modulation du taux de la CRDS, la modulation de la durée d'amortissement de la dette sociale ;
- les scénarios analysés ont un impact relatif en termes intergénérationnels du fait des gains et des pertes par génération liés à l'évolution des prélèvements obligatoires et à celle des revenus disponibles.

A partir des données collectées, le présent rapport a pour objet d'analyser les effets intergénérationnels de la dette sociale et de son remboursement :

²¹⁶ A l'exclusion de la branche famille et de la branche accidents du travail-maladie professionnelle.

- la première partie est consacrée à la présentation de la dette sociale et de sa contribution à l'équilibre des comptes du régime général depuis 1993 ;
- la deuxième partie détaille quelles sont les générations qui ont contribué à la constitution de la dette sociale et celles qui la remboursent dans le cadre du régime juridique en vigueur à la date du présent rapport ;
- la troisième partie présente trois scénarios conçus pour éclairer les conséquences des choix publics en matière d'endettement du régime général de la Sécurité sociale.

Chapitre I

La dette sociale et sa contribution à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale

Le présent chapitre est consacré à définir la dette sociale et à préciser les enjeux sous-jacents.

I - La dette sociale au 31 décembre 2007

A - L'endettement de l'ACOSS

Dans le présent rapport, la dette sociale est constitué de l'ensemble des engagements financiers contractés, d'une part, par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) et, d'autre part, par la CADES du fait de reprises de dettes du régime général de la Sécurité sociale.

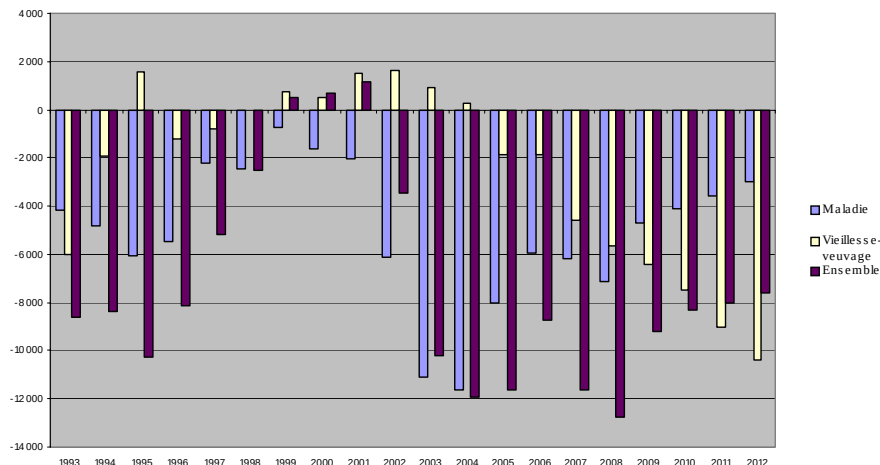
L'ACOSS est un établissement public administratif créé en 1967 et chargé d'assurer « *la gestion commune de la trésorerie du régime général* » de la Sécurité sociale. Elle est titulaire d'un compte unique de disponibilités courantes ouvert à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Elle assure sur ce compte l'encaissement des recettes du régime général, en particulier les cotisations sociales, et la mise à disposition des fonds aux caisses prestataires rattachées aux quatre branches du régime général.

Lorsqu'un déficit naît de la différence entre les dépenses et les recettes du régime général, c'est à l'ACOSS qu'il revient de le combler par le recours à des ressources non permanentes : avances consenties par

la CDC ou émission de billets de trésorerie. La notion d'avance renvoie au fait que les organismes à statut mutualiste qui composent le régime général ne sont en principe pas autorisés à s'endetter. Ils ont l'obligation de financer leurs dépenses par des recettes de cotisations et d'impôts affectés. Les avances qui leur sont consenties sont donc théoriquement de simples prêts de trésorerie remboursables à une échéance inférieure à un an.

En réalité, comme le montre le graphique n°1, le régime général de la Sécurité sociale n'aura connu que trois exercices comptables excédentaires sur la période couvrant les exercices 1993 à 2012. A partir de 1994, les mesures de rééquilibrage des comptes du régime général ont toujours échoué à libérer l'ACOSS de ses engagements envers la CDC au titre des avances de trésorerie. Depuis cette date, ces avances de trésorerie ne peuvent donc plus suffire à l'ACOSS pour couvrir ses déficits.

Graphique n°1 – Solde du régime général sur la période 1993-2012 (millions d'euros courants)



Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale (période 1993-2008), annexes au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 (période 2009-2012).

C'est au mois d'octobre 1993 que l'État a pour la première fois autorisé l'ACOSS à s'endetter auprès de la CDC. A cette époque, le régime général a dû contracter un engagement financier de 110 milliards de francs (16,77 milliards d'euros) afin d'assurer la continuité du

paiement des prestations versées. La somme empruntée par l'ACOSS lui a permis de couvrir les déficits cumulés durant les exercices 1990 à 1993. Sans précédent, cette disposition a marqué la première apparition de la notion de dette sociale – laquelle, à l'époque, contrariait la lettre du droit applicable. En effet, le régime général de la Sécurité sociale ne s'est jamais endetté depuis sa création à la Libération jusqu'en 1993, alors même que ses dépenses n'ont cessé d'augmenter en proportion du PIB. Jusqu'en 1993, les ajustements entre dépenses et recettes ont toujours consisté en l'augmentation de ces dernières.

Peu après la première opération d'endettement du régime général de la Sécurité sociale, la loi de finances pour 1994 a prévu la reprise par l'État de la dette de l'ACOSS et son remboursement progressif par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), instauré par la loi du 22 juillet 1993²¹⁷ afin de financer les prestations non contributives de solidarité versées aux personnes âgées. Pour rembourser à l'État la dette initialement contractée par l'ACOSS, la loi de finances pour 1994 prévoyait que le FSV verse à l'État 6,78 milliards de francs (1,03 milliards d'euros) en 1994 et en 1995, puis 12,459 milliards de francs (1,90 milliards d'euros) pour chacune des années suivantes jusqu'en 2008. A cet effet, la loi de finances pour 1994 affectait au FSV le produit d'une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) et de droits perçus sur les alcools. Ces prélèvements avaient donc pour objet l'amortissement de la dette née de l'accumulation de déficits du régime général dans le passé.

C'est ensuite à titre pérenne que l'ACOSS a été à nouveau autorisée à s'endetter à court terme auprès de la CDC. Depuis 1996, le montant maximal des engagements financiers que peut prendre l'ACOSS est fixé par la loi de financement de la Sécurité sociale de l'année. Pour l'année 2008, le législateur a fixé leur plafond au niveau, sans précédent, de 36 milliards d'euros.

En résumé, la notion de dette sociale est née de l'impossibilité, pour l'ACOSS, d'apurer seule les engagements contractés envers la CDC, à mesure du cumul des déficits du régime général depuis le début des années 1990. Du fait du choix politique de ne pas augmenter significativement les prélèvements destinés au financement du régime général et de l'insuffisance des mesures de maîtrise des dépenses, il n'a pu être mis fin à l'endettement croissant de l'ACOSS et à l'alourdissement consécutif du poids des intérêts dus par le régime général. Plusieurs fois depuis 1993, il a donc été nécessaire, en plus des

²¹⁷ Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

mesures destinées à assurer l'équilibre pérenne des comptes du régime général, d'apurer les déficits accumulés les années précédentes par le recours à des mesures exceptionnelles de reprise de dette.

B - L'endettement de la CADES

A l'exception de la reprise de la dette de 110 milliards de francs décrite *supra*, toutes les reprises ultérieures des dettes portées par l'ACOSS ont été le fait de la CADES.

La CADES est un établissement public administratif créé aux termes de l'ordonnance du 24 janvier 1996²¹⁸, initialement pour une durée de treize ans et un mois – soit jusqu'au 31 janvier 2009. Sa mission principale est la gestion et l'amortissement du capital et des intérêts de la dette du régime général de la Sécurité sociale. A cet effet, elle est affectataire du produit de contributions pour le remboursement de la dette sociale, prélevées à partir du 1^{er} février 1996.

Sur l'ensemble de la période de 1996 à 2006, une série de dispositions législatives et réglementaires ont conduit la CADES à reprendre des dettes de différentes natures :

- en 1996, la dette du FSV envers l'État, jusqu'alors remboursée dans les conditions prévue par la loi de finances pour 1994, pour un montant soldé en 2005 à 23,38 milliards d'euros. Les engagements concernés trouvaient leur origine dans la dette contractée en 1993 par l'ACOSS envers la CDC pour financer les déficits accumulés par le régime général de 1990 à 1993 ;
- en 1996, une dette de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM), contractée afin de financer les déficits de ce régime en 1995 et 1996, pour un montant de 457 millions d'euros ;
- en 1996 puis en 1998, plusieurs dettes du régime général de la Sécurité sociale envers la CDC, contractées au titre des exercices 1994 à 1998, pour un montant cumulé de 34,149 milliards d'euros ;
- en 2003, des dettes contractées par l'État envers différents régimes d'assurance sociale du fait des exonérations de cotisations sociales mises en œuvre dans le cadre de la réduction du temps de travail, pour un montant total de 185 millions d'euros ;

²¹⁸ Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

- en 2003 et 2004, des dettes contractées par l'État envers le régime général de la Sécurité sociale du fait des exonérations de cotisations sociales mises en œuvre dans le cadre de la réduction du temps de travail, pour un montant total de 2,194 milliards d'euros ;
- enfin, à partir de 2004, des dettes contractées par le régime général du fait de l'accumulation des déficits de la branche maladie sur la période de 1999 à 2006, pour un montant total de 47,31 milliards d'euros.

Le tableau ci-après détaille les fondements juridiques, les dates et les motifs de ces différentes reprises de dette. Il montre que, sur un montant total de 107,675 milliards d'euros de dettes reprises par la CADES depuis 1996, 107,033 milliards d'euros trouvent leur origine, par un canal ou un autre, dans les déficits du régime général de la Sécurité sociale.

**Tableau n°1 – Historique de la formation de la dette sociale
portée par la CADES**

Année	Montant (millions d'euros)	Base juridique	Commentaires
1996	24 773	Ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 (art. 4 alinéa IV)	Dette contractée par l'ACOSS jusqu'en 1993
1996	18 294	Ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 (art. 4 alinéa I)	Déficit du régime général en 1994 et 1995
1996	2 592	Ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 (art. 4 alinéa I)	Déficit du régime général en 1996
1996	457	Ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 (art. 4 alinéa III)	Déficit de la CANAM
1998	11 434	Loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998 (art. 4 alinéa II de l'ordonnance de 1996)	Déficit du régime général en 1996 et 1997
1998	1 829	Loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998 (art. 4 alinéa II de l'ordonnance de 1996)	Déficit du régime général en 1998
2001	-54	Loi de finances pour 2001 (art. 4 alinéa IV de l'ordonnance de 1996)	Dette contractée par l'ACOSS jusqu'en 1993
2002	-1 339	Loi de finances pour 2002 (art. 4 alinéa IV de l'ordonnance de 1996)	Dette contractée par l'ACOSS jusqu'en 1993
2003	1 097	Loi de finances pour 2003 (art. IV alinéa V de l'ordonnance de 1996)	Créances du régime général sur le FOREC*
2003	171	Loi de finances pour 2003 (art. IV alinéa V de l'ordonnance de 1996)	Créances de la CCMSA* sur le FOREC
2003	11	Loi de finances pour 2003 (art. IV alinéa V de l'ordonnance de 1996)	Créances de la CRPCEN* sur le FOREC
2003	2	Loi de finances pour 2003 (art. IV alinéa V de l'ordonnance de 1996)	Créances du régime de retraite des mines sur le FOREC
2003	2	Loi de finances pour 2003 (art. IV alinéa V de l'ordonnance de 1996)	Créances de l'ENIM* sur le FOREC
2004	1 097	Loi de finances pour 2004 (art. IV alinéa VI de l'ordonnance de 1996)	Créances du régime général sur le FOREC
2004	35 000	Loi n°2004-810 du 13 août 2004	Déficit de la branche maladie de 1999 à 2004
2005	6 610	Loi n°2004-810 du 13 août 2004 et décret n°2005-1255 du 5 octobre 2005	Déficit de la branche maladie en 2005
2006	5 700	Loi n°2004-810 du 13 août 2004 et décret n°2006-1214 du 4 octobre 2006	Déficit de la branche maladie en 2006
TOTAL	107 675	Sur la période 1993 à 2006, la CADES a repris les déficits du régime général de 1993 à 1998, puis les déficits de la seule assurance maladie de 1999 à 2006.	

Source : Textes applicables, traitement CPO

*FOREC : Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales patronales de sécurité sociale.

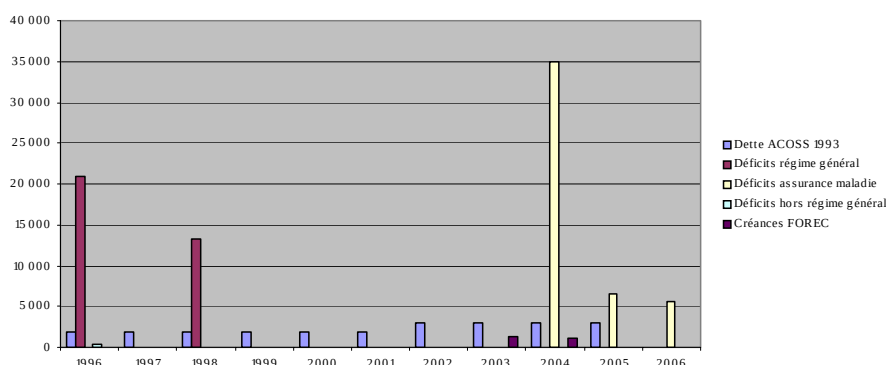
*CCMSA : Caisses centrales de mutualité sociale agricole.

*CRPLEN : Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire.

*ENIM : Etablissement national des invalides de la Marine.

Le graphique n°2 présente les montants annuels des dettes reprises par la CADES.

Graphique n°2 – Reprises de dettes par la CADES de 1996 à 2006 (millions d'euros courants)



Source : Textes applicables, traitement CPO.

Note : la dette de l'ACOSS en 1993 initialement reprise par le FSV puis reprise par la CADES a fait l'objet, non d'une reprise de dette unique, mais d'un paiement annuel de la CADES à l'Etat de 1996 à 2005.

C - Le montant de la dette sociale

Le montant brut de la dette sociale au 31 décembre 2007 est la somme des engagements contractés par l'ACOSS envers la CDC pour financer les déficits récents du régime général et des engagements contractés par la CADES au titre des reprises de dettes du régime général de la Sécurité sociale, soit 126 milliards d'euros²¹⁹.

Au 31 décembre 2007, la CADES estimait le montant de la dette amortie par elle depuis sa création à 34,6 milliards d'euros. Sur ce montant, 16,7 milliards d'euros correspondent à l'amortissement de l'intégralité de la dette reprise à l'ACOSS en 1994 afin d'apurer les déficits du régime général pour les exercices passés, achevé en 2005.

Au total, compte tenu des montants déjà amortis par la CADES, la dette sociale nette s'établit donc à ce jour à 90 milliards d'euros, soit environ 4,5% du PIB et près de 7% du montant total de la dette brute des administrations publiques.

²¹⁹ Dont 107,7 milliards d'euros pour la CADES et 18,3 milliards d'euros de dettes de l'ACOSS au titre du déficit du régime général en 2007 et du cumul des déficits des branches autres que l'assurance maladie depuis 1999.

II - La discussion du périmètre de la dette sociale

Avant d'approfondir plus avant l'analyse des effets de la dette sociale et de son remboursement, il convient de discuter la pertinence même de ce périmètre. Plusieurs observations peuvent en effet conduire à remettre en cause la notion-même de dette sociale.

A - La dette sociale est-elle sous-estimée?

Restreindre l'analyse aux seuls engagements contractés par l'ACOSS et la CADES conduirait à sous-estimer la dette sociale :

- d'autres administrations ou organismes de Sécurité sociale sont en effet endettées : ainsi il s'agit du FSV, du Fonds de financement des prestations des non-salariés agricoles (FFIPSA), de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) ou des hôpitaux ;
- s'agissant du FSV et du FFIPSA, comme l'indique un rapport du Sénat en date du 10 mai 2006, *« l'un et l'autre présentent aujourd'hui la caractéristique d'être affectés par un déficit cumulé au 31 décembre 2005, d'exactement 3,7 milliards d'euros pour le FSV et d'environ 4,6 milliards d'euros pour le FFIPSA »* ;
- le cumul des déficits de ces administrations de Sécurité sociale nourrit une dette sociale qui vient s'ajouter à celle analysée dans le présent rapport et, comme les engagements financiers contractés par l'ACOSS et la CADES, pèse sur la trésorerie des organismes sociaux et de l'ACOSS.

Restreinte à l'ACOSS et à la CADES, la dette sociale serait également sous-estimée dans la mesure où elle exclut la part du solde débiteur du compte de l'ACOSS à la CDC imputable aux créances non honorées par l'Etat notamment au titre des exonérations de cotisations sociales :

- selon le rapport du Sénat, le montant de ces créances non honorées s'élevait fin 2005 au montant de 4,4 milliards d'euros. Il a atteint la somme de 5,079 milliards d'euros au 31 décembre 2006 ;

- les dettes constatées par l'Etat vis-à-vis du régime général au 31 décembre 2006, soit 5,079 milliards d'euros, ont été soldées par application d'une convention d'annulation des dettes et créances réciproques signée le 1^{er} octobre 2007 par l'ensemble des parties ;
- mais la situation nette de l'Etat vis-à-vis de l'ACOSS s'est à nouveau dégradée pour s'établir à 2,3 milliards d'euros de créances au 31 décembre 2007. Elle continue donc de contribuer à la formation d'un déficit en trésorerie. Compte tenu de la nécessité pour l'ACOSS de couvrir cette partie de son déficit par des financements à court terme, cette situation n'est pas sans impact à long terme sur la soutenabilité des finances sociales.

B - La dette sociale est-elle surestimée?

En sens inverse, la dette sociale brute, qui concerne le seul régime général de la Sécurité sociale, peut être considérée comme surestimée si l'on en rapproche le montant de celui des actifs détenus par l'ensemble des administrations de Sécurité sociale.

A titre indicatif, le tableau ci-après reprend les éléments des comptes financiers nationaux en 2006 relatifs aux administrations de Sécurité sociale. Il montre pour 2006 une situation nette positive des administrations de Sécurité sociale d'environ 7 milliards d'euros²²⁰.

Tableau n°2 – Actif et passif des administrations de Sécurité sociale (S131400) en 2006 (millions d'euros)

Opérations	Actif	Passif
F20000 Numéraire et dépôts	6 267	-
F30000 Titres hors actions	16 625	15 338
F40000 Crédits	4 458	30 518
F50000 Actions et titres d'OPCVM	100 415	-
F90000 Valeur nette	-	7 123
F98000 Total des opérations	127 765	127 765

Source : Banque de France, comptes financiers provisoires pour 2006.

²²⁰ Les autres comptes à recevoir ou à payer (« F7 ») ont été omis : pour la plupart issus de relations financières entre administrations de Sécurité sociale, ces éléments ne sont pas consolidés et l'interprétation des encours est délicate.

Le tableau ci-dessus appelle les commentaires suivants :

- conformément aux normes comptables applicables aux administrations publiques, il n'est pas tenu compte, pour rapprocher l'actif et le passif des administrations de Sécurité sociale, des engagements pris pour l'avenir vis-à-vis des assurés sociaux – pas plus qu'il n'est tenu compte d'éléments pouvant s'assimiler à des actifs tels que la capacité des administrations publiques à recouvrer des prélèvements obligatoires ;
 - le périmètre des administrations de Sécurité sociale n'inclut ni la CADES, ni le Fonds de réserve des retraites (FRR)²²¹, qui appartiennent à la catégorie des organismes divers d'administration centrale ;
 - les dettes inscrites au passif des administrations de Sécurité sociale sont portées, entre autres, par le régime général, l'UNEDIC et les hôpitaux. La dette publique portée par ces administrations s'élèvent donc à environ 45,8 milliards d'euros en 2006 – montant qui n'inclut pas le passif de la CADES (une centaine de milliards d'euros) ;
 - les actifs des administrations de Sécurité sociale correspondent aux placements de régimes de retraites tels que les régimes complémentaires obligatoires des travailleurs salariés (AGIRC, ARRCO) ou le régime de retraite additionnelle de la fonction publique. Ils ne sont donc pas portés par le régime général, origine de l'essentiel du passif des administrations de Sécurité sociale ;
- au total, si l'on agrège dans le même périmètre les éléments de bilan des administrations de Sécurité sociale et ceux de la CADES et du FRR (soit environ 37 milliards d'euros de placement), la situation nette de cet agrégat s'inscrit au passif à hauteur d'environ 56 milliards d'euros. Ce calcul ne tient pas compte de la situation nette d'organismes tels que le FSV ou le FFIPSA, eux aussi classés dans le périmètre des organismes divers d'administration centrale.

²²¹ Créé en 2001, le Fonds de réserve des retraites a pour mission de provisionner et de placer les ressources qui lui sont allouées afin de contribuer au financement de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés à compter de 2020.

C - Définition conventionnelle de la dette sociale

En résumé, la dette sociale est définie comme suit dans le présent rapport :

- son périmètre correspond aux engagements financiers contractés depuis 1993 par l'ACOSS et la CADES au titre des déficits du régime général de la Sécurité sociale, à l'exclusion de tous autres régimes de base ou complémentaires. En particulier, elle n'inclut donc pas l'endettement du FSV et du FFIPSA ;
- la dette sociale est une dette brute, à laquelle on ne soustrait donc pas les actifs financiers détenus par les administrations de Sécurité sociale ou d'autres administrations publiques ;
- surtout, la dette sociale ne tient pas compte des éléments hors bilan résultant désengagements pris pour l'avenir vis-à-vis des assurés sociaux, en particulier au titre de l'assurance vieillesse.

III - L'avenir de la dette sociale

La dette sociale est remboursée grâce au prélèvement de la CRDS, assise sur l'ensemble des revenus assujettis à la CSG ainsi que sur certains revenus de remplacement exonérés de CSG et dont le produit est, depuis 1996, affecté à la CADES.

L'article 20 de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale dispose que « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* ». Saisi de cette loi organique aux termes de l'article 46 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision du 29 juillet 2005 que cet article était de caractère organique.

Les dernières reprises de dette par la CADES sont intervenues aux termes de la loi du 13 août 2004²²² :

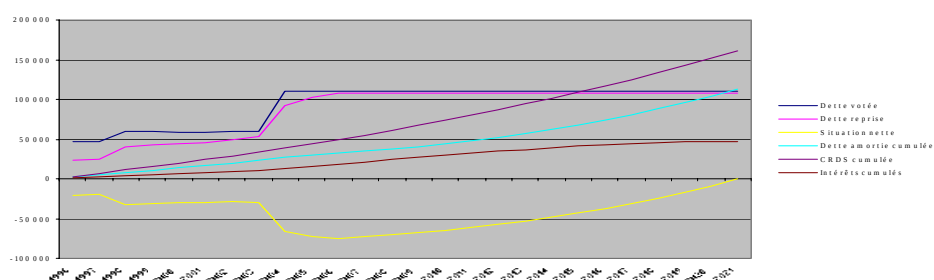
- si celle-ci a supprimé toute référence à la durée de vie de la CADES dans les textes applicables à l'époque, les projections réalisées par la CADES montrent que la durée de vie résultant des dernières reprises de dette est, au 1^{er} janvier 2008, d'environ 15 ans ;

²²² Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

- en conséquence, il n'est plus possible, sauf à adopter des dispositions organiques contraires, d'amortir la dette sociale au-delà des années 2022 à 2024, période d'extinction de la dette sociale actuelle ;
- dans l'intervalle, toute nouvelle reprise de dette par la CADES doit s'accompagner d'une augmentation des recettes qui lui sont affectées – et donc, en pratique, d'une augmentation du taux de la CRDS.

Le graphique ci-après montre l'évolution de la situation nette de la CADES sur la période de 1996 à 2021 suivant les scénarios les plus probables simulés par la CADES.

Graphique n°3 – Évolution de la situation nette de la CADES sur la période 1996-2021(en millions d'euros courants)



Source : CADES

L'annexe au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 ne prévoit pas de retour des comptes du régime général à l'équilibre d'ici 2012. La dette sociale devrait donc continuer d'augmenter au moins du fait de la reprise des dettes de l'ACOSS au titre des exercices 2007 à 2008 – assortie d'une augmentation du taux de la CRDS de façon à ne pas allonger la durée d'amortissement de la dette sociale.

Chapitre II

L'impact intergénérationnel de la dette sociale suivant les textes applicables

La constitution et le remboursement de la dette sociale portée par la CADES au 31 décembre 2007 donnent lieu à des transferts intergénérationnels. La dette sociale a en effet permis de financer des prestations versées par le régime général jusqu'à l'exercice 2006 inclus. Son remboursement donne lieu au prélèvement de la CRDS de 1996 à 2021 ou 2023 suivant les hypothèses sur l'évolution des assiettes de revenus. Les générations bénéficiaires des prestations financées par endettement ne coïncident pas avec celles qui devront s'acquitter, par la CRDS, du remboursement de la dette sociale. Les développements ci-après visent à mesurer l'impact des transferts intergénérationnels induits.

Pour mesurer les effets intergénérationnels de la dette sociale et de son remboursement, le présent rapport recourt pour chaque scénario examiné à des bilans actuariels partiels par génération.

Pour chaque génération, identifiée par son année de naissance (de 1901 à 2050, soit la fin de la période sur laquelle le Conseil d'orientation des retraites réalise ses projections), les calculs de bilans partiels prennent en compte :

- d'une part, les prestations versées à cette génération par l'assurance maladie et l'assurance vieillesse ;
- d'autre part, les prélèvements pratiqués pour le financement des branches maladie et vieillesse du régime général ainsi que pour le remboursement de la dette sociale. Par hypothèse, ces prélèvements obligatoires sont les cotisations sociales affectées à la branche vieillesse et à la branche maladie du régime général, la CSG pour sa part affectée à la branche maladie du régime général, la CRDS et le prélèvement social de 2% assis sur les revenus du patrimoine et de placement. Les ressources diverses

par les deux branches considérées ne varient pas en valeur absolue d'un scénario à l'autre.

Les règles d'actualisation retenues sont les suivantes :

- pour tous les exercices de 1993 à 2006, les montants sont convertis en euros 2006 par application des taux d'inflation mesurés sur la période ;
- pour tous les exercices postérieurs à 2006, les montants sont considérés en euros constants conformément à la méthode appliquée pour les projections du Conseil d'orientation des retraites ;
- le taux d'actualisation est fixé par hypothèse à 2% afin de ne pas tenir compte de l'inflation, qui s'établit par hypothèse à 2% par an sur la période de 2007 à 2050.

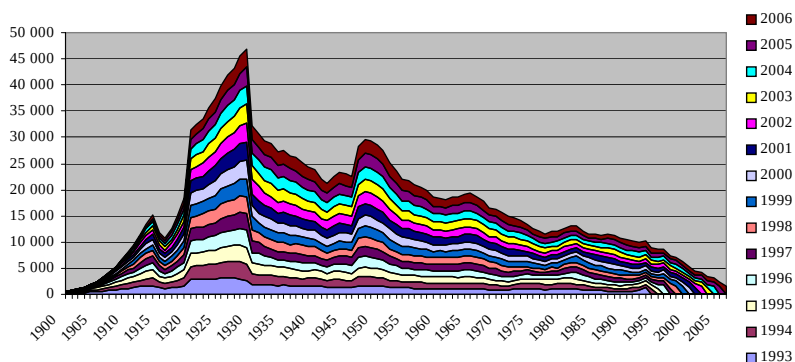
I - Les dépenses financées par endettement

A - La répartition des prestations versées par l'assurance maladie de 1993 à 2006

La CADES a repris des dettes contractées par le régime général au titre de l'assurance maladie durant toute la période de 1993 à 2006.

Le graphique ci-après montre la répartition par génération des prestations versées durant cette période par l'assurance maladie sur chacun des exercices 1993 à 2006.

Graphique n°4 – La répartition des prestations maladie par génération de 1993 à 2006
(millions d'euros 2006, taux d'actualisation de 2%)



Source : CNAMTS, extrapolations pour les années 1993 et 1994.

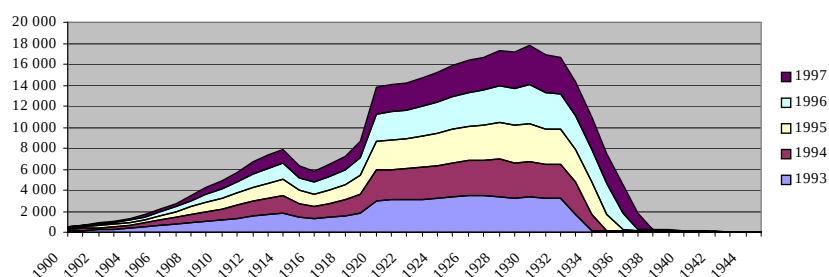
Note de lecture : la génération née en 1928 a bénéficié de prestations maladie à hauteur de 45,5 milliards d'euros 2006 (taux d'actualisation de 2%) de 1993 à 2006.

B - La répartition des prestations versées par l'assurance vieillesse de 1993 à 1997

Durant la période où la CADES a repris l'ensemble des dettes du régime général, et non seulement celles de l'assurance maladie, soit de 1993 à 1998, l'assurance vieillesse a été déficitaire sur chacun des exercices de 1993 à 1997.

Le graphique n°5 montre la répartition des prestations versées de 1993 à 1997 par l'assurance vieillesse entre les générations nées entre 1900 et 1944.

Graphique n°5 – La répartition des prestations vieillesse par génération de 1993 à 1997
(millions d'euros 2006, taux d'actualisation de 2%)



Source : CNAVTS, extrapolations pour les droits dérivés sur la période de 1993 à 2005.

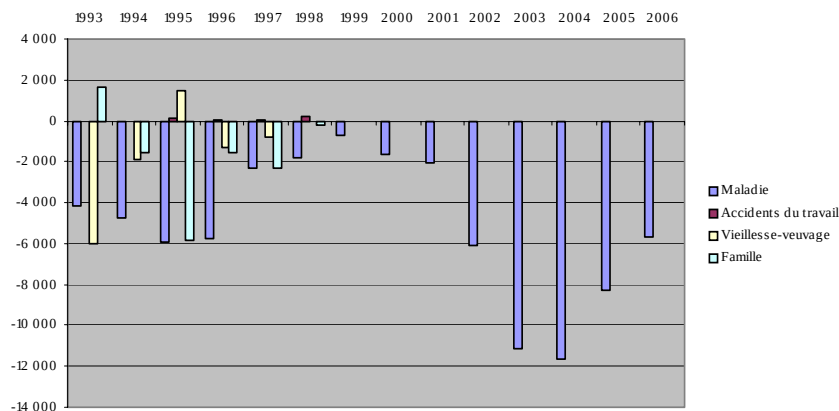
Note de lecture : la génération née en 1928 a bénéficié de prestations vieillesse à hauteur de 17,3 milliards d'euros 2006 (taux d'actualisation de 2%) de 1993 à 1997.

C - Les générations ayant bénéficié de l'endettement du régime général de 1993 à 2006

1 - Les dépenses financées par endettement

Le graphique n°6 montre le montant de dépenses de chacune des branches du régime général de la Sécurité sociale qui ont été financées par endettement sur la période 1993-2006.

Graphique n°6 – Les dépenses du régime général financées par endettement sur la période 1993-2006(millions d’euros courants)



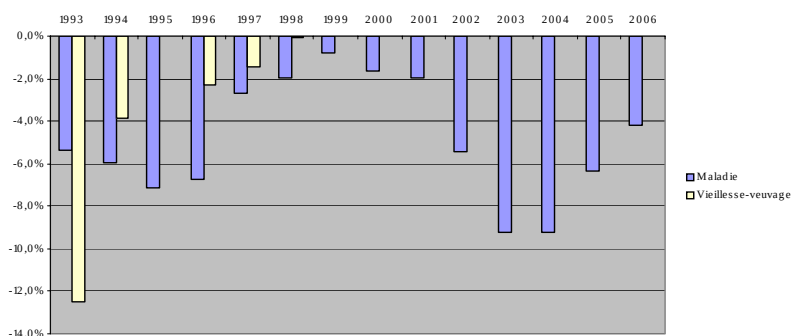
Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, CADES.
 Note de lecture : en 2002, les dépenses d'assurance maladie ont été financées par endettement à hauteur de 6,1 milliards d'euros.

2 - La répartition par génération des dépenses financées par endettement

Par hypothèse, le recours à l'endettement bénéficie à chaque génération proportionnellement à sa part dans l'ensemble des prestations versées par la branche sur l'exercice considéré.

Le graphique n°7 montre la proportion des dépenses des branches maladie et vieillesse qui a été financée par endettement sur la période 1993-2006. Il montre l'ampleur du recours à l'endettement pour financer les prestations versées par le régime général. Jusqu'à 9% des prestations maladie (en 2003 et 2004) sont financés par des reprises de dettes de la CADES et donc par les prélèvements de CRDS à venir.

Graphique n°7 – Part des dépenses de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse financées par endettement sur la période 1993-2006 (part du montant total des dépenses)

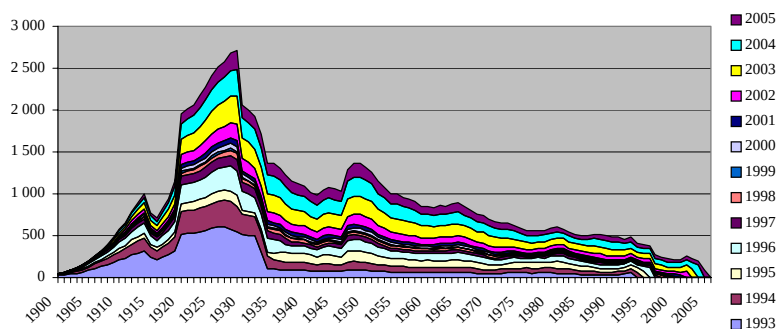


Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, CADES.

Note de lecture : en 2002, 5,4% des dépenses d'assurance maladie ont été financées par endettement.

Le graphique n°8 montre le cumul des prestations maladie et vieillesse versées à chaque génération durant l'ensemble de la période, après application d'un taux d'actualisation de 2% pour chaque année antérieure à 2006.

Graphique n°8 – Répartition par génération des dépenses financées par endettement sur la période 1993-2006 (millions d'euros 2006 – taux d'actualisation de 2%)



Source : CNAVTS, CNAMTS, données retraitées par le CPO.

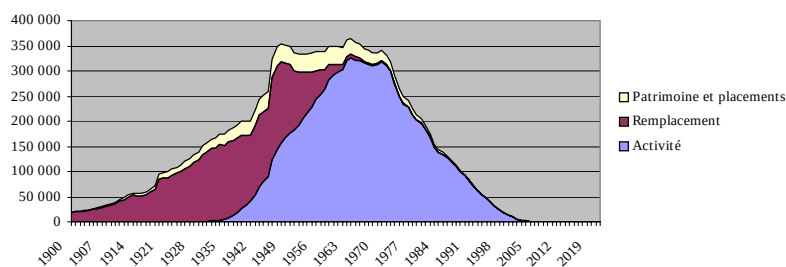
Note de lecture : les dépenses du régime général ayant bénéficié à la génération née en 1928 et financées par endettement s'élèvent à 2,8 milliards d'euros 2006 (taux d'actualisation de 2%) de 1993 à 2006.

II - Le remboursement de la dette sociale

Suivant les hypothèses macroéconomiques présentées dans la partie précédente, le prélèvement de la CRDS au taux constant de 0,5% des revenus imposables permettra d'achever en 2021 l'amortissement de la dette sociale générée de 1993 à 2006, actuellement portée par la CADES.

Le graphique n°9, établi à partir du modèle simplifié du régime général présenté en annexe, montre la répartition de l'assiette de la CRDS par génération sur la période de 1996 à 2021, en distinguant les revenus d'activité, les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine et de placement.

Graphique n°9 – Répartition par génération de l'assiette de la CRDS sur la période 1993-2021
(millions d'euros 2006, taux d'actualisation de 2%)



Source : Données retraitées par le CPO.

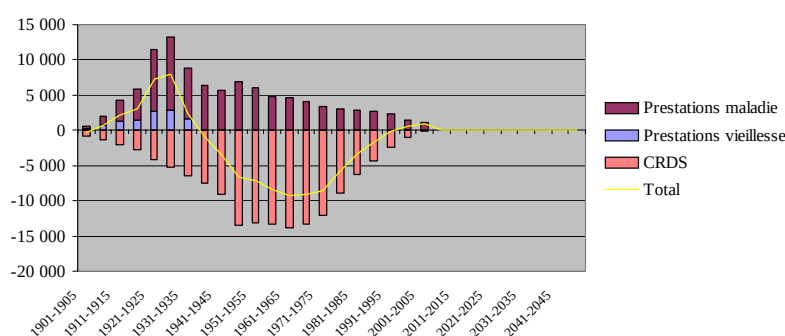
Note de lecture : sur la période de 1993 à 2021, le montant de l'assiette de la CRDS détenue par la génération née en 1948 s'élève à 364 milliards d'euros 2006 (taux d'actualisation de 2%), dont 181 milliards d'euros 2006 de revenus d'activité, 144 milliards d'euros 2006 de revenus de remplacement et 37 milliards d'euros 2006 de revenus du patrimoine et de placements.

III - L'analyse intergénérationnelle de la dette sociale actuelle

La répartition par génération des prélèvements de CRDS pratiqués de 1996 à 2021 peut être rapprochée de la répartition par génération des prestations versées par le régime général et financées par les reprises de dettes de la CADES.

Le graphique n°10 présente le résultat de ce rapprochement sous la forme d'un bilan intergénérationnel partiel incluant, d'une part, les prélèvements de CRDS de 1996 à 2021 et, d'autre part, les prestations financées par endettement de 1993 à 2006.

**Graphique n°10 – Répartition par génération des prestations financées par endettement de 1993 à 2006 et de la CRDS permettant d'amortir les dettes consécutives
(millions d'euros 2006 – taux d'actualisation de 2%)**



Source : Données retraitées par le CPO.

Note de lecture : de 1993 à 2006, les générations nées entre 1921 et 1925 ont bénéficié de 8,7 milliards d'euros 2006 de prestations maladie financées par endettement et de 2,6 milliards d'euros 2006 de prestations vieillesse également financées par endettement ; sur la même période, elles se sont acquittées de 4,0 milliards d'euros 2006 de CRDS ; la différence entre les prestations reçues et la CRDS prélevée, positive, s'établit à 7,3 milliards d'euros 2006 (taux d'actualisation de 2%).

Le graphique ci-dessus appelle les commentaires suivants :

- toutes les générations nées avant 1940 ainsi que celles nées après 1986 retirent des gains de la situation actuelle : les prestations financées par endettement dont elles bénéficient de 1993 à 2006 représentent un montant supérieur à celui de la CRDS dont elles s'acquittent pour rembourser la dette sociale ;
- à l'inverse, les générations nées entre 1941 et 1985 enregistrent des pertes du fait de prélèvements de CRDS d'un montant total supérieur à celui des prestations financées par endettement dont elles bénéficient de 1993 à 2006 ;

- les générations les plus favorisées sont celles nées entre 1926 et 1930, tandis que les plus défavorisées sont celles nées entre 1966 et 1970 ;
- dans l'ensemble, la constitution de la dette sociale actuelle et son remboursement de 1996 à 2021 par le prélèvement de la CRDS constitue un transfert de charges vers les générations ayant connu la plus longue période d'activité durant la période d'amortissement de la dette sociale ;
- toutefois, et c'est la conclusion la plus importante, les générations les plus jeunes, nées après 1996, ne sont pas concernées par le remboursement de la dette sociale à son niveau actuel ;
- au surplus, la dette sociale étant de faible proportion comparativement à l'ensemble de la dette publique, il suffirait donc d'un effort de contribution concentré sur les générations aujourd'hui en activité pour la résorber et, sous réserve d'efforts complémentaires sur le versant des prestations, rééquilibrer durablement les comptes du régime général de la Sécurité sociale.

Chapitre III

Trois scénarios à l'horizon 2050

Les analyses développées ci-après portent sur la période de 1993 à 2050 :

- l'année 1993 précède immédiatement la première opération de reprise de dette ayant donné naissance à la notion de dette sociale ;
- l'année 2050 est l'horizon temporel des projections pratiquées par le Conseil d'orientation des retraites afin de discuter et de remettre en perspective l'avenir du système de retraites.

Le raisonnement conduit se fonde sur le modèle de croissance néoclassique :

- la méthode de projection quantitative qui en découle consiste à retracer l'évolution des facteurs de croissance disponibles à un horizon de plusieurs décennies. A très long terme, la croissance potentielle est déterminée par l'évolution de la population active et le progrès technique, les deux ressources rares de l'économie. Le capital, qui peut être accumulé à l'infini, vient s'ajuster aux besoins de la main d'œuvre et de la technologie ;
- la trajectoire de croissance « potentielle » de l'économie n'est donc pas affectée par les fluctuations conjoncturelles de court terme, dont ni l'occurrence, ni la périodicité ne sont faciles à prévoir. Sans faire abstraction de la demande, la méthode fondée sur le modèle de croissance néoclassique retient simplement l'hypothèse que, sur une période relativement longue, les prix sont suffisamment flexibles pour permettre à la demande de s'ajuster à l'offre ;

- sur longue période, les hypothèses sous-tendant le modèle de croissance néoclassique permettent donc d'ajuster les taux des prélèvements obligatoires afin d'équilibrer les comptes du régime général sans tenir compte des effets transitoires sur la situation macroéconomique.

Les données mobilisées sont issues du modèle simplifié du financement et de l'équilibre du régime général de la Sécurité sociale présenté en annexe. Le cadre macroéconomique retenu est celui du scénario de base conçu par le Conseil d'orientation des retraites dans son troisième rapport publié en 2006²²³, dont les principales hypothèses, qui ne revêtent qu'une valeur normative, sont les suivantes :

- démographie : un indice conjoncturel de fécondité de 1,8 enfant par femme, une espérance de vie de 84,3 ans pour les hommes et de 91 ans pour les femmes en 2050 et un solde migratoire de +50 000 personnes par an ;
- effet de la réforme des retraites sur la population active : +400 000 personnes à partir de 2025 ;
- taux de chômage : 4,5% à partir de 2015 et forte diminution des préretraites et des dispenses de recherche d'emploi ;
- productivité du travail : +1,8% par an.

Le Conseil d'orientation des retraites propose également des scénarios en variante qui se caractérisent par la modification d'une seule hypothèse par rapport au scénario de base. Les variantes correspondantes retiennent des hypothèses différentes s'agissant de la fécondité, la mortalité, l'immigration, le chômage et l'emploi ainsi que la productivité²²⁴. Afin de ne pas multiplier les simulations, ces variantes, dont le détail est décrit dans le troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, ne sont pas retenues pour les analyses réalisées dans le présent rapport.

Il est rappelé que le montant des prestations versées par le régime général n'est pas considéré comme une variable dans le cadre du présent rapport. Si les projections disponibles dessinent des trajectoires à l'évidence insoutenables, qui commanderont le moment venu des efforts de maîtrise des dépenses, l'analyse des transferts intergénérationnels est restreinte par convention aux seuls leviers de l'endettement et de la modulation des taux et de la durée des prélèvements obligatoires. Par convention²²⁵, comme indiqué dans l'avertissement placé en tête du présent rapport, c'est dans ce cas le seul levier de la modulation du taux

²²³ Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, mars 2006.

²²⁴ Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *op.cit.*

²²⁵ Comme indiqué dans l'avertissement placé en tête du présent rapport particulier.

de la CSG qui est actionné, à l'exclusion d'autres prélèvements obligatoires²²⁶.

L'hypothèse d'efforts de maîtrise des dépenses d'assurance maladie est certes envisagée ci-dessous, mais seulement pour tenir compte du caractère insoutenable des projections disponibles et pour mettre en évidence l'impact modérateur sur la hausse des prélèvements obligatoires à l'horizon 2050. En revanche, le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner les transferts intergénérationnels occasionnés par la diminution des prestations d'assurance maladie par rapport aux prévisions disponibles²²⁷.

I - Analyse des scénarios

Trois scénarios sont présentés ci-après et analysés. Leurs principales caractéristiques sont les suivantes :

- scénario n°1 : la CADES reprend les déficits du régime général jusqu'à l'exercice 2012 inclus ; le régime général est ensuite équilibré chaque année par une modulation du taux de la CSG affectée à la CNAMTS ; la fin de la période d'amortissement de la dette sociale est maintenue à 2021 grâce à une augmentation du taux de la CRDS sur la période de 2013 à 2021. Le scénario n°1 est la référence retenue à ce jour par les pouvoirs publics (équilibre du régime général en 2012 et respect de la loi organique qui prévoit de ne pas différer la dette d'extinction de la dette)²²⁸ ;
- scénario n°2 : la CADES reprend les déficits du régime général jusqu'à l'exercice 2012 inclus ; le régime général est ensuite équilibré chaque année par une modulation du taux de la CSG affectée à la CNAMTS ; le taux de la CRDS reste stable à 0,5% au-delà de 2012, ce qui repousse l'extinction de la dette sociale à l'exercice 2031 ;

²²⁶ La CSG se prête le mieux aux analyses développées dans le présent rapport dans la mesure où il s'agit d'un prélèvement direct, facilement imputable par génération, dont l'assiette est plus large que celle des cotisations sociales et qui, contrairement à ces dernières, a fait l'objet de plusieurs augmentations de taux depuis 1993, date de la première opération d'endettement du régime général de la Sécurité sociale.

²²⁷ La maîtrise de l'évolution des dépenses d'assurance maladie étant favorable aux générations les plus jeunes, compte tenu de la concentration individuelle de ces dépenses sur les dernières années de la vie.

²²⁸ Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, annexe à la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 et programme de stabilité transmis chaque année par la France à la Commission européenne.

- scénario n°3 : la CADES reprend les déficits du régime général chaque année jusqu'à la fin de la période d'analyse ; la durée d'amortissement de la dette sociale n'est plus limitée ; pour prévenir toute dérive de l'endettement du régime général de la Sécurité sociale, il est toutefois imposé que la dette portée par la CADES reste soutenable, c'est-à-dire que son volume rapporté au PIB reste à peu près stable à partir de 2013 ; c'est le taux de la CRDS, ajusté chaque année, qui permet d'assurer la soutenabilité de la dette sociale.

La comparaison des trois scénarios permet de formuler une appréciation en opportunité sur deux arbitrages :

- d'une part, à dette sociale constante, entre la stabilisation de la durée d'amortissement de la dette sociale (scénario n°1) et la stabilisation du taux de la CRDS (scénario n°2) ;
- d'autre part, entre l'interruption des reprises de dettes de la CADES à partir de 2013 (scénarios n°1 et n°2) et la poursuite de celles-ci sur l'ensemble de la période et sous la contrainte de soutenabilité de la dette sociale (scénario n°3).

A - L'arbitrage entre la stabilisation de la durée d'amortissement et celle du taux de la CRDS

1 - Hypothèses

Le scénario n°1 se fonde sur trois hypothèses :

- la CADES s'endette chaque année de 2009 à 2012 pour reprendre les déficits accumulés par le régime général : en plus des dettes reprises de 1996 à 2006, elle reprend donc à l'ACOSS une dette de 50,4 milliards d'euros 2006 sur la période de 2009 à 2012, qui correspond au cumul des déficits constatés à la fin de chacun de ces exercices ;
- conformément à la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, cette nouvelle reprise de dettes s'accompagne de l'affectation à la CADES de recettes supplémentaires de façon à ne pas augmenter la durée d'amortissement de la dette sociale. Le taux de la CRDS s'établit donc à 1,03% à partir de 2013, contre 0,5% jusqu'en 2012, soit un taux inchangé jusqu'à cette date par rapport à la situation actuelle. La dette sociale est amortie en 2021, dernier exercice de prélèvement de la CRDS ;

- de façon à prévenir par la suite la formation d'une dette sociale supplémentaire, le produit de la CSG affectée à la CNAMTS est augmenté – ou, le cas échéant, diminué – chaque année à partir de 2014 d'un montant égal au solde du régime général l'année précédente. A titre indicatif, le taux de la CSG affectée à la CNAMTS sur les revenus d'activité affectée à l'assurance maladie augmente de 5,29%²²⁹ en 2012 à environ 13% en tendance en fin de période. La CSG affectée à la CNAMTS assise sur les autres catégories de revenus augmente du même nombre de points que celle assise sur les revenus d'activité, soit environ 8 points.

Le scénario n°2 constitue une variante du précédent, avec les hypothèses suivantes :

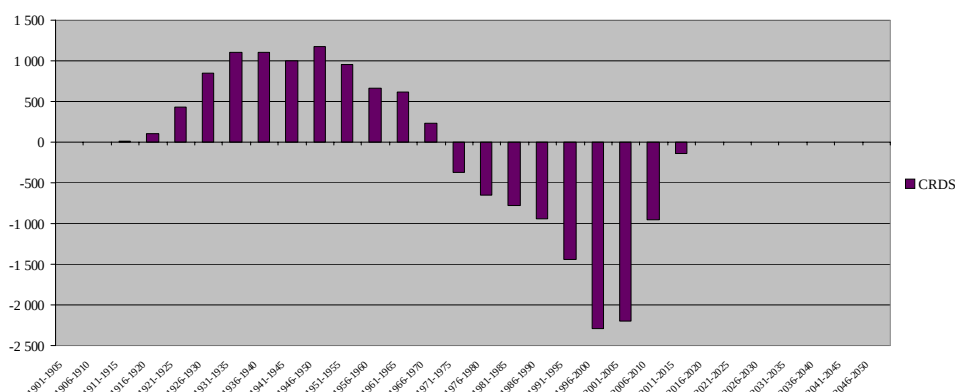
- afin de laisser inchangé le taux de la CRDS au-delà de 2012, soit 0,5%, la durée d'amortissement de la dette sociale est allongée jusqu'à une extinction de celle-ci en 2031, au lieu de 2021 dans les conditions actuelles. L'augmentation de la durée d'amortissement de la dette sociale suppose une modification de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale ;
- comme dans le scénario n°1, le produit de la CSG affectée à la CNAMTS est augmenté – ou, le cas échéant, diminué – chaque année à partir de 2014 d'un montant égal au solde du régime général l'année précédente. L'équilibre du régime général étant inchangé par rapport au scénario précédent, le taux de la CSG affectée à la CNAMTS augmente de 2014 à 2050 suivant la même tendance.

2 - Impact intergénérationnel de l'arbitrage

Le graphique n°11 montre l'impact intergénérationnel de l'arbitrage en faveur du scénario n°2 de préférence au scénario n°1.

²²⁹ Le taux de la CSG prélevée sur les revenus d'activité s'établit en 2008 à 7,5%. Sur ces 7,5 points, seuls 5,29 sont affectés à la CNAMTS, le produit restant étant réparti entre divers autres régimes. La première annexe au présent rapport revient plus en détails sur ces éléments.

Graphique n°11 – Impact de l’arbitrage en faveur de la stabilisation du taux de la CRDS de préférence à la stabilisation de la durée de vie de la dette sociale
(millions d’euros 2006 – taux d’actualisation de 2%)



Source : CPO, à partir des données intégrées au modèle simplifié du régime général.

Note de lecture : les générations nées entre 1996 et 2000 s’acquittent de 2,2 milliards d’euros 2006 de CRDS en plus dans l’hypothèse d’une stabilisation du taux de la CRDS de préférence à la stabilisation de la durée de vie de la dette sociale (taux d’actualisation de 2%).

Le graphique n°11 appelle les commentaires suivants :

- l’allongement de la durée d’amortissement de la dette sociale afin de prévenir une augmentation du taux de la CRDS se traduit, du fait de la nouvelle répartition des prélèvements de CRDS, par un transfert de charges sur les générations les plus jeunes ;
- toutes les générations nées avant 1971 gagnent à l’allongement de la durée d’amortissement de la dette sociale. Les générations les plus favorisées sont celles nées entre 1946 et 1950, qui économisent collectivement un montant de CRDS dépassant le milliard d’euros 2006 (taux d’actualisation de 2% hors inflation) ;
- dans le cadre d’analyse néoclassique, les générations nées à partir de 1971 sont toutes perdantes à l’arbitrage en faveur de l’allongement de la durée d’amortissement. Les générations les plus défavorisées sont celles nées entre 2001 et 2005, qui s’acquittent collectivement de plus de 2 milliards d’euros 2006 de CRDS sur l’ensemble de la période (taux d’actualisation de 2% hors inflation).

Dans la mesure où les deux scénarios examinés ne prévoient pas de reprises de dette par la CADES au-delà de 2012, l'évolution des dépenses d'assurance maladie après 2013 n'a pas d'impact sur l'arbitrage entre augmentation du taux de la CRDS et augmentation de sa durée. En l'absence d'endettement social au-delà de 2012, les transferts intergénérationnels induits par la CRDS sont les mêmes dans l'hypothèse d'une évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie et dans celle d'une maîtrise de ces dépenses de façon à contenir leur taux d'évolution au niveau de celui du PIB.

B - L'arbitrage entre l'interruption et la poursuite des reprises de dettes par la CADES après 2012

1 - Hypothèses

Le scénario n°3 présenté se fonde sur trois hypothèses :

- la CADES s'endette chaque année de 2009 à 2050 pour reprendre les déficits accumulés par le régime général. En pratique, à partir de 2010, la dette reprise chaque année est d'un montant égal à celui du solde du régime général l'année précédente. La durée d'amortissement de la dette sociale n'est donc plus limitée ;
- la dette portée par la CADES doit néanmoins rester soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas augmenter à un taux supérieur à celui du PIB de 2013 à 2050²³⁰. Elle reste donc stable en proportion du PIB, dont elle représente environ 5% du PIB sur l'ensemble de la période ;
- comme une dette sociale stable en proportion du PIB ne suffit pas à équilibrer les comptes du régime général à l'horizon 2050, il est nécessaire de rembourser chaque année une partie du capital emprunté, tout en s'acquittant du paiement des intérêts. Il est donc nécessaire d'augmenter le taux de la CRDS en tendance, de 0,5% en 2012 à environ 6% en tendance en fin de période ;
- autrement dit, le fait de prolonger le recours à l'endettement au-delà de 2012 n'épargne pas une augmentation des prélèvements obligatoires dans l'hypothèse d'une contrainte de soutenabilité de la dette sociale. A la différence des deux scénarios précédents, il n'est pas recouru à la CSG affectée à la CNAMTS pour financer chaque année le déficit de l'année précédente, mais à la CRDS pour assurer le financement des intérêts de la dette sociale et

²³⁰ Voir note en annexe II sur les calculs de soutenabilité de la dette sociale.

rembourser une partie du capital de façon à stabiliser la situation nette de la CADES en proportion du PIB.

La comparaison du scénario n°3 avec le scénario n°1 est conduite deux fois :

- la première en retenant comme taux d'évolution des dépenses d'assurance maladie celui projeté par la CNAMTS pour le compte du Conseil des prélèvements obligatoires, soit le taux de croissance de l'économie augmenté de 0,65 point en moyenne de 2013 à 2050²³¹. La projection conduit à des niveaux de déficits de l'assurance maladie manifestement insoutenables (plus de deux points de PIB à l'horizon 2050) ;
- la seconde en considérant par hypothèse que, de 2013 à 2050, les dépenses d'assurance maladie augmentent au même rythme que le PIB. Dans cette variante, des efforts de maîtrise des dépenses d'assurance maladie permettent, à recettes inchangées, d'annuler le déficit de l'assurance maladie à l'horizon 2050²³².

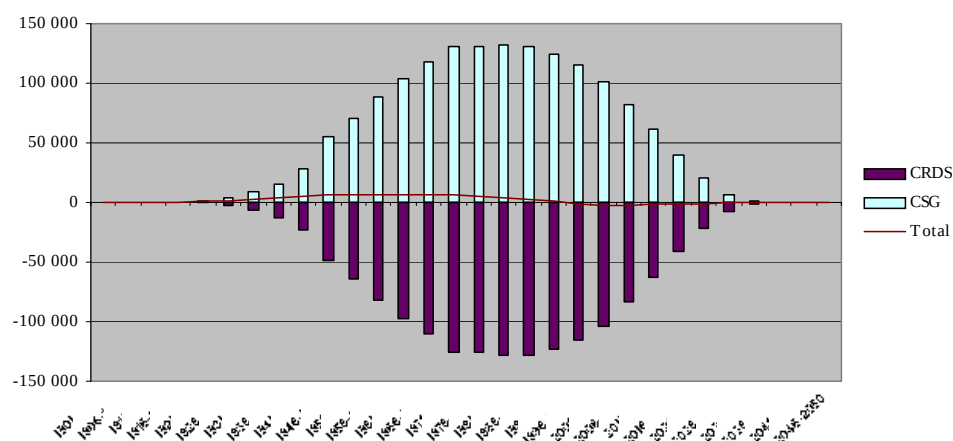
2 - Impact intergénérationnel de l'arbitrage

Le graphique ci-après montre l'impact intergénérationnel de l'arbitrage en faveur du scénario n°3 (la dette sociale est pérenne mais soutenable) de préférence au scénario n°1 (la dette sociale, augmentée des déficits du régime général jusqu'en 2012, est remboursée à l'échéance prévue) dans l'hypothèse d'une évolution des dépenses d'assurance maladie conforme aux projections de la CNAMTS – soit un taux de croissance annuel supérieur de 0,65 point en moyenne à celui du PIB de 2013 à 2050.

²³¹ A partir d'hypothèses tenant compte des tendances démographiques et de l'augmentation de la prévalence des affections de longue durée (ALD), (annexe I au présent rapport).

²³² Il n'est pas préjugé des mesures mises en œuvre pour concrétiser cet effort de maîtrise.

Graphique n°12 – Impact intergénérationnel de poursuite des reprises par la CADES des déficits du régime général jusqu'en 2050, la dette sociale restant néanmoins soutenable, dans l'hypothèse de dépenses d'assurance maladie évoluant selon les projections de la CNAMTS



Source : CPO, à partir des données intégrées au modèle simplifié du régime général.

Note de lecture : si la dette sociale devient pérenne tout en restant soutenable, sur la période de 1993 à 2050, les générations nées entre 1961 et 1965 s'acquittent de 104 milliards d'euros 2006 de CSG affectée à la CNAMTS en moins mais de 97 milliards d'euros 2006 de CRDS en plus ; leur gain net s'établit à 7 milliards d'euros 2006 (taux d'actualisation de 2%).

Le graphique appelle les commentaires suivants :

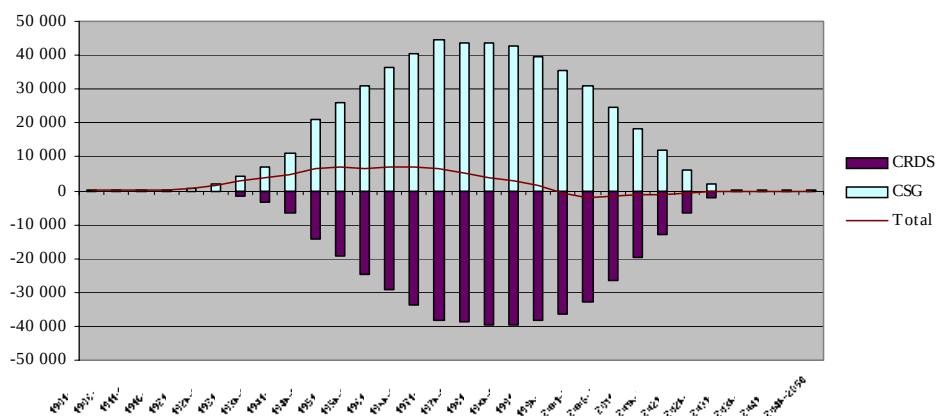
- contrairement au scénario n°1, le taux de la CSG affectée à la CNAMTS reste stable sur l'ensemble de la période de 2013 à 2050. Les transferts intergénérationnels liés aux prélèvements obligatoires sont dus à l'évolution du taux de la CRDS, ajusté chaque année afin d'assurer la soutenabilité de la dette sociale ;
- l'arbitrage en faveur d'une dette sociale en augmentation constante tout en restant soutenable induit un transfert de charges des générations les plus âgées vers les générations les plus jeunes ;
- toutes les générations nées avant 1996 gagnent à la poursuite du financement par endettement des déficits du régime général, tandis que toutes les générations nées à partir de 1996 sont perdantes ;

- les générations les plus favorisées sont celles nées entre 1961 et 1965. Dans le cadre du scénario n°3, elles s'acquittent de près de 7 milliards d'euros 2006 (après actualisation) de prélèvements obligatoires de moins que dans le cadre du scénario n°1 ;
- les générations qui perdent le plus à l'arbitrage en faveur du scénario n°3 sont celles nées entre 2001 et 2005, qui, comme dans le scénario n°2, s'acquittent collectivement sur la période de plus de 2 milliards d'euros 2006 (actualisés) de plus que dans le cadre du scénario n°1.

Par rapport au scénario n°2, le scénario n°3 aggrave encore les transferts de charges des générations les plus âgées vers les générations les plus jeunes.

Le graphique n°13 montre l'impact intergénérationnel de l'arbitrage en faveur du scénario n°3 de préférence au scénario n°1 dans l'hypothèse d'une évolution des dépenses d'assurance maladie, non plus suivant les projections établies par la CNAMTS, mais au même rythme que le PIB de 2013 à 2050.

Graphique n°13 – Impact intergénérationnel de poursuite des reprises par la CADES des déficits du régime général jusqu'en 2050, la dette sociale restant néanmoins soutenable, dans l'hypothèse de dépenses d'assurance maladie évoluant au même rythme que le PIB de 2013 à 2050



Source : CPO, à partir des données intégrées au modèle simplifié du régime général.
 Note de lecture : si la dette sociale devient pérenne tout en restant soutenable, sur la période de 1993 à 2050, les générations nées entre 1961 et 1965 s'acquittent de 36 milliards d'euros 2006 de CSG affectée à la CNAMTS en moins mais de 29 milliards d'euros 2006 de CRDS en plus ; leur gain net s'établit à 7 milliards d'euros 2006 (taux d'actualisation de 2%).

Le graphique ci-dessus appelle les commentaires suivants :

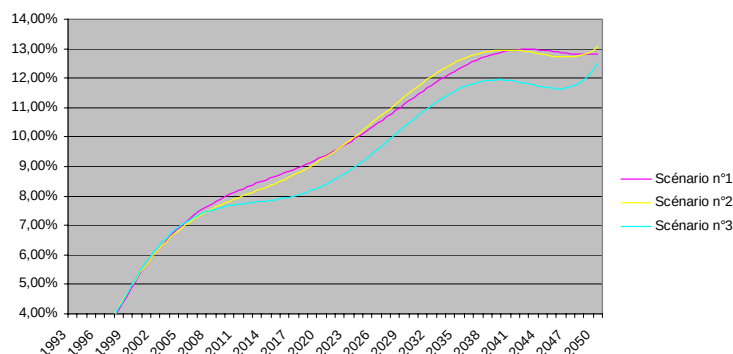
- l'hypothèse de dépenses d'assurance maladie évoluant au même rythme que le PIB de 2013 à 2050 modifie peu les effets de redistribution entre générations du point de vue des prélèvements obligatoires²³³ : le solde reste positif pour les générations nées avant 1996 et négatif pour les générations nées ensuite ;
- l'absence de maîtrise des dépenses d'assurance maladie est cependant légèrement défavorable pour les générations futures dans l'hypothèse d'une dette sociale pérenne mais soutenable : par exemple, les pertes s'établissent à 2 milliards d'euros 2006 (taux d'actualisation de 2%) en l'absence de maîtrise des dépenses pour les générations nées entre 2006 et 2010, contre seulement 1,7 milliard d'euros 2006 dans l'hypothèse d'une maîtrise des dépenses d'assurance maladie. Ce résultat reflète le poids croissant pour les générations futures des intérêts de la dette sociale dans l'hypothèse de pérennité de celle-ci.

C - L'impact respectif des trois scénarios du point de vue des prélèvements obligatoires

Le graphique n°14 présente l'évolution du cumul du taux de la CRDS et de la CSG prélevée sur les revenus d'activité et affectée à l'assurance maladie sur l'ensemble de la période de 1993 à 2050 pour chacun des trois scénarios, dans l'hypothèse d'une évolution des dépenses d'assurance maladie conforme aux projections de la CNAMTS.

²³³ Il est rappelé que le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner les effets de transfert entre générations liés aux prestations sociales, seuls les prélèvements obligatoires étant pris en compte dans le raisonnement.

Graphique n°14 – Evolution du cumul des taux de la CRDS et de la CSG affectée à la CNAMTS prélevée sur les revenus d'activité pour chacun des trois scénarios²³⁴ dans l'hypothèse de dépenses d'assurance maladie évoluant au rythme tendanciel projeté par la CNAMTS



Source : CPO, à partir des données intégrées au modèle simplifié du régime général.

Note de lecture : dans le cadre du scénario n°3, le cumul du taux de la CRDS et de la CSG sur les revenus d'activité affectée à la CNAMTS s'établit à 11,83% en 2032 (contre 5,79% aujourd'hui).

Le graphique révèle les éléments ci-après :

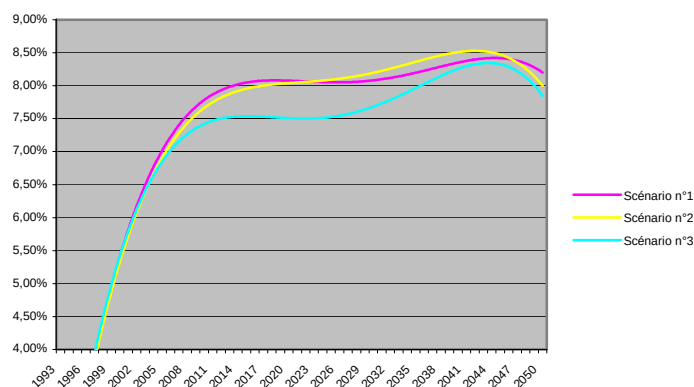
- les trois scénarios se traduisent par une pression fiscale comparable à l'horizon 2050 si l'on considère exclusivement la CRDS et la CSG affectée à la CNAMTS : la différence en tendance entre le scénario n°3 d'une part, les scénarios n°1 et n°2 de l'autre, ne représente que quelques dixièmes de points de taux de prélèvement ;
- le scénario n°1, dans lequel la dette sociale s'éteint en 2021, se traduit par une pression fiscale supérieure jusqu'à cette date, après laquelle la disparition de la CRDS modère le taux cumulé de prélèvement comparativement aux deux autres scénarios ;
- le scénario n°2 se traduit quant à lui par une pression fiscale supérieure de 2022 à 2031, date d'extinction de la dette sociale dans l'hypothèse d'un maintien du taux de la CRDS à 0,5% ;
- à partir de 2031, le taux cumulé de prélèvement est le même pour les scénarios n°1 et n°2 : dans les deux cas, la dette sociale est éteinte et les prélèvements considérés (en pratique la seule CSG affectée à la CNAMTS) sont ensuite intégralement affectés au financement du déficit de l'année ;

²³⁴ Pour atténuer certaines oscillations dues aux caractéristiques du modèle, la courbe a été lissée en tendance par application d'une technique de régression polynomiale.

- quant au scénario n°3, il emporte un taux cumulé de prélèvement qui, bien qu'inférieur sur l'ensemble de la période, converge avec celui des deux autres scénarios compte tenu de l'augmentation continue du montant des intérêts de la dette sociale ;
- en tout état de cause, les taux de prélèvement atteints à l'horizon 2050 sont si élevés qu'ils supposent des réformes fiscales par ailleurs afin de modérer la hausse du taux global de prélèvements obligatoires.

Le graphique ci-après présente l'évolution du cumul du taux de la CRDS et de la CSG prélevée sur les revenus d'activité et affectée à l'assurance maladie sur l'ensemble de la période de 1993 à 2050, dans l'hypothèse, cette fois, d'une évolution des dépenses d'assurance maladie au même rythme que le PIB de 2013 à 2050.

Graphique n°15 – Evolution du cumul des taux de la CRDS et de la CSG affectée à la CNAMTS prélevée sur les revenus d'activité pour chacun des trois scénarios dans l'hypothèse de dépenses d'assurance maladie évoluant au même rythme que le PIB de 2013 à 2050²³⁵



Source : CPO, à partir des données intégrées au modèle simplifié du régime général.

Note de lecture : dans le cadre du scénario n°3, le cumul du taux de la CRDS et de la CSG sur les revenus d'activité affectée à la CNAMTS s'établit à 8,59% en 2032 (contre 5,79% aujourd'hui).

²³⁵ Pour atténuer certaines oscillations dues aux caractéristiques du modèle, la courbe a été lissée en tendance par application d'une technique de régression polynomiale.

Le graphique appelle les commentaires suivants :

- les efforts de maîtrise des dépenses d'assurance maladie permettent de modérer la hausse des prélèvements obligatoires à l'horizon 2050 : le taux cumulé des prélèvements proportionnels sur les revenus d'activité (CSG et CRDS) culmine ici autour de 9%, contre jusqu'à plus de 13% dans l'hypothèse d'une évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie ;
- ce graphique révèle mieux que le précédent le poids croissant des intérêts de la dette sociale dans l'hypothèse d'une pérennisation de celle-ci : le niveau des prélèvements obligatoires dans le cadre du scénario n°3, bien que plus modéré sur l'ensemble de la période, augmente à un rythme plus élevé que dans le cadre des deux autres scénarios prévoyant une extinction de la dette sociale avant 2050 ;
- plus précisément, si la pérennisation de la dette sociale permet d'éviter des hausses de prélèvements obligatoires dès 2012, elle n'épargne pas un taux de prélèvement tendant vers celui des scénarios n°1 et n°2 à l'horizon 2050, du fait du poids relatif des intérêts de la dette comparativement au remboursement du capital.

II - Conclusion intermédiaire

Les analyses réalisées ci-avant conduisent à trois conclusions :

- l'allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale ou la pérennisation de cette dette – sous contrainte de soutenabilité – provoquent des transferts de prélèvements obligatoires des générations les plus âgées vers les générations les plus jeunes – alors même que le remboursement de cette dette, si toutefois elle n'augmente pas plus avant, demeure envisageable sans transferts intergénérationnels significatifs.
- le choix de pérenniser l'endettement social, même sous contrainte de soutenabilité, conduit à affecter une part importante du produit des prélèvements obligatoires considérés au financement des intérêts de la dette. Les taux de prélèvements ne sont pas pour autant significativement plus élevés sur la période, dans la mesure où le maintien d'une dette pérenne quoique soutenable épargne le remboursement d'une part substantielle du capital emprunté. Toutefois, comme d'ailleurs pour l'ensemble de la

dette publique, ce scénario est celui qui expose le plus fortement la CADES au risque de taux sur longue période et l'on constate que le taux de prélèvement atteint dans le cadre du scénario n°3 rejoint en fin de période celui des scénarios d'extinction de la dette sociale ;

- dans tous les cas de figure, il n'est pas tenu compte de l'impact des hausses de prélèvements obligatoires sur la demande. L'annexe III au présent rapport propose cependant un contrepoint au raisonnement sans bouclage macroéconomique en discutant, dans un cadre d'analyse keynésien, l'impact éventuel sur la demande des hausses de contribution sociale généralisée envisagée ici.

CONCLUSION

Les analyses qui précèdent se fondent sur de nombreuses hypothèses simplificatrices, notamment s'agissant de la notion même de dette sociale. Il convient donc de rappeler la portée relative des conclusions qui en découlent. Le présent rapport ne saurait avoir pour vocation de prédire, encore moins de prescrire. Tout au plus constitue-t-il un instrument d'aide à la décision, dans une logique d'éclairage des choix publics.

Par ailleurs, les analyses ne tiennent pas compte de l'évolution de l'économie en dehors du modèle simplifié du régime général. Il est à retenir que l'évolution des indicateurs économiques dépend de nombreux facteurs non pris en compte dans les analyses qui précèdent : évolution de l'économie mondiale, décisions de politiques publiques tendant à élever le chemin de croissance potentielle, impact de l'évolution des taux de prélèvement sur la conjoncture économique.

Enfin, compte tenu des attributions du Conseil des prélèvements obligatoires, le présent rapport n'envisage l'équilibre des comptes du régime général de la Sécurité sociale que grâce à une hausse des prélèvements obligatoires qui lui sont affectés ou au recours à l'endettement, à l'exclusion de toute diminution du montant des dépenses par rapport aux prévisions disponibles. L'hypothèse d'une évolution des dépenses d'assurance maladie au même rythme que le PIB n'est envisagée que pour souligner le caractère insoutenable des projections tendancielles, non pour examiner les transferts intergénérationnels induits par les efforts de maîtrise de ces dépenses.

Sous toutes ces réserves, il est possible de tirer les conclusions ci-après sur les effets intergénérationnels de la dette sociale et de son remboursement :

- le recours à l'endettement pour équilibrer les comptes du régime général se traduit par des reports de prélèvements obligatoires sur les générations futures et une plus forte exposition aux incertitudes sur la conjoncture économique et sur les conditions de refinancement à venir ;
- il en va de même de l'arbitrage en faveur d'un allongement de la durée d'amortissement de préférence à une augmentation du taux de la CRDS : là encore, une telle politique se traduit par des reports de prélèvements obligatoires sur les générations les plus jeunes ;

- à l'horizon 2050, le cadre d'analyse néoclassique montre qu'une dette sociale pérenne mais soutenable, tout en accroissant les transferts sur les générations futures, alourdit considérablement la charge des intérêts de la dette sociale et ne permet donc pas de modérer significativement le taux des prélèvements obligatoires nécessaires pour financer le régime général de la Sécurité sociale.

D'une manière générale, l'endettement social apparaît donc d'autant moins opportun qu'il se traduit systématiquement par des transferts importants de prélèvements sur les générations futures. Les transferts intergénérationnels du fait de la dette sociale et de son remboursement doivent donc être rapprochés d'une analyse de la situation relative des générations concernées au regard de l'ensemble du système socio-fiscal et, le cas échéant, être accompagnés de réformes fiscales par ailleurs tendant à les neutraliser.

ANNEXE I

Un modèle simplifié du régime général et de son financement

Le modèle simplifié du financement et de l'équilibre du régime général de la Sécurité sociale exploité dans le cadre du présent rapport est conçu autour de quatre principales composantes :

- un cadre macroéconomique correspondant aux indicateurs mesurés sur la période de 1993 à 2007 et aux hypothèses du scénario de base du COR sur la période de 2008 à 2050²³⁶ ;
- les projections concernant les recettes affectées à la branche vieillesse et la branche maladie et les prestations versées par ces deux branches sur l'ensemble de la période 1993-2050 ;
- les paramètres de l'amortissement de la dette sociale ;
- le Fonds de réserve des retraites.

1. LES INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES

1.1 Le produit intérieur brut et la croissance

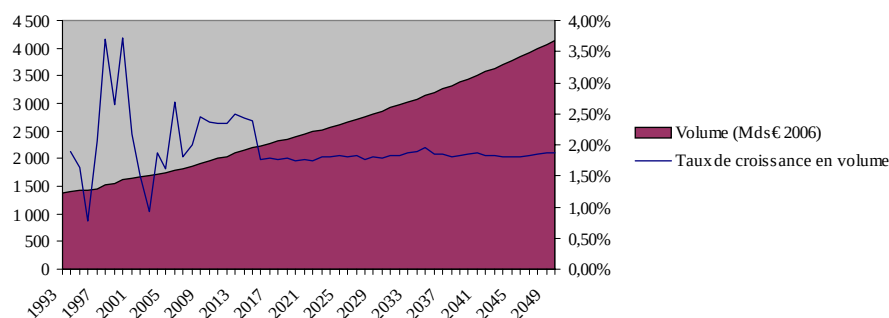
Dans le présent rapport, tous les indicateurs macroéconomiques sont considérés hors inflation et ramenés à leur montant en euros 2006. S'agissant de l'évolution du PIB, deux périodes sont à distinguer :

- de 1993 à 2005, le PIB évolue suivant le taux de croissance économique en volume mesuré sur la période par l'INSEE ;
- de 2006 à 2050, le taux de croissance économique en volume est celui retenu dans le cadre du scénario de base du COR.

Le graphique ci-après présente l'évolution du volume du PIB en euros 2006 sur la période 1993-2050 et le taux annuel de croissance hors inflation.

²³⁶ Voir *infra* ainsi que le troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, mars 2006.

**Graphique n°1 – Evolution du PIB hors inflation (euros 2006)
de 1993 à 2050**



Source : INSEE (période de 1993 à 2005), COR (période de 2006 à 2050), données retraitées par le CPO.

Il est rappelé que les principales hypothèses du scénario de base du Conseil d'orientation des retraites, qui ne revêtent qu'une valeur normative, sont les suivantes :

- démographie : un indice conjoncturel de fécondité de 1,8 enfant par femme, une espérance de vie de 84,3 ans pour les hommes et de 91 ans pour les femmes en 2050 et un solde migratoire de +50 000 personnes par an ;
- effet de la réforme des retraites sur la population active : +400 000 personnes à partir de 2025 ;
- taux de chômage : 4,5% à partir de 2015 et forte diminution des préretraites et des dispenses de recherche d'emploi ;
- productivité du travail : +1,8% par an.

Le Conseil d'orientation des retraites propose également des scénarios en variante qui se caractérisent par la modification d'une seule hypothèse par rapport au scénario de base. Les variantes correspondantes retiennent des hypothèses différentes portant sur la fécondité, la mortalité, l'immigration, le chômage et l'emploi ainsi que la productivité²³⁷. Afin de ne pas multiplier les simulations, ces variantes ne sont pas retenues pour les analyses réalisées dans le présent rapport.

²³⁷ Troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, mars 2006.

1.2. Les revenus des ménages

Si l'on considère l'assiette des contributions sociales, les revenus des ménages à prendre en compte dans le modèle se rattachent à trois grandes catégories : les revenus d'activité, les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine et de placement.

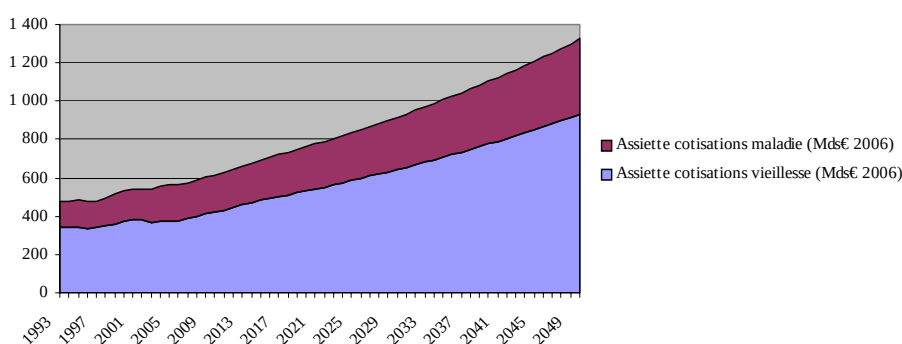
1.2.1. Les revenus d'activité

Les revenus d'activité sont considérés sur deux périmètres :

- les revenus des cotisants à l'assurance vieillesse en dessous du plafond de la Sécurité sociale sur la période de 1993 à 2006 ont été retracés pour le Conseil des prélèvements obligatoires par la CNAVTS, à partir des modèles utilisés pour procéder aux projections à l'attention du Conseil d'orientation des retraites ;
- les revenus des cotisants à l'assurance maladie sont retracés à partir de deux séries de données : la masse salariale brute déplafonnée versée aux cotisants à l'assurance vieillesse sur la période de 1993 à 2050, retracée par la CNAVTS suivant les mêmes modalités que ci-dessus, et la masse salariale brute versée aux agents de la fonction publique d'Etat sur la même période, retracée pour le Conseil des prélèvements obligatoires par la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Le graphique ci-après montre l'évolution de ces deux assiettes sur la période de 1993 à 2050.

Graphique n°2 – Evolution de l'assiette des cotisations vieillesse et des cotisations maladie



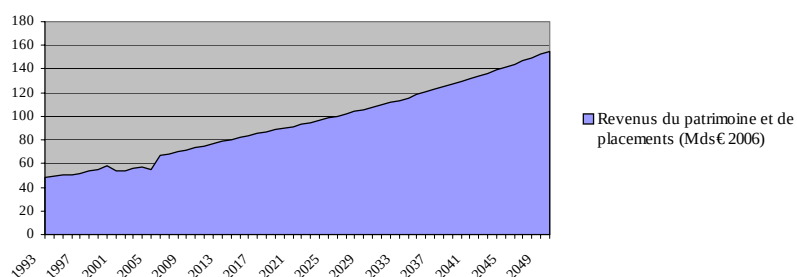
Source : CNAVTS et direction du budget, données retraitées par le CPO.

1.2.2. Les revenus du patrimoine et du placement

Les revenus du patrimoine et de placement imposables à la CSG ont été retracés pour le Conseil des prélèvements obligatoires par la direction générale des impôts sur la période de 1999 à 2006. Le montant total de ces revenus jusqu'en 1998 puis à partir de 2007 a été indexé sur l'évolution du PIB, suivant l'hypothèse d'une répartition stable des revenus entre la rémunération du travail et celle du capital.

Le graphique ci-après montre l'évolution de l'assiette des revenus du patrimoine et de placement soumis à la CSG prélevée par la direction générale des impôts sur la période de 1993 à 2050²³⁸.

Graphique n°3 – Evolution de l'assiette de la CSG prélevée sur les revenus du patrimoine et de placement²³⁹



Source : direction générale des impôts, données retraitées par le CPO.

1.2.3. Les revenus de remplacement

Par hypothèse, les revenus de remplacement soumis à la CSG se limitent aux pensions de retraite :

- des données détaillées sur l'évolution du volume des pensions versées ont pu être retracées pour le Conseil des prélèvements obligatoires par la CNAVTS pour les prestations versées par le régime général de la Sécurité sociale, par la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique pour les pensions versées aux anciens fonctionnaires de

²³⁸ Les revenus du patrimoine et de placement recouverts par les URSSAF ne sont donc pas retracés dans le modèle simplifié du régime général.

²³⁹ L'assiette évolue comme le PIB de 2007 à 2050 à partir du niveau constaté en 2006. Elle évolue également comme le PIB à rebours de 1998 à 1993, à partir du niveau constaté en 1999. Les fluctuations sont plus prononcées durant la période pour laquelle des données sont disponibles, soit de 1999 à 2006, que pendant les périodes où l'assiette est extrapolée par indexation sur le PIB suivant les hypothèses du scénario de base du Conseil d'orientation des retraites.

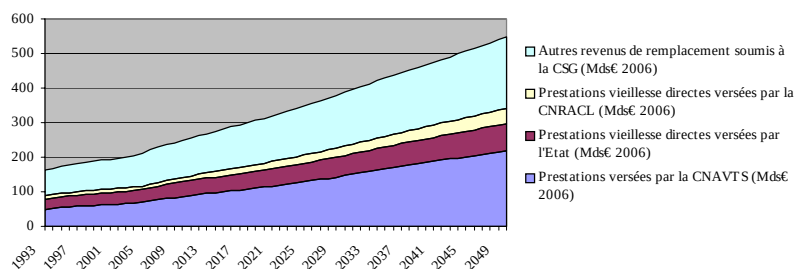
l'Etat et par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) en ce qui concerne ses assurés anciens agents des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière ;

- pour les années antérieures à 2006, seules les données relatives aux prestations directes versées par la CNAVTS ont pu être retracées. Le montant des prestations dérivées ainsi que le montant des pensions versées par l'Etat et la CNRACL ont été extrapolés par indexation sur l'évolution de la masse salariale versée par l'Etat pour les premières, sur le PIB pour les secondes ;
- un coefficient multiplicateur a été appliqué à ces données pour aligner leur montant total sur celui des pensions versées par l'ensemble des régimes de retraite obligatoires. Pour les années 2006 et suivantes, ce coefficient a été calculé en rapportant le montant des pensions versées par les deux régimes ci-dessus au montant total des pensions versées retracé par le Conseil d'orientation des retraites dans son scénario de base sur la période de 2006 à 2050 pour l'ensemble des régimes de retraite obligatoires. Pour les années antérieures à 2006, le coefficient appliqué est celui calculé en 2006²⁴⁰ ;
- il n'est pas tenu compte d'une éventuelle revalorisation des pensions de réversion qui pourrait être arbitrée en 2008.

Le graphique ci-après montre l'évolution du montant total des prestations versées par la CNAVTS et des pensions versées par l'Etat et le montant total des pensions versées par l'ensemble des régimes de retraite obligatoires, retenu dans le présent rapport comme assiette de la CSG prélevée sur les revenus de remplacement.

²⁴⁰ En 2006, la somme des prestations versées par la CNAVTS et des pensions versées par l'Etat représente 55,57% du montant total des pensions versées par l'ensemble des régimes de retraite obligatoires.

Graphique n°4 – Evolution de l'assiette de la CSG prélevée sur les revenus de remplacement et de la somme des montants totaux des prestations vieillesse versées par la CNAVTS, l'Etat et la CNRACL



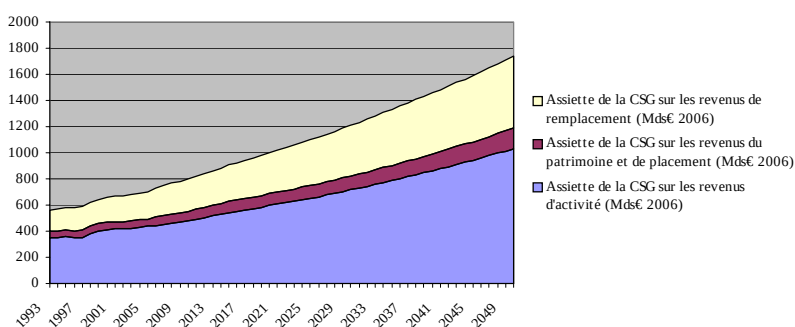
Source : CNAVTS, Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, direction du budget, Conseil d'orientation des retraites, données retraitées par le CPO.

1.2.4. L'assiette de la CRDS

Par hypothèse, l'assiette de la CRDS est la somme des trois assiettes de prélèvement de la CSG incluses dans le modèle simplifié, soit les revenus d'activité, les revenus du patrimoine et de placement et les revenus de remplacement.

Le graphique ci-après montre l'évolution de cette assiette sur la période de 1993 à 2050.

Graphique n°5 – Evolution de l'assiette de la CRDS



Source : données retraitées par le CPO à partir des sources précédentes.

2. LES RÉGIMES D'ASSURANCE SOCIALE ET LEURS COMPTES

Le modèle simplifié du régime général est réduit aux deux seules branches vieillesse et maladie. Sauf exception, ces deux seules branches sont en effet les seules, sur la période d'études, susceptibles de contribuer à la formation de déficits importants et durables²⁴¹. Seules ces deux branches sont donc concernées par la problématique de la dette sociale.

2.1 L'assurance vieillesse

2.1.1 Les prestations vers les par l'assurance vieillesse

Le montant des prestations d'assurance vieillesse versées chaque année de la période d'études a été retracé pour le Conseil des prélèvements obligatoires par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) :

- sur la période de 2006 à 2050, les projections sont celles réalisées pour le compte du Conseil d'orientation des retraites, suivant les hypothèses du scénario de base présenté en 2006 ;
- sur la période antérieure à 2006, le montant des prestations directes a été retracé à partir des bases de données statistiques de la CNAVTS ;
- les droits dérivés n'ont pu être calculés que pour la période de 2006 à 2050. Sur la période antérieure, ils ont été extrapolés par application d'une clef de répartition par classe d'âge constatée sur une année de référence (2006).

2.1.2 Les recettes de l'assurance vieillesse

Dans le modèle simplifié retenu dans le cadre du présent rapport, les recettes de l'assurance vieillesse sont de trois ordres :

- les cotisations vieillesse assises sur la masse salariale en dessous du plafond de la Sécurité sociale, prélevées chaque année au taux de 14,95%. Il n'est pas tenu compte à ce stade des cotisations au taux de 1,6% sur la masse salariale déplafonnée ;

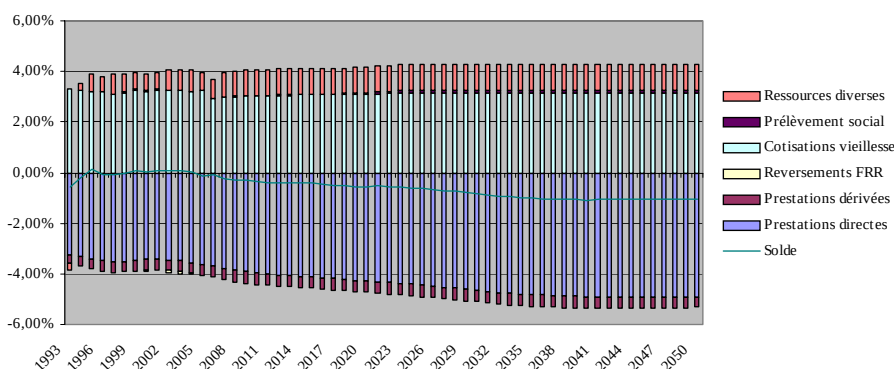
²⁴¹ L'équilibre de long terme de la branche famille résulte des évolutions démographiques, tandis que celui de la branche accidents du travail et maladies professionnelles résulte des modalités de calcul des cotisations versées par les employeurs.

- une fraction du prélèvement social de 2% sur les revenus du patrimoine et de placement : 1% de 1998 à 2000, 0,6% en 2001, 0,3% de 2002 à 2021 puis 1,3% ensuite par affectation de la fraction du prélèvement social jusqu'alors allouée au Fonds de réserve des retraites ;
- des recettes diverses, dont le montant est ajusté sur chaque année de la période de 1993 à 2012 afin de parvenir peu ou prou au solde réalisé ou projeté pour le compte du COR²⁴². A partir de 2013, le montant des recettes diverses de l'assurance vieillesse est égal chaque année à 1,02% du PIB, ratio constaté en 2012.

2.1.3. Le solde de l'assurance vieillesse

Le graphique ci-après montre l'évolution tendancielle des différentes catégories de dépenses et de recettes ainsi que l'évolution du solde de l'assurance vieillesse sur la période de 1993 à 2050.

Graphique n°6 – Evolution des comptes de l'assurance vieillesse de 1993 à 2050 (points de PIB)



Source : CNAVTS (prestations) et données retraitées par le CPO (recettes et certains éléments de prestations).

Suivant les projections ci-dessus, le solde de l'assurance vieillesse est constamment négatif de 2005 (-0,11 point de PIB) à 2050 (-1,04 point de PIB). En termes de points de PIB, son déficit culmine en 2040 à 1,08 point.

²⁴² Le niveau retenu pour la période de 2006 à 2050 est celui du solde technique incluant, en recettes, les cotisations et les majorations versées par le FSV et, en dépenses, les pensions, les dépenses de gestion et l'action sociale. Le solde technique exclut en particulier les frais financiers.

2.2. L'assurance maladie

2.2.1. Les prestations versées par l'assurance maladie

Le montant des prestations d'assurance maladie versées chaque année de 1993 à 2050 a été retracé pour le Conseil des prélèvements obligatoires par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) :

- sur la période 1995-2006, les montants ont été calculés à partir de l'échantillon permanent d'assurés sociaux, panel représentant environ 1% de la population française. Les données relatives aux exercices 1993 et 1994 ont été extrapolées à partir des tendances constatées les années suivantes ;
- les données prospectives ont été obtenues par application de coefficients d'évolution tenant compte de l'évolution de la proportion d'affections de longue durée parmi les affections donnant lieu au versement de prestations maladie ;
- un coefficient correcteur annuel a été uniformément appliqué aux montants par génération pour faire coïncider le montant total des prestations versées chaque année avec le montant des dépenses effectivement comptabilisées pour les années passées (1993 à 2007) et le montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie sur la période de 2008 à 2012, en cohérence avec les termes de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008.

Selon les projections établies par la CNAMTS, le taux de croissance des dépenses d'assurance maladie sur la période de 2013 à 2050 est supérieur de 0,65 point en moyenne à celui du PIB. Il s'agit donc de projections conformes aux tendances observées s'agissant de l'évolution des dépenses d'assurance maladie dans les pays développés. Toutefois, compte tenu du caractère insoutenable de ce taux de croissance, une variante de ces projections est également proposée, dans laquelle, grâce à des efforts de maîtrise des dépenses d'assurance maladie, celles-ci évoluent au même rythme que le produit intérieur brut de 2013 à 2050.

2.2.2 Les recettes de l'assurance maladie

Les recettes de l'assurance maladie sont de cinq ordres :

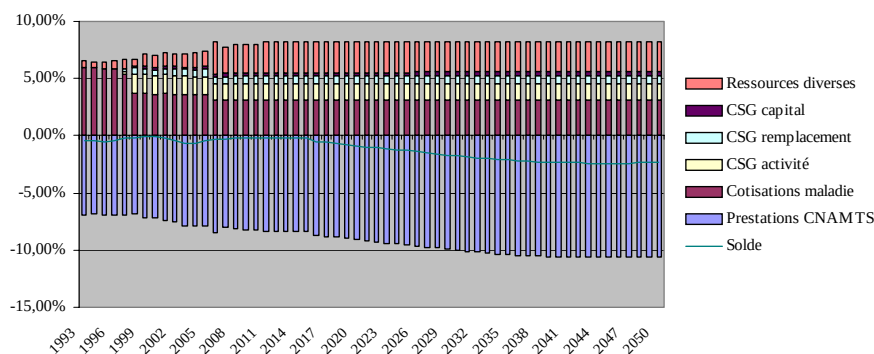
- les cotisations maladie : dans le modèle simplifié du régime général, celles-ci sont assises sur la masse salariale déplafonnée des cotisants au régime général et sur la masse salariale versée aux agents de l'Etat. Leur taux est de 13,55% au 1^{er} janvier 2008 ;

- la CSG prélevée sur les revenus d'activité et affectée à la CNAMTS, au taux de 5,29% au 1^{er} janvier 2008 ;
- la CSG prélevée sur les revenus du patrimoine et de placement et affectée à la CNAMTS, au taux de 5,95% au 1^{er} janvier 2008 ;
- la CSG prélevée sur les revenus de remplacement et affectée à la CNAMTS, au taux de 4,35% ;
- des recettes diverses, dont le montant est ajusté sur chaque année de la période de 1993 à 2012 afin de parvenir au solde réalisé ou projeté dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008. A partir de 2013, le montant des recettes diverses de l'assurance maladie est égal chaque année à 2,09% du PIB, ratio constaté en 2012.

2.2.3 Le solde de l'assurance maladie

Le graphique ci-après montre l'évolution tendancielle des différentes catégories de dépenses et de recettes ainsi que l'évolution du solde de l'assurance maladie sur la période de 1993 à 2050 dans l'hypothèse où les dépenses évoluent conformément aux projections établies par la CNAMTS.

Graphique n°7 – Evolution des comptes de l'assurance maladie de 1993 à 2050 suivant les projections de la CNAMTS (points de PIB)

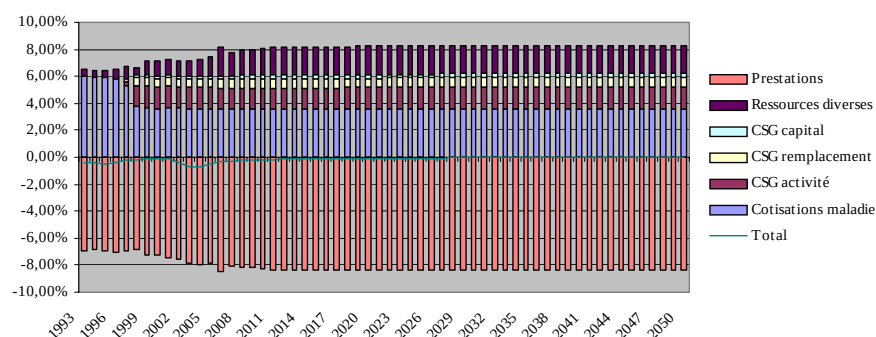


Source : CNAMTS (prestations) et données retraitées par le CPO (recettes).

Suivant les projections ci-dessus, le solde de l'assurance maladie est constamment négatif sur la période de 1993 à 2050. Il est le plus faible en 1999, à -0,05 points de PIB en 1999. Il culmine en 2045 à -2,38 points de PIB, soit un déficit à peu près comparable à celui des administrations publiques à la date du présent rapport.

Le graphique ci-après tient compte quant à lui d'une hypothèse de dépenses d'assurance maladie évoluant au même rythme que le PIB de 2013 à 2050. Le taux d'évolution des différentes recettes est inchangé par rapport à la projection précédente.

Graphique n°8– Evolution des comptes de l'assurance maladie de 1993 à 2050 suivant l'hypothèse de dépenses d'assurance maladie évoluant comme le PIB de 2013 à 2050(points de PIB)



Source : Hypothèses et données retraitées par le CPO.

3. LES TAUX DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les hypothèses simplificatrices retenues en ce qui concerne les assiettes des différents prélèvements obligatoires imposent, pour toutes les années antérieures à 2007, d'en recalculer les taux de façon à faire coïncider les produits avec les montants réalisés.

Le tableau ci-après compare les taux appliqués par défaut sur la période de 2007 à 2050 et les taux effectivement en vigueur au 1^{er} janvier 2008 :

- pour les cotisations sociales, la CRDS et le prélèvement social de 2%, dont le taux est resté constant sur une période suffisamment longue, le calcul du taux retenu consiste à rapporter la somme du montant des produits annuels à celle du montant des assiettes sur la période de référence ;
- pour la CSG prélevée sur les revenus d'activité, du patrimoine et de placement et de remplacement, le calcul consiste à calculer un coefficient multiplicateur annuel s'appliquant au taux en vigueur pour calculer le taux apparent et à appliquer au taux en vigueur au 1^{er} janvier 2008 la moyenne de ce coefficient sur la période de référence.

**Tableau n°1– Taux des prélèvements sociaux
dans le champ du modèle**

	Taux au 1^{er} janvier 2008	Période de référence	Produit (Mds€)	Assiette (Mds€)	Taux retenu
Cotisations vieillesse	14,95%	1993-2005	583,4	4 161,6	14,02%
Cotisations maladie	13,55%	1998-2005	442,5	3 955,3	11,19%
CSG activité CNAMTS	5,29%	1997-2006	-	-	6,48%
CSG capital CNAMTS	5,95%	1997-2006	-	-	7,29%
CSG remplacement CNAMTS	4,35%	1997-2006	-	-	5,33%
CRDS	0,50%	1996-2005	43,9	5 949,5	0,74%
Prélèvement social 2%	2%	2000-2005	7,3	211,3	3,46%

Source : direction de la Sécurité sociale (produits), données retraitées par le CPO (assiettes).

Le modèle simplifié élaboré pour l'analyse ne tient pas compte des dérogations au barème des cotisations sociales liées à la politique d'exonération totale ou partielle des cotisations sociales assises sur les salaires les plus faibles.

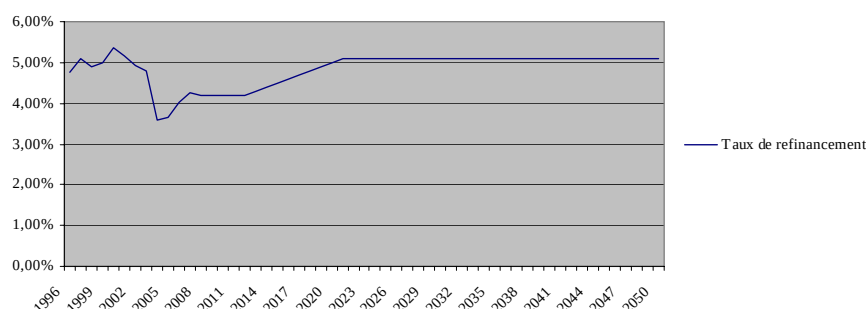
4. L'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE

La CADES est affectataire du produit de la CRDS recouvré chaque année. Elle consacre une partie de ce montant au paiement des intérêts dus à ses créanciers, au taux de refinancement en vigueur. Le solde du produit de la CRDS est consacré à l'amortissement de la dette sociale.

L'évolution des taux d'intérêt nominaux applicables au remboursement de la dette sociale est résumée par le graphique suivant :

- sur la période de 1996 à 2007, le graphique fait apparaître le taux de refinancement constaté par la CADES en fin d'année ;
- sur la période de 2008 à 2012, le taux de refinancement est égal à 4,2%, suivant les hypothèses proposées par la CADES ;
- par hypothèse formulée selon la CADES elle-même, le taux de refinancement augmente ensuite chaque année d'un dixième de points, jusqu'à atteindre 5,1% en 2021, date à partir de laquelle il demeure constant jusqu'en 2050.

Graphique n°9 – Taux de refinancement de la CADES



Source : CADES.

Dans le modèle simplifié, le taux de refinancement est corrigé de l'inflation. Le taux d'inflation est celui constaté pour les exercices de 1993 à 2007. Pour les exercices suivants, il s'établit par hypothèse à 2% par an. En conséquence, le taux de refinancement réel de 2021 à 2050 est égal à 3,1%.

La situation nette de la CADES à la fin de chaque exercice est calculée en rapprochant la situation nette en clôture de l'exercice précédent du montant du capital remboursé et des dettes reprises dans l'année. La date d'annulation de la situation nette de la CADES signifie la fin de l'amortissement de la dette sociale.

5. LE FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES

Le Fonds de réserve des retraites (FRR) est intégré au modèle simplifié du régime général et de son financement avec les hypothèses suivantes :

- le Fonds de réserve est affectataire d'une fraction du prélèvement social de 2% sur les revenus du patrimoine et de placement. Cette fraction s'élève à un point en 2001, puis à 1,3 point chacune des années suivantes jusqu'en 2020 inclus. A partir de 2021, la fraction de 1,3 points du prélèvement social de 2% affectée jusqu'alors au FRR est affectée à la CNAVTS²⁴³ ;
- le FRR détient des actifs dont le montant total s'élève à 100 milliards d'euros courants en 2021, sous l'hypothèse d'une allocation stratégique de ses actifs rémunérée à hauteur de 6,3%.

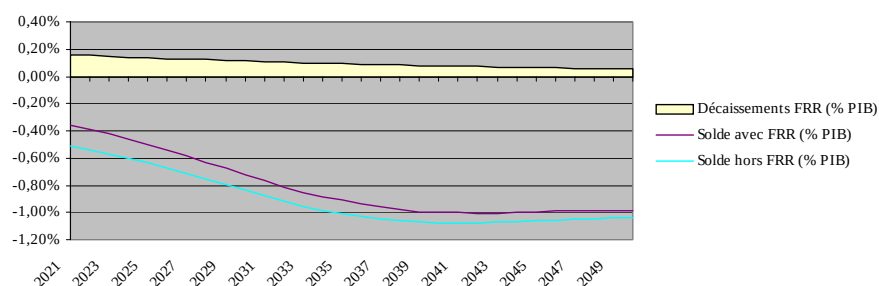
²⁴³ Il est également concevable de l'affecter au Fonds de solidarité vieillesse.

Les sommes non décaissées dès 2021 étant placées, le FRR dispose d'environ 150 milliards d'euros courants à répartir sur la période de 2021 à 2050 ;

- le présent rapport fait l'hypothèse que le FRR reverse à l'assurance vieillesse un abondement d'un montant constant en euros courants sur la période de 2021 à 2050, soit cinq milliards d'euros par an (150 milliards d'euros rapportés à trente exercices). La somme versée chaque année est convertie en euros 2006 avec l'hypothèse d'un taux constant d'inflation de 2007 à 2050, fixé à 2% par an.

Le graphique ci-après montre le montant des versements du FRR à l'assurance vieillesse exprimés en euros 2006 de 2021 à 2050.

Graphique n°10 – Décaissements du FRR et impact sur le solde de l'assurance vieillesse



Source : Hypothèses de travail (décaissements), données retraitées par le CPO (soldes).

ANNEXE II

Calculs de soutenabilité budgétaire et détermination du solde primaire stabilisant

Soit, pour l'année t :

- D_t la dette ;
- Y_t le PIB ;
- PB_t le solde budgétaire primaire (hors charges d'intérêts) ;
- B_t le solde budgétaire final ;
- g le taux de croissance nominale du PIB (en valeur) ;
- i le taux d'intérêt apparent de la dette.

Le solde budgétaire final, qu'il soit positif ou négatif, est égal au solde budgétaire primaire diminué des charges d'intérêt de la dette :	$B_t = PB_t - i \bullet D_t$ (1)
Le PIB est égal au PIB de l'année précédente augmenté du taux de croissance nominale :	$Y_{t+1} = (1 + g) \bullet Y_t$ (2)
La dette est égale à la dette de l'année précédente diminuée du solde budgétaire final de la même année précédente :	$\begin{aligned} D_{t+1} &= D_t - B_t \\ &= D_t - PB_t + i \bullet D_t \\ &= (1 + i) \bullet D_t - PB_t \end{aligned}$
En conséquence, l'équation d'accumulation de la dette s'écrit :	$D_{t+1} = (1 + i) \bullet D_t - PB_t$ (3)
La <i>soutenabilité budgétaire</i> consiste à stabiliser la dette rapportée au PIB, soit :	$D_{t+1} / Y_{t+1} \leq D_t / Y_t$
On remplace Y_{t+1} par sa valeur exprimée en fonction du PIB de l'année précédente (2) et D_{t+1} par sa valeur donnée par l'équation d'accumulation de la dette (3) :	$((1 + i) \bullet D_t - PB_t) / ((1 + g) \bullet Y_t) \leq D_t / Y_t$
On simplifie par Y_t au dénominateur et on fait passer $(1 + g)$ au numérateur à droite de l'équation :	$(1 + i) \bullet D_t - PB_t \leq (1 + g) \bullet D_t$
On retranche D_t , de part et d'autre du signe $\leq$:	$i \bullet D_t - PB_t \leq g \bullet D_t$
On inverse les termes de l'équation, ce qui la fait changer de sens :	$PB_t - i \bullet D_t \geq -g \bullet D_t$ (4)
Le terme de gauche est égal au solde budgétaire final (3) :	$B_t \geq -g \bullet D_t$

⇒ <u>Première conclusion</u> : pour que les finances soient soutenables, il faut et il suffit que le solde budgétaire final soit supérieur ou égal à l'opposé du montant de la dette multiplié par le taux de croissance nominale du PIB. Il en résulte que même un solde budgétaire négatif, c'est-à-dire un déficit, est compatible avec des finances soutenables. Par ex. si le taux de croissance nominale du PIB est égal à 4% et que la dette est égale à 75 milliards d'euros, le solde budgétaire final doit être supérieur à -3 milliards d'euros – autrement dit, le déficit doit être contenu dans la limite de 3 milliards d'euros.	
Par ailleurs, si l'on conserve dans (4) la référence au solde primaire, en ramenant l'ensemble des termes en D_t à droite de l'équation, on obtient l'équation donnant la valeur du « solde primaire stabilisant » :	$PB_t \geq (i - g) \bullet D_t$
⇒ <u>Seconde conclusion</u> : pour que les finances publiques soient soutenables, il faut et il suffit que le solde primaire soit supérieur ou égal au montant de la dette multiplié par $(i - g)$. Si le taux de croissance nominale du PIB est inférieur au taux d'intérêt apparent de la dette (par ex. en période de croissance faible et de taux d'intérêt élevés), le terme de droite est positif – autrement dit, tout déficit primaire entraîne l'insoutenabilité des finances. De plus, si le solde primaire, bien que positif, est inférieur au terme de droite, le ratio dette / PIB augmente mécaniquement et les finances publiques deviennent insoutenables : c'est le fameux « effet boule de neige ».	

Exemple de calcul pour le régime général de la Sécurité sociale

Soit, pour l'année 2008 : une dette sociale nette de 85 milliards d'euros;
un PIB de 1 860 milliards d'euros ;
un taux de croissance nominale du PIB de 4% ;
un taux d'intérêt apparent de 5%.

Les finances sociales sont soutenables si le solde budgétaire final est supérieur ou égal à $-g \bullet D_t$, soit -4% de 85 milliards d'euros soit -3,4 milliards d'euros. Cette valeur est à comparer au montant du déficit du régime général prévu pour l'exercice 2008, soit -9,4 milliards d'euros pour les branches vieillesse et maladie. Le solde primaire stabilisant est égal à $(i - g) \bullet D_t$, soit 1% de 85 milliards d'euros soit 0,85 milliard d'euros.

ANNEXE III

L'impact macroéconomique des hausses de contribution sociale généralisée dans un cadre d'analyse keynésien

Dans un cadre d'analyse keynésien, les hausses de prélèvements obligatoires ont un impact sur le niveau de la demande et, à travers elle, sur la croissance économique et sur l'évolution de la masse salariale. Or les fluctuations conjoncturelles peuvent avoir une influence directe sur l'équilibre des comptes des régimes sociaux, du fait des effets dépressifs, fussent-ils transitoires, des hausses de CSG nécessaires pour équilibrer les comptes du régime général et de celles de CRDS indispensables pour amortir la dette sociale.

Sollicité dans le cadre du présent rapport, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a évalué l'impact macroéconomique du financement du régime structurel du régime général de la Sécurité sociale par une hausse de la CSG sur la période de 1993 à 2008²⁴⁴.

L'analyse de l'OFCE repose, d'une part, sur l'analyse des comptes du régime général de la Sécurité sociale sur la période et, d'autre part, sur l'estimation de la part conjoncturelle des déficits du régime général. Elle conduit à mettre en évidence que, sur les 111 milliards d'euros courants de déficit cumulé par le régime général sur la période de 1993 à 2008, 66 milliards d'euros, soit 60%, sont imputables à un déséquilibre structurel entre les dépenses et les recettes des différentes branches. Sur la période de 1993 à 2008, le déficit structurel moyen représente 0,28 points de PIB par an.

La simulation a consisté à pratiquer une hausse de la CSG permettant de réduire chaque année de 1993 à 2008 le déficit *ex post* du régime général de 0,28 points de PIB. Deux conséquences macroéconomiques de la hausse de CSG pratiquée ont un impact direct sur l'équilibre des comptes du régime général de la Sécurité sociale :

- une hausse de la CSG à hauteur d'un point de PIB se traduit par une diminution de la croissance économique par rapport à l'évolution tendancielle du PIB au cours des années suivantes ;

²⁴⁴ Annexe IV – *Impact macroéconomique du financement du déficit structurel du régime général de la Sécurité sociale par une hausse de la CSG sur la période 1993-2008*, Gérard CORNILLEAU, Mathieu PLANE et Henri STERDYNIAK, Observatoire français des conjonctures économiques, Paris, 2008.

- la même hausse de CSG, par son effet sur le taux d'emploi et le niveau des salaires réels, se traduit par une diminution de la masse salariale par rapport à son évolution tendancielle au cours des années suivantes.

Les résultats proposés par l'OFCE conduisent à relativiser plus encore la faisabilité, sinon l'opportunité, des hausses de prélèvements obligatoires envisagées dans le cadre des trois scénarios précédents, dont la finalité est soit d'équilibrer les comptes du régime général, soit d'amortir la dette sociale issue du cumul de ses déficits afin qu'elle reste soutenable.

ANNEXE IV

Note de l'Observatoire français des conjonctures économiques

Impact macroéconomique du financement du déficit structurel du régime général de la Sécurité sociale par une hausse de la CSG sur la période 1993-2008²⁴⁵ ?

De 1993 à 2008, le cumul des déficits du régime général représente 111 milliards d'euros courants, soit l'équivalent de 7,5 points de PIB sur la période (tableau 1). 78 % des déficits cumulés s'expliquent par la branche « maladie – accidents du travail » (graphique 1).

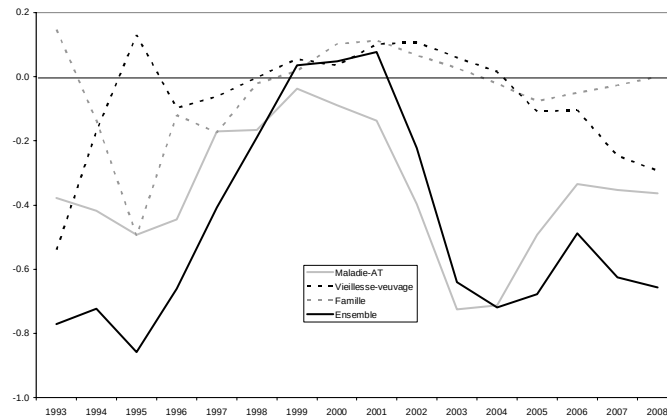
**Tableau 1. Déficits cumulés du régime général par branche de
1993 à 2008**

	En Mds d'euros courants	En points de PIB
Maladie-AT	86,2	5,7
Vieillesse-veuvage	16,8	1,1
Famille	8,1	0,7
Régime général	111,0	7,5

Sources : *Comptes de la Sécurité sociale*, calculs OFCE.

²⁴⁵ Ce travail a été réalisé par Gérard Cornilleau, Mathieu Plane et Henri Sterdyniak (*Observatoire Français des Conjonctures Economiques*).

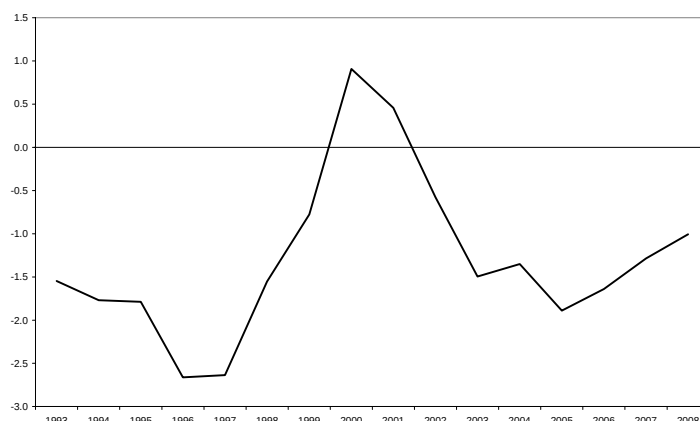
Graphique 1. Solde du régime général par branche
(En points de PIB)



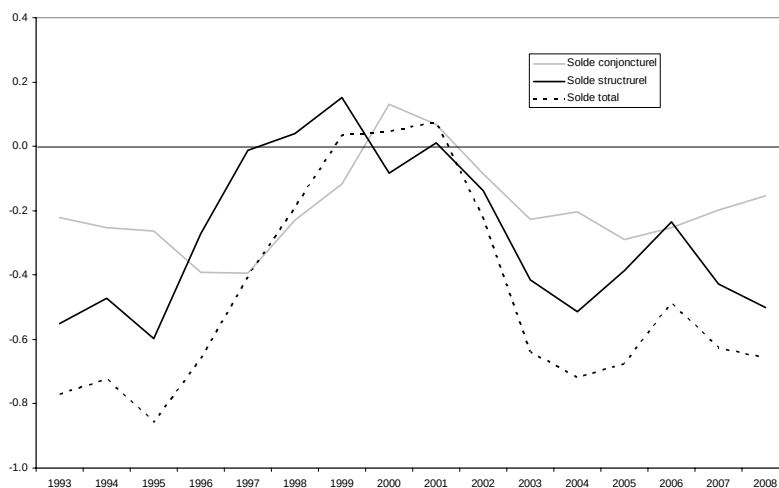
Source : Comptes de la Sécurité sociale.

L'évolution du solde du régime général peut se décomposer en un solde structurel et un solde conjoncturel. Le calcul du solde structurel nécessite de prendre en compte l'écart de production de la croissance française à son potentiel. Nous retenons celui fourni par l'OCDE (graphique 2). Pour simplifier le calcul, nous avons supposé que la totalité des dépenses du régime général étaient d'ordre structurel et que les recettes avaient à la fois une composante structurelle et conjoncturelle. Selon nos calculs, sur les 111 milliards de déficits cumulés, 66 milliards sont structurels, soit 60 % du total. Les 40 % restant (45 milliards) sont conjoncturels. Le solde du régime général a été en moyenne déficitaire de 0,47 point de PIB sur la période 1993-2008. Le déficit structurel moyen représente 0,28 point de PIB (graphique 3).

Graphique 2. Output gap de la France selon l'OCDE
(En points de PIB potentiel)



Graphique 3. Solde du régime général : décomposition structurel / conjoncturel
(En points de PIB)



Sources : Comptes de la Sécurité sociale, calculs OFCE.

Quel aurait été l'impact macroéconomique d'un financement des déficits structurels du régime général par une hausse de CSG sur la période 1993-2008 ?

Nous avons simulé une variante à partir du modèle *e-mod.fr* dans laquelle nous faisons un choc d'une hausse de CSG permettant de réduire chaque année de 1993 à 2008 le déficit *ex post* du régime général de 0,28 point de PIB (tableaux ci-dessous).

La hausse de la CSG conduit à une baisse du revenu des ménages, donc de leurs dépenses (consommation et FBCF). Celle-ci induit une baisse du PIB (de 0,18% au bout de 5 ans) et de l'investissement des entreprises (de 0,3%). Il en résulte une baisse des emplois (de 23000) et une hausse du taux de chômage (de 0,1%). Celui-ci provoque une pression à la baisse des salaires, donc des prix. L'amélioration de la compétitivité permet alors des gains de solde extérieur en volume. Le PIB remonte alors lentement vers son niveau du compte central. A la fin de la simulation (soit après 14 ans), le PIB reste en dessous de celui-ci (de 0,14%), la baisse de la demande intérieure est partiellement compensée par une hausse du solde extérieur en volume. L'emploi reste en dessous de son niveau initial. Le chômage a fait baisser le salaire réel de 0,4%. Les gains de compétitivité sont obtenus par une forte baisse du prix des exportations de sorte que le solde extérieur en valeur ne s'améliore pas.

Le déficit public est réduit de 0,28 point de PIB (et la dette de 3,9 points), mais le solde extérieur n'est que très faiblement amélioré. A court terme, c'est la baisse de l'épargne des ménages qui compense la baisse du déficit. A long terme, c'est la hausse de l'endettement des entreprises et du secteur financier.

On peut tirer deux enseignements de cette variante :

- la hausse des prélèvements sur les ménages a des effets dépressifs à moyen terme. Un pays qui ne maîtrise ni son taux d'intérêt, ni son taux de change, n'a pas les moyens d'éviter ces effets. La réduction des déficits structurels ne peut donc intervenir qu'en période de forte croissance ou être concertée en Europe et accompagnée d'une baisse des taux d'intérêt et du taux de change.
- les effets favorables sur la compétitivité ne jouent que très lentement. La dégradation des termes de l'échange compense les gains en volume. Selon le modèle, la France ne réussit pas à remplacer le déficit public par un excédent extérieur en valeur, la dette publique par des avoirs nets sur l'extérieur. A long terme, c'est la dette des entreprises qui remplace la dette publique.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Résumé																
PIB total en volume	-0.07	-0.11	-0.15	-0.16	-0.17	-0.19	-0.18	-0.18	-0.18	-0.18	-0.17	-0.16	-0.14	-0.14	-0.12	-0.11
Contributions au niveau du PIB																
Importations	0.03	0.05	0.08	0.09	0.11	0.13	0.14	0.15	0.16	0.17	0.18	0.19	0.21	0.21	0.23	0.23
Dépenses des ménages	-0.08	-0.13	-0.19	-0.23	-0.27	-0.30	-0.33	-0.35	-0.38	-0.40	-0.42	-0.44	-0.45	-0.46	-0.47	-0.47
Dépenses des administrations	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Investissement des entreprises	-0.02	-0.02	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.02	-0.02	-0.02	-0.01	-0.01	0.00	0.00	0.00
Exportations	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.03	0.04	0.06	0.07	0.08	0.09	0.10	0.11	0.12	0.13	0.14
Variations de stocks	-0.01	-0.01	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Demande intérieure	-0.11	-0.17	-0.23	-0.27	-0.30	-0.35	-0.36	-0.39	-0.41	-0.43	-0.44	-0.46	-0.46	-0.47	-0.48	-0.48
Solde extérieur	0.03	0.06	0.08	0.10	0.13	0.16	0.18	0.20	0.23	0.25	0.27	0.29	0.32	0.33	0.36	0.37
En %																
Prix de la consommation des ménages	0.01	-0.01	-0.06	-0.16	-0.26	-0.37	-0.48	-0.60	-0.73	-0.85	-0.95	-1.04	-1.12	-1.19	-1.25	-1.29
Prix export	0.00	-0.03	-0.09	-0.19	-0.30	-0.42	-0.55	-0.68	-0.81	-0.94	-1.06	-1.16	-1.25	-1.32	-1.39	-1.43
Prix importation	0.00	0.00	-0.02	-0.05	-0.09	-0.13	-0.17	-0.22	-0.26	-0.30	-0.34	-0.37	-0.39	-0.43	-0.45	-0.47
Salaires nominaux	-0.04	-0.10	-0.19	-0.31	-0.44	-0.59	-0.73	-0.88	-1.03	-1.18	-1.31	-1.43	-1.53	-1.61	-1.69	-1.73
Prix du PIB	0.01	-0.01	-0.08	-0.20	-0.33	-0.48	-0.65	-0.81	-0.96	-1.12	-1.27	-1.40	-1.52	-1.62	-1.70	-1.76
Salaires horaires réels	-0.05	-0.09	-0.13	-0.15	-0.18	-0.21	-0.25	-0.28	-0.30	-0.33	-0.36	-0.39	-0.41	-0.43	-0.44	-0.45

	productivité horaire, marchand	-0.06	-0.06	-0.07	-0.06	-0.05	-0.02	-0.01	-0.01	0.00	0.01	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03
	Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	-4.36	-10.04	-15.12	-18.27	-20.11	-22.40	-22.99	-22.78	-22.50	-21.90	-18.11	-14.83	-12.14	-9.28	-6.27
	Effectifs salariés (en milliers, en moyenne)	-3.75	-8.66	-13.10	-15.88	-17.57	-19.63	-20.22	-20.11	-19.85	-19.29	-15.78	-12.82	-10.40	-7.83	-5.12
	Effectifs totaux (en %, en moyenne)	-0.02	-0.04	-0.07	-0.08	-0.09	-0.09	-0.09	-0.09	-0.09	-0.09	-0.07	-0.06	-0.05	-0.04	-0.02
	Taux de chômage BIT (en point, en moyenne)	0.02	0.04	0.06	0.07	0.08	0.08	0.09	0.08	0.08	0.08	0.07	0.05	0.04	0.03	0.02
	Taux d'épargne des ménages	-0.33	-0.29	-0.26	-0.22	-0.19	-0.19	-0.16	-0.12	-0.11	-0.10	-0.08	-0.07	-0.06	-0.04	-0.01
	EBE / VA SNF	-0.02	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	-0.01	-0.02	-0.04	-0.05	-0.06	-0.07	-0.08	-0.08

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Capacité de fin. (niveau en point de PIB)																
	Sociétés non financières	0.00	0.01	0.00	-0.01	-0.02	-0.02	-0.04	-0.06	-0.06	-0.08	-0.08	-0.09	-0.10	-0.10	-0.10	-0.11
	Sociétés financières	-0.01	-0.03	-0.04	-0.04	-0.05	-0.05	-0.05	-0.06	-0.07	-0.07	-0.08	-0.08	-0.09	-0.10	-0.12	-0.13
	APU	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28
	Ménages et EI	-0.23	-0.21	-0.18	-0.15	-0.13	-0.13	-0.11	-0.09	-0.08	-0.07	-0.07	-0.06	-0.05	-0.05	-0.03	-0.02
	Extérieur	0.03	0.05	0.07	0.08	0.08	0.09	0.08	0.08	0.07	0.06	0.06	0.05	0.04	0.03	0.03	0.03
	Taux de croissance en volume (en %)																
	PIB	-0.07	-0.11	-0.15	-0.16	-0.17	-0.19	-0.18	-0.18	-0.18	-0.18	-0.17	-0.16	-0.14	-0.14	-0.12	-0.11

[illegible]