

Commentaire de l'article de Frédéric Gannon et Vincent Touzé « Taux marginal implicite des cotisations retraite en France »

par **Florence Legros**

Université Paris-Dauphine et BIPE

Le sujet traité est de première importance puisqu'il n'est pas sans relation, loin s'en faut, avec le débat sur l'impact des régimes de retraite par répartition/capitalisation sur la croissance économique. Les analyses montrent que cette relation passe par la comparaison des rendements des deux types de régimes de retraite. En effet, si le rendement de la répartition est inférieur à celui de la capitalisation, tout accroissement de la répartition est défavorable à la croissance économique parce que les agents considèrent alors la retraite par répartition comme un impôt et non plus comme un report de consommation.

L'article de Vincent Touzé et Frédéric Gannon propose de mesurer la part fiscale des cotisations retraite en France. Le lien est ainsi clair avec le débat sur le rôle des régimes de retraite dans la croissance économique : si la part fiscale est importante, donc si les cotisants ont l'impression qu'ils « n'en auront pas pour leur argent », ils auront tendance à se détourner du système de retraite qu'ils jugent trop contributif et donc du travail officiel. Par ailleurs, dans un contexte de vieillissement de la population, accroître la part d'un régime ressenti comme fiscal au détriment de l'épargne pèsera sur la croissance économique.

Le principe adopté par Frédéric Gannon et Vincent Touzé est de calculer un taux marginal implicite des cotisations retraite qui est

en fait le coût marginal (selon différentes hypothèses d'augmentation de salaire) de la retraite.

Une fois ce coût calculé (les auteurs procèdent à des calculs sur cas-types), s'engage une discussion sur le caractère fiscal ou non des cotisations retraite. Très clairement, elle repose sur l'observation du taux marginal. Lorsque celui-ci est élevé, il taxe les individus, lorsqu'il est faible voire négatif, son rendement rend « moins fiscaux » les prélèvements pour la retraite.

Sur l'ensemble des régimes qui composent le système français, on observe *grosso modo* une baisse des taux marginaux avec l'âge des individus, soit un caractère fiscal de plus en plus faible, une baisse marquée par l'histoire des retraites (l'introduction d'un taux d'appel dans les régimes complémentaires par points en 1995 par exemple provoque un petit « accroc » dans la courbe du taux marginal des régimes complémentaires quand on observe ce taux avec augmentation marginale de salaire ponctuelle). La baisse observée est tout naturellement plus lissée lorsqu'on observe les taux marginaux avec « augmentation marginale de salaire permanente » ; l'amplitude est non négligeable : l'indicateur mesuré avec augmentation ponctuelle ou permanente du salaire, passe de 3,3 % à -17 % environ si l'on considère le régime CNAV (25 meilleures années sous plafond), de +1 à -5 si l'on considère l'ARRCO tranche B, de +1 à -1 pour l'ARRCO tranche A et de +3 à -5 pour l'AGIRC tranche B

De manière assez attendue, le régime général taxe les « jeunes années » et moins les 25 meilleures, prises en compte pour le calcul de la pension, alors que les régimes complémentaires taxent moins et quasi également l'ensemble de la carrière puisque « chaque euro compte ».

Pour les auteurs, le système de retraite français est donc fortement distorsif, notamment en début de carrière (hors 25 meilleures années des cas types considérés) pour le devenir de moins en moins à mesure que la contributivité du régime croît.

On note avec intérêt que le régime général, selon les calculs et la méthodologie adoptée, taxe au maximum les moins bonnes années sous plafond (12 %) et moins mais toujours positivement les années au-delà du plafond. « Pour les salaires inférieurs au plafond

et s'inscrivant dans les moins bonnes années, le taux marginal est exactement égal au taux de cotisation. » lit-on dans l'argumentaire.

C'est que la méthodologie néglige au moins partiellement le fait que l'année supplémentaire – même non incluse dans les 25 meilleures années – augmente la probabilité d'atteindre le taux plein tant que le nombre minimum d'annuités requis n'est pas atteint. En réalité, les salaires ne sont pas pris en compte alors que les années de cotisation le sont.

Dit autrement, on comprend bien – si les 25 meilleures années étaient les premières – que les X suivantes sont importantes puisqu'elles rapprochent l'individu considéré du taux plein. L'existence de surcotes accroît encore l'importance des X-25 années « supplémentaires » qui ont une importance cruciale puisque chacune d'entre elles accroît la probabilité d'avoir la surcote (sauf pour les carrières longues).

D'ailleurs le législateur l'a bien compris en réformant les droits à pension nés du rachat des années d'études. Au départ, ce rachat donnait lieu à annuités supplémentaires, ce qui accroissait considérablement le rendement de l'opération et présentait évidemment un coût non négligeable : c'est ce qui a motivé la réforme.

En outre, si l'on considère comme distorsif le régime général, une telle analyse impliquerait des conclusions encore plus tranchées sur le régime des fonctionnaires.

Il est probable qu'une estimation à la Stock et Wise (1990) serait plus adaptée pour prendre en compte cet aspect « valeur d'option ». Cette approche a néanmoins d'autres inconvénients (Blanchet et Pelé, 1997).

Cette discussion reflète bien la difficulté à appréhender le caractère fiscal ou non d'un régime par annuité. Très clairement, elle reflète également les difficultés que l'on a à fixer le rôle d'un régime de retraite dans la réduction des inégalités de revenus primaires. C'est une discussion philosophique complexe. Elle est inhérente à toute discussion sur les régimes de retraite, sur la place des régimes de retraite dans la protection sociale. Elle ne manque pas de resurgir à chaque discussion sur l'avenir des régimes de retraite : doivent-ils être fiscalisés et redistributifs ou contributifs et non-redistributifs ? Un problème quasi philosophique que soulève le texte de Frédéric Gannon et Vincent Touzé.

Les auteurs se livrent également à des exercices de prospective : on simule les générations 1962, 1972 et 1982. Là encore, l'exercice est intéressant. Soit on maintient constantes les règles applicables aux régimes (quand bien même nous savons que ce maintien est susceptible d'induire des déséquilibres), soit on les adapte afin de tenter de maintenir l'équilibre financier des régimes nonobstant l'augmentation de l'espérance de vie des affiliés.

On retrouve un profil décroissant, avec *grosso modo* la même forme que précédemment. Dans la situation où l'on maintient les règles actuelles, les générations futures sont évidemment de grandes gagnantes puisqu'elles payent en deçà de leur risque de longévité. Les trois courbes générationnelles sont parallèles et la courbe de la génération 1982 s'établit en dessous des trois autres générations, avec, constamment, un taux marginal inférieur.

En ce qui concerne les régimes par points, même dans l'hypothèse où l'augmentation intergénérationnelle de l'espérance de vie n'est pas compensée par une augmentation de la durée de cotisation, la croissance tendancielle du couple prix d'acquisition/valeur du point fait converger les taux marginaux implicites entre les générations, pour l'ARRCO comme pour l'AGIRC, pour la tranche A comme pour la tranche B. On observe cette convergence pour les autres *scenarii* qui accompagnent l'augmentation de l'espérance de vie d'allongements équilibrants de la durée de cotisation. Cette convergence est notamment sensible dans le cas du régime général.

Les auteurs comparent également les hommes et les femmes : celles-ci ayant une espérance de vie plus longue, elles profitent plus de leur pension ce qui abaisse le taux marginal. De la même manière, toute augmentation du nombre d'années de trimestres de cotisation va venir baisser le taux marginal implicite puisqu'il diminue *de facto* l'espérance de vie après l'âge de la retraite et donc le rapport prestations totales/cotisations totales. De manière naturelle, la prise en compte de la CSG et de la RDS sur les pensions accroît le taux marginal implicite.

Bien naturellement, l'article conclut à l'existence de distorsions fiscales dès lors qu'un régime en annuités existe dans lequel le SAM ne tient pas compte de l'ensemble des salaires. L'introduction d'impôts de type CSG/CRDS accroît bien entendu les distorsions dans le sens d'un accroissement du taux marginal implicite.

Toujours naturellement, les régimes en points s'avèrent ici moins distorsifs que les régimes en annuités.

Finalement, le régime français présente un mélange de régimes aux caractéristiques diverses. Pour s'en convaincre, examinons rapidement la situation des jeunes cotisants. Tout naturellement, la taxation des jeunes années, notamment lorsque le salaire est en dessous du plafond, une situation qui s'explique – certes – par la non prise en compte de l'intérêt qu'il y a à cotiser ces années pour obtenir le nombre d'annuités nécessaires au taux plein, mais aussi par le caractère ascendant de la courbe de salaires, devrait inciter à la poursuite d'études, une poursuite d'étude récompensée par les régimes en points, et donc à une entrée plus tardive sur la marché du travail.

Ceci dit, le fait que le prix d'achat du point de retraite complémentaire est le même quel que soit l'âge auquel on l'acquiert (et en négligeant la correction par l'actualisation) fait que les cotisations précoces auront un bien meilleur rendement que les cotisations tardives puisque les jeunes générations ont une espérance de vie plus élevée que les cotisants les plus âgés. Dès lors, le prix d'achat devrait croître au fur à mesure que l'âge décroît et l'unicité du prix à un instant t résulte d'une mutualisation intergénérationnelle du risque de survie ; les cotisants jeunes ont donc une plus grande incitation à cotiser que les cotisants les plus âgés.

Les effets « contradictoires » induits par ces deux types de régimes se retrouvent néanmoins dans nombre de régimes y compris dans les régimes supposés les plus contributifs. Il découle de l'article de Frédéric Gannon et Vincent Touzé qu'un passage en comptes notionnels « à la suédoise » est moins « taxant » et donc moins distorsif que le régime français.

Là encore, on peut encore rappeler trois choses :

- d'une part, l'existence d'un « zéro pilier » dans le régime suédois, sorte de « minimum vieillesse » qui inclut 42 % des affiliés, soit un chiffre considérable ;
- d'autre part – comme le montre Albert et Oliveau (2009), passer à un régime totalement en points en conservant des avantages non contributifs (ce qui est inhérent à un système de retraite, comme en atteste l'importance du pilier non

- contributif dans les régimes en comptes notionnels) induit un coût important ;
- enfin, la différence hommes/femmes est difficile à évaluer en dehors de la prise en compte de l'ensemble des prélèvements. En outre, rappelons qu'il est difficile de conclure à la segmentation possible d'un système selon les différences d'espérance de vie, les différences intracatégorielles étant toujours supérieures aux différences intercatégorielles.

On voit au travers de ces différentes remarques que la cohabitation entre un système contributif non distorsif et un système distorsif (en annuités¹, ou purement fiscal) est probablement un dosage équilibrant pour un système de retraite. Reste à savoir quelle est la dose de redistribution souhaitable. C'est probablement la question la plus complexe qu'on puisse adresser aux économistes spécialistes du sujet.

Références bibliographiques

- Albert C. et J.-B. Oliveau, 2009, « Simulations, à l'aide du modèle PRISME de la CNAV, des effets du passage du calcul des pensions du régime général à un système en comptes notionnels », *Note pour le COR*, Caisse nationale d'assurance vieillesse.
- Blanchet D. et L.-P. Pelé, 1997, « Social Security and Retirement in France », *NBER Working Paper*, n° 6214.
- Stock J. H et D. A Wise, 1990, « Pensions, the Option Value of Work, and Retirement », *Econometrica*, *Econometric Society*, vol. 58(5), pp. 1151-1180.
- Walraet E. et A. Vincent, 2003, « la redistribution intragénérationnelle dans le système de retraite des salariés du privé : une approche par microsimulation », *Economie et statistique*, n° 366, pp. 31-61.

1. En effet, même en prenant les différentiels d'espérance de vie, on a pu montrer (Walraet et Vincent, 2003) que les transferts antiredistributifs sont de faible ampleur. Une grande part de la redistribution intra-générationnelle est imputable au minimum contributif, mais pas la totalité. La redistributivité est flagrante si on se contente de l'observation des taux de remplacement, ce qui est certes discutable.