

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 21 octobre 2009 – 9 h 30

« Niveau de vie des retraités »

Document N° 7

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Les prélèvements obligatoires opèrent des transferts instantanés
entre générations sans qu'il soit permis de conclure
à une rupture d'équité entre celles-ci**

Conseil des prélèvements obligatoires

*« La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question
de l'équité intergénérationnelle », rapport de novembre 2008*

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS
OBLIGATOIRES**

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

novembre 2008

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**

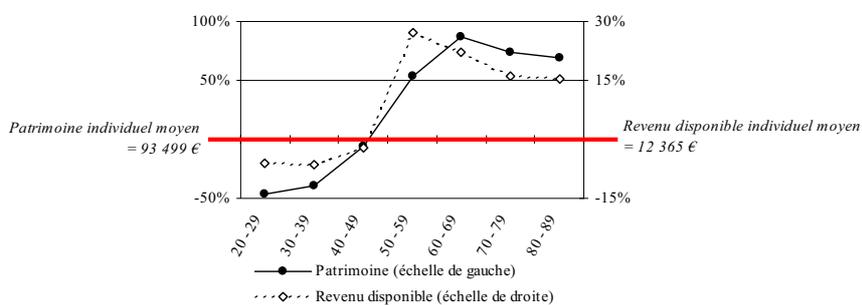
Chapitre I

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

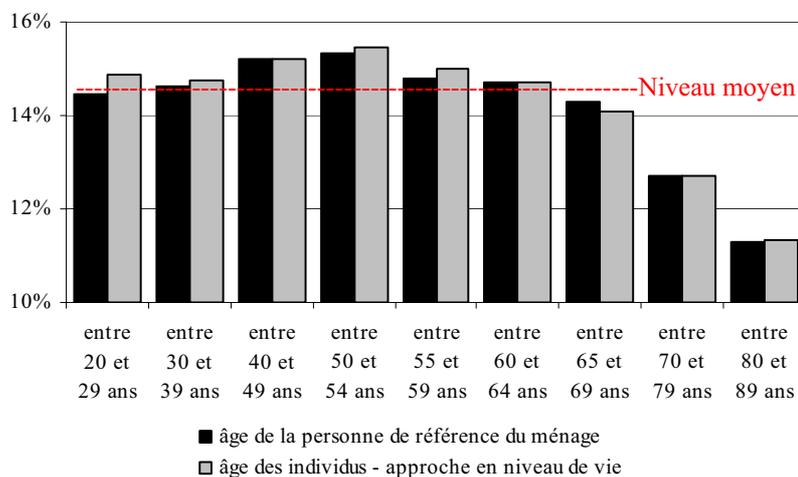
Au total, compte tenu de ces écarts de capacités contributives, les prélèvements obligatoires opèrent un transfert instantané en faveur des plus de 60 ans.

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



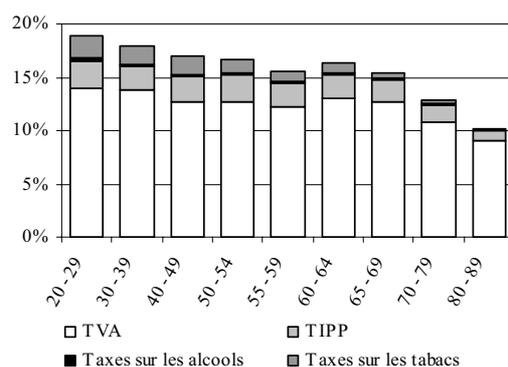
Source : Données INSEE, enquête Budget des familles 2006, traitement CPO.

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)

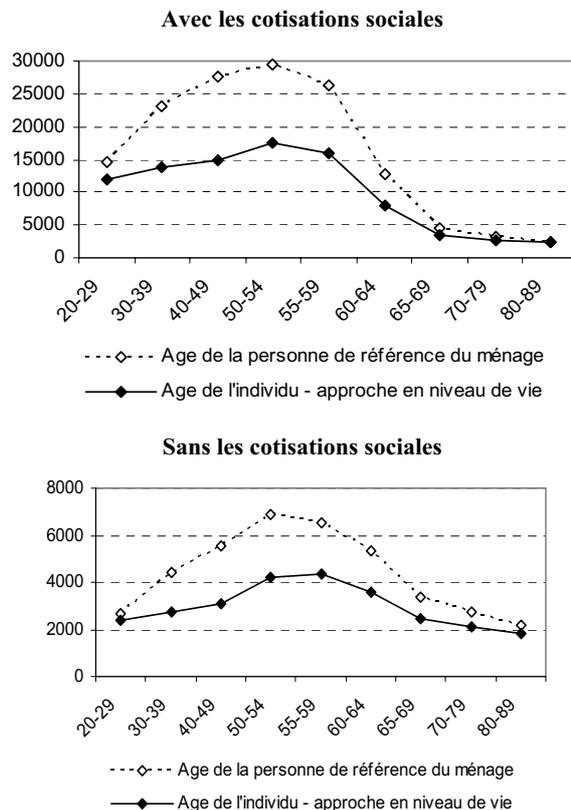


Source : données INSEE, enquête Budget des familles 2006, traitement CPO

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 :

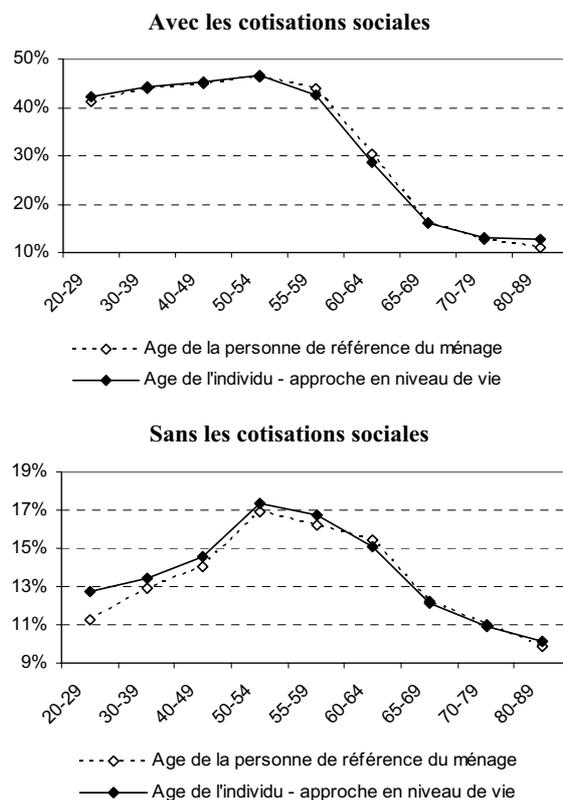
Figure 9 : Les prélèvements sur les revenus, en euros

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.

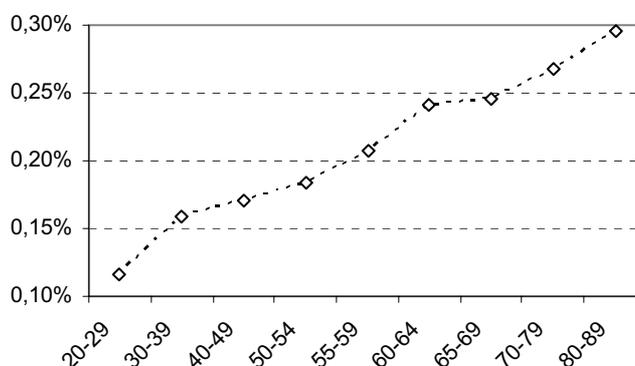
Le taux moyen est le plus important entre 20 et 54 ans, principalement en raison de l'importance des cotisations sociales. Toutefois, même en ne considérant pas ces dernières, la progressivité de l'impôt sur le revenu et l'existence de taux de CSG différenciés (en particulier des taux moins élevés sur 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



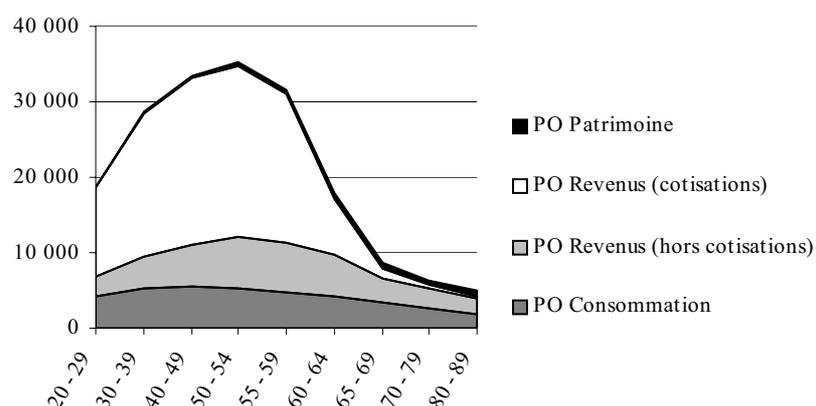
Source : Direction générale des finances publiques et enquête Revenus fiscaux (INSEE) pour les prélèvements, enquête patrimoine 2004 (INSEE) pour les niveaux de patrimoine ; Traitement CPO.

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.

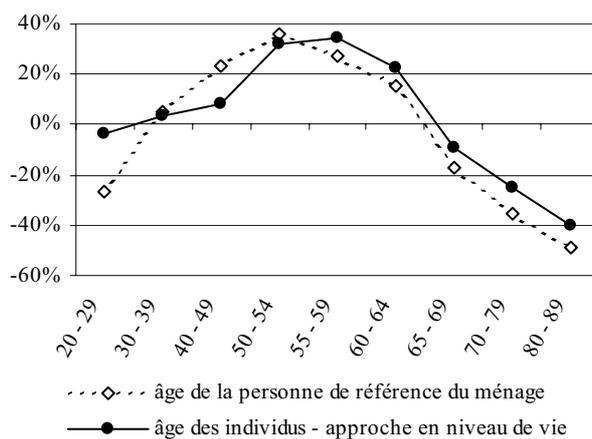
Figure 12 : Ensemble des prélèvements obligatoires par classe d'âge en euros et par an



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 entre 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.