

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ?

Ce dossier se propose de faire le point sur les modalités de financement du système de retraite et de leurs effets sur les variables macroéconomiques telles que l'activité et l'emploi. Le terme de financement évoque *stricto sensu* les prélèvements servant au paiement des pensions dans un système en répartition. D'autres leviers concourent néanmoins également à l'équilibre financier du système comme la modulation de l'âge effectif de départ à la retraite et le niveau des pensions. Ces trois leviers participent tous à la soutenabilité financière du système de retraite mais avec des impacts différents sur le fonctionnement de l'économie.

Après avoir analysé les différentes composantes du financement du système de retraite en France et en Europe, le dossier tente d'éclairer la question : qui, des salariés ou des employeurs, supporte vraiment la cotisation retraite ? Il fournit également des éléments illustrant combien une simple approche comptable de telle ou telle mesure, qui n'intègre pas les effets de bouclage macroéconomique, ne permet pas d'en apprécier réellement la portée.

I. État des lieux des ressources du système de retraite

- **Quelles sont les ressources du système de retraite en France et comment ont-elles évolué récemment ?** 13,7 % du PIB étaient consacrés au financement du système de retraite français (hors dette) en 2018 (*document n° 2*). Les cotisations assises sur les revenus d'activité représentent 80 % des ressources totales, en diminution depuis 1990. Le financement du système a mobilisé d'autres assiettes que le travail, notamment les revenus du capital qui représentent 7 % du financement aujourd'hui. 5 % du financement repose sur les retraités eux-mêmes, à travers notamment le paiement de la CSG.
- **Comment se compare la France par rapport aux autres pays européens ?** En 2016, les cotisations sociales représentent 54 % du financement de la protection sociale en Europe. Cette part varie très fortement d'un pays à l'autre, en fonction du poids de l'histoire et des institutions propres à chaque pays. (*documents n°3a et 3b*).

II – De l'approche comptable à l'approche intégrant le bouclage macroéconomique

- **Qui paie *in fine* les cotisations sociales ?** Si l'on distingue au plan juridique cotisations salariales et employeurs, cette qualification ne saurait distinguer qui supporte effectivement les cotisations. C'est l'objet de la mesure de l'incidence des évolutions de cotisations. L'étude récente présentée montre qu'au niveau individuel les hausses des taux de cotisation employeurs ne sont que partiellement reportées sur les salariés pour les prestations non-contributives sans exclure la possibilité d'un report collectif. En revanche, les hausses des cotisations retraite employeurs, du fait de leur contributivité, seraient entièrement reportées sur les salariés. Tout se passerait comme si les salariés acceptaient, dans les négociations salariales, une modération de leur salaire horaire en contrepartie d'une augmentation des droits à pension induite par la hausse des cotisations retraite. Ce mécanisme est constaté sur un niveau de rémunération relativement élevé, il ne pourrait fonctionner sur des salaires administrés autour du SMIC pour lesquels la cotisation employeur a été fortement réduite par le mécanisme d'exonération (*document n° 4*).
- **Quelles conséquences pour la fiche de paie ?** Tirant les conséquences des études sur l'incidence économique des cotisations sociales, une note de la DG Trésor suggère que la fiche de paie pourrait isoler l'ensemble des prélèvements non contributifs d'une part, et les cotisations relevant du bloc contributif d'autre part (en précisant les montants affectés à

chaque risque). Le coût du travail se décomposerait en un salaire complet, formé du salaire net plus les cotisations contributives, auquel on ajouterait les prélèvements non contributifs. Les salariés auraient ainsi une meilleure perception de leur revenu d'activité, et le salaire complet (plutôt que l'actuel salaire brut) pourrait servir de base aux négociations salariales, les cotisations contributives étant susceptibles d'être perçues comme un revenu différé (*document n° 5*).

- **De l'approche comptable à l'approche intégrant le bouclage macroéconomique, quelles différences ?** Selon la perception qu'en ont les salariés et les employeurs, les cotisations sociales influent sur les comportements d'offre et de demande de travail. Cette influence ne se limite pas au marché du travail, mais se diffuse dans l'ensemble de l'économie. À l'aide de modèles macroéconométriques, il est possible d'identifier les canaux de transmission de variations de cotisations, ainsi que d'autres mesures d'ajustement du système de retraite, et de quantifier leurs effets sur les agrégats macroéconomiques tels que le PIB, le solde des administrations, le chômage, les prix et les salaires, etc. (*document n° 6*).
- **Quel est l'impact des différents leviers d'équilibrage sur les principales grandeurs macroéconomiques ?** Deux modèles ont servi de support à l'analyse pour cette séance : il s'agit du modèle Mésange (Insee/DG Trésor) et du modèle emod.fr de l'OFCE. Il apparaît que dans les deux modèles, les mesures d'ajustement du système de retraite ont des conséquences comparables sur le PIB et le taux de chômage. À l'opposé, malgré une architecture proche, les deux modèles délivrent des messages souvent opposés sur l'évolution des prix et des salaires nominaux bruts, conséquence d'une modélisation différente du lien entre prix et chômage. Il reste que les effets d'une hausse de cotisation sociale ou de la baisse des pensions intégreraient des effets qui ne favorisent pas l'activité économique. Ces deux leviers entraîneraient une baisse du salaire, donc de la consommation et du PIB qui peuvent plus ou moins se prolonger selon l'option choisie pour le lien entre inflation et chômage. Du fait des effets négatifs sur l'activité, l'impact sur le solde des administrations publiques n'est pas à la hauteur du choc initial. Pour sa part, le recul de l'âge d'ouverture des droits (simulé via une hausse de la population active) est logiquement bénéfique à terme sur l'activité – dès lors que la quantité de travail fournie est augmentée, le PIB s'accroît, la contrepartie étant une diminution du temps de loisir – au prix néanmoins d'une hausse du chômage à court terme et d'une baisse durable des salaires (*documents n° 6a et 6b*).
- **Financer les retraites à l'aide d'une taxe robot, une bonne idée ?** L'essor de la robotisation questionne l'avenir du travail. Si les robots deviennent substituables aux humains, certains redoutent le développement d'un chômage de masse et la raréfaction des prélèvements sociaux assis sur le travail. D'où l'idée avancée d'une « taxation » des robots doublement vertueuse : elle freinerait la substitution des robots aux humains, en renchérissant le coût relatif des robots par rapport au travail et permettrait un financement additionnel de la protection sociale. Au-delà des questions juridiques et des modalités pratiques d'imposition que pose une taxe robot, les arguments en sa faveur restent fragiles vus ses effets induits, au-delà de la simple approche comptable. Ainsi, si la robotisation entraîne la destruction de certains emplois, elle permet d'en créer d'autres. Par ailleurs, les progrès de productivité induits par la robotisation sont répercutés dans une hausse générale des revenus et donc des bases imposables de toute nature. Enfin, les robots constituent un facteur de production mobile : la taxation des robots dans un pays peut contribuer à dégrader sa compétitivité (*document n° 7*).

III – Les enjeux juridiques liés au financement d'un système universel

- **Quelle est la nature juridique d'une cotisation vieillesse non génératrice de droits ?** Le passage à un système universel implique la mise en place de nouvelles règles unifiées concernant les ressources du régime de retraite. Dans cette perspective, il s'avère nécessaire de clarifier la nature juridique de la cotisation non génératrice de droits déplafonnée de 2,81 % proposée par le rapport Delevoye. (*document n° 8*).