

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 octobre 2019 à 9h30
« Financement des retraites et bouclage macroéconomique »

Document n° 1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Note de présentation générale

Le COR se propose d'étudier la question du financement du système de retraite et de ses effets sur les variables macroéconomiques telles que l'emploi, le revenu ou la consommation.

En première intention, le terme de financement évoque les prélèvements mis en place pour le paiement des pensions de retraite dans un système en répartition. Il ne faudrait cependant pas oublier que deux autres leviers (la modulation de l'âge effectif de départ à la retraite et le montant des pensions) participent également à l'équilibre financier du système de retraite. Ces trois leviers possibles concourant à la pérennité du système de retraite ont des effets différents sur les variables macroéconomiques.

Ce dossier fait le point sur les différentes composantes du financement actuel de ce système en France et à l'étranger dans une première partie. La deuxième partie tente d'éclairer la question : qui, salariés ou employeurs/entreprises, supporte vraiment la cotisation retraite ? Elle 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.

1. Le financement du système de retraite, entre contributivité et solidarité

1.1. En France, la part des cotisations reste très largement majoritaire mais s'amenuise dans le financement des retraites

Le financement d'un système de retraite a trois enjeux : un enjeu budgétaire afin d'assurer son équilibre financier et sa soutenabilité ; un enjeu social visant à maintenir l'adhésion des assurés au système par répartition et un enjeu économique comme le montrent les **documents n° 4 à 7** de ce dossier.

D'après le **document n° 2**, 13,7 % du PIB étaient consacrés au financement du système de retraite français (hors dette) en 2018. Comme il est attendu pour un système de retraite contributif, ce financement repose historiquement sur les cotisations issues des revenus d'activité qui représentent 80 % des ressources du système de retraite. Cette part était de 90 % environ au début des années 1990. Elle a ensuite rapidement baissé sous l'effet de plusieurs tendances : allègement de cotisations employeurs pour abaisser le coût du travail et soutenir l'emploi, création du FSV en 1993 financé par les impôts et les taxes affectés, création de la CSG qui finance en partie le système de retraite à partir de 1994, ou encore création du forfait social pour contrebalancer les niches sociales telles que l'intéressement et la participation en 2009. La place de l'État dans le financement des retraites, que ce soit à travers l'affectation d'impôts ou de taxes aux différents régimes ou le versement des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux a beaucoup augmenté, en particulier avec le recours à la fiscalité. En 2018, les impôts et taxes affectés constituaient ainsi 7,5 % des ressources du système de retraite contre 2,5 % en 1987.

Ces taxes peuvent être assises sur la consommation, les revenus du capital ou encore les pensions versées aux retraités. Le financement du système de retraite a ainsi progressivement mobilisé d'autres assiettes que le travail, même si les revenus d'activité continuent de représenter quasiment 90 % du financement du système de retraite. La part du financement

assurée par les revenus du capital n'a cessé de croître depuis une trentaine d'années, passant de 0,5 % de l'ensemble du financement en 1987 à près de 7 % actuellement. Cette augmentation s'est fortement accélérée ces trois dernières années avec notamment l'affectation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital au FSV à partir de 2017, afin de mettre en conformité le financement des prestations non-contributives avec le droit européen (arrêt de Ruyter).

Au final, en regardant l'agent économique payeur *in fine* de ces différentes ressources, le système de retraite est aujourd'hui financé à hauteur de 95 % par les actifs, mais également par les retraités eux-mêmes, à travers le paiement de la CSG, leur consommation ou encore les taxes sur les revenus du capital.

1.2. À l'étranger, une opposition marquée entre les systèmes bismarckiens et beveridgiens

En 2016, les cotisations sociales représentent 54 % du financement de la protection sociale dans l'UE 15 (**document n° 3a**). Cette part varie fortement d'un pays à l'autre, en fonction du mode de financement des différents risques, du poids de l'histoire et des institutions propres à chaque pays. Les prestations du risque vieillesse (premier des risques sociaux par son importance financière) sont très souvent liées aux revenus d'activité passés et sont majoritairement financées par des cotisations sociales.

Le poids des cotisations sociales dans le financement du risque vieillesse est d'autant plus important que les pays relèvent d'un modèle bismarckien où les droits sociaux sont conditionnés par l'exercice d'une activité professionnelle (Allemagne, Pays-Bas, France, Belgique, Espagne, Italie) par opposition aux pays d'inspiration beveridgienne qui garantissent des droits sociaux de manière universelle (Royaume-Uni, Danemark).

Comme en France, on observe un renforcement continu de la part des ressources autres que les cotisations sociales dans le financement de la protection sociale (**document n° 3b**). Cette tendance est plus marquée pour les pays où cette part était historiquement faible (Allemagne, France, Belgique, Italie).

2. De l'approche comptable à l'approche intégrant les effets de bouclage macroéconomique

Envisager une hausse des prélèvements pour assurer la pérennité financière à long terme du système de retraite nécessite de se départir d'une approche strictement comptable. En effet, une hausse des prélèvements n'a pas la même incidence sur le comportement des salariés et des employeurs, selon le degré de contributivité du prélèvement considéré. Il est nécessaire d'identifier pour chaque prélèvement, et pour chaque catégorie de risque social couvert, qui paie *in fine* les prélèvements sociaux. Une fois cette identification opérée, l'incidence des prélèvements sociaux sur le marché travail a des effets induits sur les autres marchés (marché des biens de consommation, des biens d'investissement, des exportations). Une approche macroéconomique globale permet de mesurer l'impact d'une hausse des prélèvements sociaux sur les grands agrégats (production, consommation, investissement, solde extérieur, mais également inflation et chômage), pour la comparer aux effets des autres leviers d'équilibrage du système de retraite (recul de l'âge de départ à la retraite, baisse des pensions).

2.1. L'incidence socio-fiscale

- Qui paie *in fine* les cotisations sociales ?

En apparence simple, voire simpliste, la question « qui paie les cotisations sociales ? » n'admet pas de réponse évidente. Comme le rappelle la première partie du **document n° 4**, les effets redistributifs d'un impôt ou d'une cotisation reposent sur deux règles, baptisées *règles de l'incidence*. La première règle est que seuls les individus supportent *in fine* le coût d'un impôt ou d'une cotisation. Ainsi, ce ne sont pas les entreprises qui paient *in fine* l'impôt sur les sociétés, mais les actionnaires (par une diminution de leurs profits), les salariés (par une réduction des salaires) ou les consommateurs (par une hausse des prix). La seconde règle de l'incidence est que l'individu qui acquitte formellement une taxe ou une cotisation n'est pas nécessairement celui qui en supporte réellement le coût économique.

Les cotisations sociales sont susceptibles d'illustrer la différence entre le paiement formel de la cotisation et son coût effectivement supporté. Légalement, il existe deux catégories de cotisations sociales : les cotisations salariales, formellement acquittées par les salariés, et les cotisations employeurs, formellement acquittées par les entreprises. Économiquement, l'agent économique qui supporte *in fine* le coût de la cotisation est celui qui n'a pas la capacité, par son comportement économique sur le marché du travail, de la reporter sur un autre agent.

Le raisonnement est le suivant. Les cotisations sociales, salariés ou employeurs, sont toutes deux assises sur le salaire et créent une différence entre le salaire net que reçoit le salarié et le coût du travail que supporte l'employeur, qui représente environ 75 % du salaire net. Ce qui importe pour l'employeur dans sa demande de travail, c'est le coût total du travail (salaire net + cotisations salariales + cotisations employeurs) ; pour le salarié, ce qui importe pour son offre de travail, c'est le salaire net et les cotisations ouvrant des droits certains (notamment les droits à pension). En l'absence de cotisations sociales, la confrontation entre l'offre de travail et la demande de travail détermine un niveau de salaire et un niveau d'emploi d'équilibre. L'introduction de cotisations sociales, qu'elles soient formellement acquittées par les salariés ou les employeurs, modifie cet équilibre en créant un « coin » entre le salaire net perçu par les salariés et le coût total du travail pour l'employeur. La répartition effective de la charge des cotisations sociales dépend de la sensibilité de la demande de travail (par les employeurs) et de l'offre de travail (par les salariés) à la variation de salaire : si la demande réagit plus fortement que l'offre, ce sont les salariés qui supportent le surcoût du travail. C'est notamment le cas si les salariés ont un faible pouvoir de négociation.

Empiriquement, que sait-on de cette incidence ? Une hausse des cotisations employeurs se traduit-elle par une hausse du coût du travail se répercutant éventuellement sur le prix des biens, ou bien par une baisse des salaires nets versés aux employés laissant le coût du travail inchangé ? Une variation des cotisations sociales produit-elle des effets à court ou à long terme ? L'incidence des cotisations sociales est-elle différente selon leur degré de contributivité, c'est-à-dire quel est le lien de proportionnalité entre la cotisation et la prestation qu'elle sert à financer ? C'est à ces questions que répond la seconde partie du **document n° 4**.

Entre 1970 et 1990, la littérature empirique n'est guère conclusive : avec des méthodes d'estimation utilisant des données agrégées de différents pays, les preuves empiriques d'un report sur les salariés des hausses de cotisations ne sont pas clairement établies.

Une étude récente¹ portant sur différentes réformes affectant les cotisations sociales en France montre que les réformes portant sur des cotisations pour lesquelles le lien contributif entre cotisations et prestations est faible (les cotisations maladie et famille) ont *in fine* une incidence sur les employeurs. Ces cotisations à faible lien contributif sont perçues comme des taxes sur les entreprises. *A contrario*, les cotisations à fort lien contributif, comme les cotisations ARRCO, ont une incidence sur les salariés : tout se passerait comme si les salariés acceptaient, dans les négociations salariales individuelles, une réduction de leur salaire horaire en contrepartie d'une augmentation des droits à pension induite par la hausse des cotisations retraite.

- Quelles conséquences pour la fiche de paie ?

Le **document n°5** tire les conséquences de l'incidence socio-fiscale et plaide pour une clarification de la fiche de paie. L'auteur propose une typologie du degré de contributivité de chacune des prestations sociales en identifiant cinq degrés de contributivité, du moins contributif au plus contributif. En croisant cette typologie avec les catégories de risque, il ressort que les prestations des risques santé et famille sont très majoritairement non contributives (à hauteur de 88 % des prestations pour le risque santé, et 87 % pour le risque famille en 2014). À l'opposé, les prestations du risque chômage, et surtout du risque vieillesse, sont très majoritairement contributives (respectivement, 87 % et 96 % des prestations versées).

Selon l'auteur, la fiche de paie qui différencie les cotisations employeurs des cotisations salariés ne fournit pas les incitations adéquates aux assurés. Si les cotisations contributives étaient perçues comme un revenu différé, même aléatoire (ce que semble confirmer le **document n°4**), alors les salariés négocieraient un revenu courant net des cotisations non contributives et de l'impôt sur le revenu, mais y compris les cotisations contributives.

Une clarification de cette fiche de paie pourrait prendre la forme suivante : au lieu de distinguer cotisations employeurs et salariés, la fiche de paie isolerait 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.

2.2. Les effets macroéconomiques d'une hausse des cotisations salariés et employeurs, comparés aux autres leviers d'équilibrage du système de retraite

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

¹ Antoine Bozio, Thomas Breda et Julien Grenet, «Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions?», document de travail n° 2019-43, PSE, juillet 2019.

macroéconométriques, il est possible d'identifier les canaux de transmission de variations de cotisations, 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. L'objet des **documents n° 6, 6a et 6b** est de présenter et comparer les résultats fournis par deux modèles, lorsque sont activés différents leviers de financement du système de retraite (hausse des cotisations, hausse de la population active en lien avec le recul de l'âge de départ à la retraite, baisse des pensions).

Le **document n° 6b**, déjà diffusé lors de la séance du COR du 19 octobre 2016, présente les résultats du modèle Mésange élaboré par la Direction générale du Trésor. La simulation vise à examiner les impacts sur quelques agrégats macroéconomiques d'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, mais également d'une augmentation des taux de cotisation ou d'une baisse des pensions.

La simulation met en évidence le caractère plus favorable sur l'activité économique de la mesure de relèvement de l'âge d'ouverture des droits. Ainsi, à long terme, un relèvement de deux ans de l'âge d'ouverture des droits au rythme de trois mois par génération améliorerait le PIB de 1,4 point, tandis qu'une mesure de modération des pensions aux effets équivalents *ex ante* sur le solde financier du système de retraite serait sans effet sur le PIB, et qu'une hausse des cotisations le dégraderait de 0,1 point. En revanche, modérer le niveau des pensions ou augmenter les cotisations serait moins préjudiciable en termes de hausse du chômage à court terme.

Le **document n° 6a** expose les résultats d'une simulation portant sur les mêmes mesures, mais à l'aide du modèle e-mod.fr conçu par l'OFCE. Comme les hypothèses de modélisation sont différentes, notamment la manière dont se négocient les salaires et dont s'équilibre le marché du travail, une hausse des cotisations sociales a une incidence plus fortement négative sur le PIB dans le modèle e-mod.fr que dans le modèle Mésange. Le **document n° 6** compare les résultats des modèles Mésange et e-mod.fr pour chaque levier d'équilibrage et en explique les différences.

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 cotisations sociales ou de la baisse des pensions intègreraient 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.

À l'opposé, les conséquences macroéconomiques du recul de l'âge d'ouverture des droits (simulé *via* une hausse de la population active) sont logiquement bénéfiques 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 des salaires durable.

2.3. La taxe robot, une source de financement potentielle de la protection sociale ?

Le développement de l'intelligence artificielle, notamment lorsqu'elle est incorporée dans des robots qui effectuent des tâches jusqu'alors exécutées par des humains, questionne l'avenir du travail. Si les robots deviennent substituables aux humains, certains redoutent le développement d'un chômage de masse et, partant, la raréfaction des prélèvements sociaux assis sur le travail. D'où l'idée avancée d'une « taxation » des robots doublement vertueuse : elle inciterait à freiner la substitution des robots aux humains, en renchérissant le coût relatif de l'usage des robots par rapport au coût du travail, pour stimuler l'emploi ; elle permettrait de garantir le financement de la protection sociale, alors que les prélèvements assis sur la rémunération du travail se tariraient.

Le **document n° 7** propose une analyse de la contribution possible des robots au financement des retraites. Dans un premier temps, on identifie les caractéristiques propres des robots, notamment leur autonomie, leur capacité d'auto-apprentissage et d'interaction avec l'environnement. On montre que le poids économique des robots est variable selon les pays, Singapour et la Corée se distinguant par un *ratio* robots/employés très supérieur aux autres pays, suivis par l'Allemagne et le Japon.

Envisager une taxation spécifique des robots nécessite de caractériser juridiquement un robot. La question de savoir si les robots disposent d'une personnalité juridique particulière ne cesse d'alimenter les débats, notamment au regard du droit de la responsabilité civile et délictuelle. Récemment, le Parlement européen a estimé nécessaire d'attribuer une « personnalité électronique » à certains robots, pour les mettre sur un pied d'égalité avec les sociétés qui bénéficient du statut de personne morale. Certains juristes alertent cependant sur les dérives possibles d'une « personnalité électronique », notamment parce que les robots peuvent produire des faits juridiques, mais pas des actes juridiques qui impliquent une conscience et une intentionnalité dont ne disposent pas les robots, malgré leur autonomie.

Dans un troisième temps, le **document n° 7** analyse les arguments en faveur d'une taxation des robots et envisage les modalités pratiques de taxation, allant d'une imposition des « salaires imputés » des robots à une imposition de leur détention, en passant par une TVA sur les robots. Toutes ces modalités posent des difficultés juridiques ou techniques, de sorte que la mise en œuvre d'une taxe robot reste délicate.

Enfin le **document n° 7** s'attache à montrer que les arguments en faveur d'une taxe robot restent fragiles lorsqu'on prend en compte les effets induits d'une taxation des robots, au-delà de la simple approche comptable. Ainsi, si la robotisation entraîne la destruction de certains emplois, elle permet d'en créer d'autres. De fait, les pays les plus robotisés n'ont pas les taux d'emploi les plus faibles. Par ailleurs, les progrès de productivité induits par la robotisation sont répercutés dans une hausse générale des revenus et donc des bases imposables de toutes natures. Enfin, les robots constituent un facteur de production mobile, de sorte que se pose la question de l'incidence fiscale en économie ouverte.

En définitive, les arguments en faveur d'une taxation des robots reposent sur une hypothèse théoriquement et empiriquement fragile de parfaite substituabilité des humains aux machines et sur un raisonnement en équilibre partiel, le plus souvent mené en économie fermée. Lorsque les implications globales d'une taxation des robots sont prises en considération, sa pertinence fait encore très largement débat.