

## Augmentation de l'assiette d'imposition en pour cent du PIB et « coût du vieillissement »

### 1. « Coût du vieillissement » et effet d'assiette

Les projections à politique constante, qu'il s'agisse du scénario A ou des autres scénarios présentés, supposent une augmentation de l'assiette d'imposition en pour cent du PIB à l'horizon 2030.

Or les projections ne supposent pas de mesures d'élargissement de la base imposable (ce sont des projections à politique constante) ni d'augmentation des taux d'enrôlement (supposés inchangés à leur niveau actuel). Alors d'où vient l'écart structurel de croissance entre l'assiette d'imposition et le PIB à long terme, écart qui ne s'est pas observé dans le passé ?

En fait, l'augmentation du RIG plus rapide que celle du PIB est un phénomène étroitement lié au « coût budgétaire du vieillissement démographique ». On constate en effet au tableau 1 que la hausse est imputable à la composante « pensions ».

**Tableau 1 Assiette d'imposition, Royaume, scénario A (en pour cent du total)**

	2012	2030	2030-2012
Salaires	59,0	56,2	-2,8
Revenu des indépendants	9,2	8,1	-1,1
Pensions	24,4	30,3	5,9
Autres revenus de remplacement	7,4	5,4	-2,0

Sur le plan de l'évolution de la structure des revenus, la projection de long terme est fort différente des dernières décennies qui étaient marquées par une baisse tendancielle de la rémunération du facteur travail en pour cent du PIB (hormis la hausse conjoncturelle en 2009 liée à la crise) ainsi qu'une baisse tendancielle des pensions (jusqu'en 2000 environ, pour des raisons démographiques et en raison de la dernière réforme).

Dans la projection de long terme, la part salariale dans le PIB est pratiquement constante (l'essentiel de la croissance du PIB est déterminé par l'évolution de l'emploi et l'hypothèse de croissance de la productivité) mais, d'autre part, les pensions augmentent fortement (et, pour rappel, les pensions sont un élément de la distribution secondaire du revenu, qui n'est donc pas la rémunération d'une contribution à la valeur ajoutée).

**Autrement dit, si l'on admet l'existence d'un important coût budgétaire du vieillissement au sens du CEV (c'est-à-dire d'une hausse des dépenses sociales exprimées en pour cent du PIB, dont, au**

***premier chef, les dépenses de pension), l'on doit aussi admettre que l'assiette d'imposition augmente plus vite que le PIB à cause des pensions dans un scénario à politique constante.***

A politique constante, cette augmentation des dépenses de pension implique une détérioration importante du solde primaire. En d'autres termes, le « coût du vieillissement » se traduit pas une aggravation du déficit et une augmentation de la dette, d'où un important écart de soutenabilité (sustainability gap) à politique constante.

## **2. L'assainissement budgétaire ne sera pas de nature à annuler cet effet d'assiette**

La réalité sera sans doute différente de la « politique constante », ce qui est souhaitable car à long terme le déficit et de la dette ont des trajectoires non soutenables à politique constante. Les pouvoirs publics se sont engagés, dans le Programme de stabilité, à réaliser un ajustement budgétaire pour rétablir l'équilibre en 2015, et pourraient également mettre en œuvre des réformes structurelles de long terme qui ralentissent la croissance des dépenses sociales ou accroissent le potentiel de l'économie.

Un tel scénario n'est plus à politique constante. Pour rappel, nos chiffres de long terme sont des projections, et pas des prévisions qui anticiperaient sur la conduite de la politique budgétaire.

De plus, il n'est pas réaliste de supposer que de telles mesures puissent neutraliser l'augmentation de l'assiette d'imposition en pour cent du PIB.

Le Programme de stabilité, qui vise un rétablissement de l'équilibre budgétaire structurel en 2015, reste largement une stratégie de type « préfinancement du coût du vieillissement » (comme l'était la stratégie « Fonds de vieillissement » au début des années 2000). Le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2015 comblerait une partie importante de l'écart de soutenabilité et, donc, ferait en sorte que la dynamique de baisse des charges d'intérêt (d'où la notion de « préfinancement ») permette ensuite, dans une assez large mesure, de limiter l'augmentation de la dette malgré la baisse à long terme du surplus primaire due au coût du vieillissement.

***Dans un tel scénario qui privilégierait un important effort d'ajustement à court terme plutôt que des réformes à long terme, la croissance de l'assiette imposable resterait supérieure à celle du PIB en projection, dans une mesure très similaire, voire semblable, au scénario à politique constante.***

En ce qui concerne, cette fois, l'impact de réformes de long terme, on peut imaginer théoriquement des modalités de réformes qui pourraient réduire, dans une certaine mesure, cet effet d'assiette.

Par exemple, si les pensions étaient financées par une hausse à long terme, progressive mais importante, des taux de cotisations sociales des travailleurs, alors en effet l'assiette d'imposition par rapport au PIB croîtrait moins vite que dans la projection à politique constante, principalement parce que les cotisations sociales sont déduites des revenus imposables.

Dans le cas de réformes structurelles axées sur le renforcement de la productivité du travail ou du capital, l'on peut s'attendre, d'autant plus sous des hypothèses conservatrices en matière d'alignement de la générosité de la politique sociale sur ces gains de productivité (en termes d'adaptations au bien-être), à une moindre hausse du ratio des dépenses de pension par rapport au PIB. Néanmoins, comme le montre la variante de productivité haute du CEV (voir ci-dessous), la hausse des dépenses de pension en pour cent du PIB resterait toutefois considérable dans de tels scénarios.

***En ce qui concerne des réformes de long terme des pensions ou du marché du travail, il faut garder à l'esprit que le principal facteur de hausse des dépenses de pension à long terme est l'augmentation considérable du coefficient de dépendance, à savoir le rapport entre la population des 65 ans et plus et la population d'âge actif. Cette augmentation est tellement importante que, pour la contrebalancer entièrement, il faudrait des réformes qui diminuent le taux de remplacement et/ou diminuent le taux de pensionnement et/ou augmentent le taux d'emploi dans des proportions irréalistes socialement ou économiquement.***

### **3. Variantes du CEV**

***Les variantes présentées par le CEV dans son Rapport de 2010 confirment le caractère inévitable de l'augmentation des dépenses de pension en pour cent du PIB ; même dans un scénario de réformes de long terme, l'augmentation des dépenses de pension ne serait que quelque peu ralentie par rapport au scénario à politique constante.***

Outre le scénario de référence, le Rapport 2010 du CEV présente notamment deux variantes plus favorables (hautes) en terme de soutenabilité budgétaire : une variante de productivité haute (« scénario 1,75 ») et une variante d'emploi haute (dénommée « analyse de sensibilité S »). Comme leur nom l'indique, ces scénarios se différencient principalement en matière d'évolution de l'emploi et de la productivité.

Dans le scénario de référence, le taux d'emploi progresse de 64,3 % en 2015 à 67,8% en 2030 et le taux de croissance annuel de la productivité se stabilise à 1,5% après 2020 (lorsque l'output gap est clos et que, dès lors, le potentiel de croissance de l'économie est supposé entièrement utilisé à long terme).

Dans la variante de productivité haute, le rythme de croissance la productivité est plus élevé (1,75% par an à partir de 2021) que dans le scénario de référence, de même que la croissance du PIB (l'évolution de l'emploi étant identique dans les 2 scénarios). Comparativement au scénario de référence, ce scénario peut également être considéré comme un scénario de moindre générosité de la politique sociale, car les prestations sociales, exprimées en pour cent du salaire moyen, évoluent moins favorablement. Cette moindre générosité découle du fait que les moyens réservés à la revalorisation des prestations sociales dans le cadre de la Loi relative au pacte de solidarité entre les générations (qui constitue le fil conducteur de la politique sociale dans les différents scénarios du CEV) sont fixés indépendamment de la croissance de la productivité et des salaires.

La variante d'emploi haute se différencie du scénario de référence en matière d'évolution de l'emploi, principalement de l'emploi des âgés, au travers notamment de reports de départ à la retraite et d'un accès fortement réduit à la prépension. Dans ce scénario, le taux d'emploi atteint 70,1% en 2030, comparativement à un taux de 67,8% dans le scénario de référence. L'emploi commence à évoluer d'une manière divergente dans les deux scénarios après 2020.

**Tableau 2 Variantes du CSF – Rapport 2010**

	2015	2030
Scénario de référence		
Taux d'emploi (en pour cent)	64,3	67,8
Taux de croissance annuel de la productivité à pd 2020 (en pour cent)		1,5
Variante de productivité haute		
Taux d'emploi (en pour cent)	64,3	67,8
Taux de croissance annuel de la productivité à pd 2020 (en pour cent)		<b>1,75</b>
Variante d'emploi haut		
Taux d'emploi (en pour cent)	64,3	<b>70,1</b>
Taux de croissance annuel de la productivité à pd 2020 (en pour cent)		1,5
Variante de productivité basse		
Taux d'emploi (en pour cent)	64,3	
Taux de croissance annuel de la productivité à pd 2020 (en pour cent)		<b>1,25</b>

Les trois scénarios sont marqués par un accroissement de la part des dépenses de pension dans la PIB entre 2015 et 2030. Dans les variantes hautes, cet accroissement est tempéré par une croissance plus dynamique du PIB et, dans le cas de la variante d'emploi haute, par une évolution moins rapide du nombre de bénéficiaires de pension. Il reste toutefois fort important : respectivement 2,7 et 2,1% de PIB dans les variantes hautes, pour 2,9% du PIB dans le scénario de référence (incluant les pensions des salariés, des indépendants et du secteur public).

**Tableau 3 Dépenses sociales (en pour cent du PIB)**

	2015	2030	2030-2015
Scénario de référence			
Pensions	10,3	13,2	2,9
Autres dépenses sociales	16,3	16,0	-0,2
Variante de productivité haute			
Pensions	10,3	13,0	2,7
Autres dépenses sociales	16,3	15,9	-0,4
Variante d'emploi haut			
Pensions	10,3	12,4	2,1
Autres dépenses sociales	16,3	15,4	-0,8
Variante de productivité basse			
Pensions	10,3	13,4	3,1
Autres dépenses sociales	16,3	16,2	-0,1

A noter que le Rapport 2010 du CEV présente également une variante de productivité basse, dans laquelle la croissance de la productivité est limitée à 1,25%. Dans cette variante, l'emploi évolue comme dans le scénario de référence, et la revalorisation des prestations sociales y est identique (application des paramètres de la loi relative au pacte de solidarité entre les générations qui, dans cette variante, peuvent être considérés comme plus généreux que dans le scénario de référence eu égard à la moindre croissance de la productivité et des salaires). Dans cette variante, la hausse des dépenses de pensions atteint 3,1% du PIB (ce qui, donc, se traduirait par un effet d'assiette plus important que dans le scénario de référence).