

Supprimer l'Agirc : un choc de compétitivité pour l'emploi qualifié

La grande réforme des retraites annoncée pour 2019 représente une occasion unique pour créer un choc de compétitivité sans précédent sur l'emploi qualifié.

Aujourd'hui, la France se singularise par des cotisations sociales des employeurs très progressives en fonction du salaire, atteignant un niveau bien plus élevé qu'ailleurs dès qu'on s'éloigne du salaire minimum, et quasiment sans plafond. Cette situation est liée au besoin de financement de différents mécanismes tous obligatoires chez nous alors qu'ils sont largement optionnels hors de France.

Cette singularité pèse sur le développement et le maintien sur notre sol d'activités intensives en main d'œuvre qualifiée, qui correspondent d'ailleurs en large partie aux activités les plus exposées à la compétition internationale.

La preuve en est d'ailleurs donnée *a contrario* par le crédit d'impôt recherche (CIR). En réduisant de 30% le coût du travail des personnels de R&D, le CIR permet le maintien en France d'activités qui seraient sans cela largement localisées ailleurs. Mais les effectifs éligibles à ce dispositif sont limités, et les autres emplois qualifiés supportent un niveau exorbitant de cotisations sociales sur les salaires.

Pour corriger ce handicap structurel français sans peser sur les finances publiques ni léser aucun acteur, nous proposons :

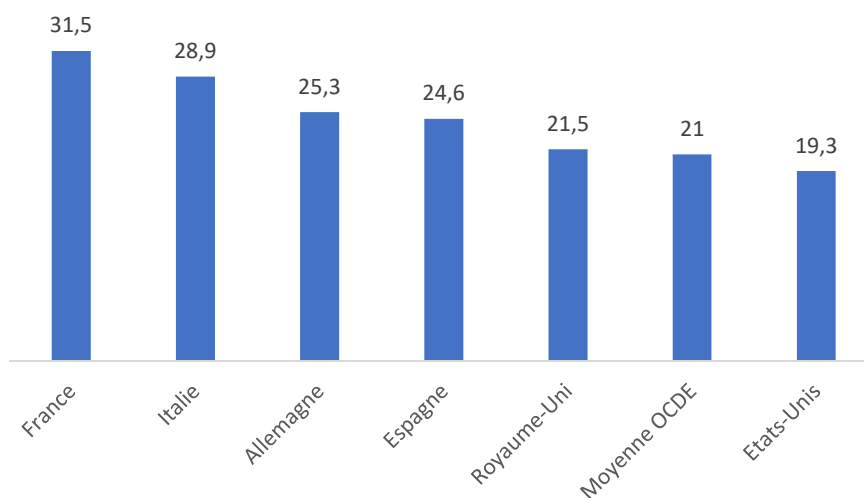
- De **supprimer toutes les cotisations aux régimes de retraite complémentaire dépassant le plafond de sécurité sociale¹**, et donc principalement les cotisations Agirc ;
- De **garantir le financement des droits déjà constitués dans ces régimes, liquidés ou non**, par le mix des retombées économiques très favorables de ce choc de compétitivité, les économies de gestion liées à la réforme, les réserves actuelles du régime et la cession d'actifs paritaires qui n'ont aujourd'hui aucun ayant-droit économique.

¹ En 2018, 3311 euros bruts par mois, 39732 euros bruts par an (PASS).

I. La situation actuelle

La France se caractérise par un niveau de dépenses sociales sans équivalent parmi les autres pays développés. Cette situation résulte notamment du choix de mécanismes obligatoires pour tous et quasiment dé plafonnés pour prendre en charge de nombreux risques sociaux, en particulier la couverture du risque vieillesse.

Dépenses sociales publiques en % du PIB
OCDE, 2016



A eux seuls, les mécanismes obligatoires de retraite (base et complémentaire) représentent **2,5 points de PIB de dépenses publiques de plus que la moyenne de la zone euro** (soit un excédent de plus de 50 milliards d'euros), et donc la contribution la plus importante à notre record en la matière.

Les régimes de retraite complémentaire des salariés Agirc et Arrco prélèvent à eux seuls environ 75 milliards de cotisations annuelles. Ils sont financés quasi exclusivement par des cotisations sur les salaires, réparties à 60% à la charge des employeurs et à 40% à la charge des salariés.

Cotisations effectives Arrco-Agirc et annexes à compter du 1^{er} janvier 2019, en % du salaire brut

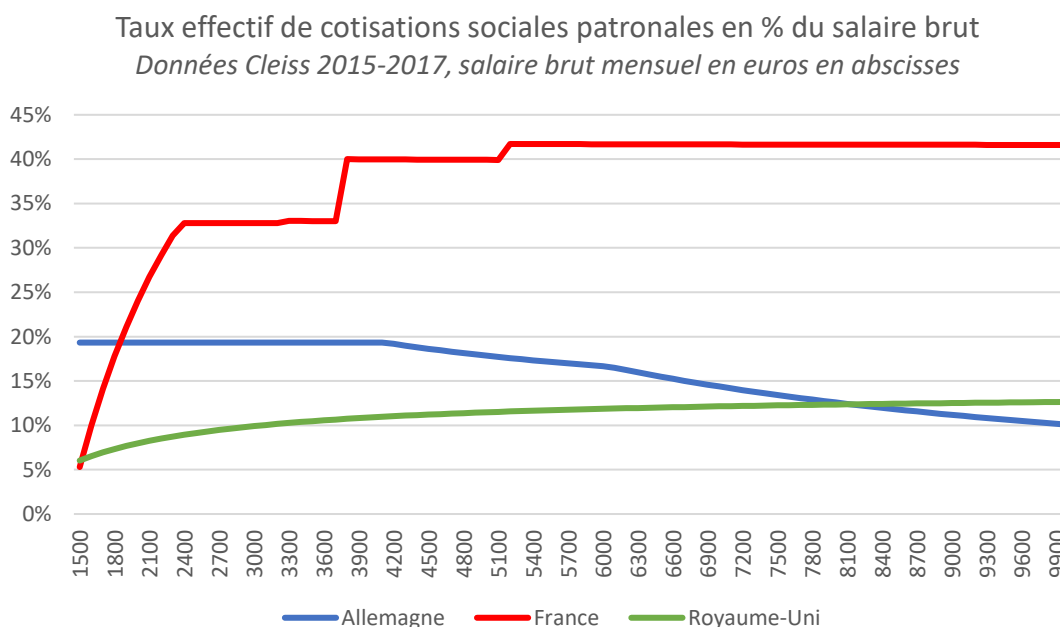
	Taux jusqu'au plafond de sécurité sociale ²	Taux entre le plafond de sécurité sociale et huit fois ³ ce montant
Part salariale	4,148%	9,856%
Part patronale	6,222%	14,784%
Total	10,37%	24,64%

² 3311 euros bruts par mois en 2018

³ 26488 euros bruts par mois en 2018

Par l'importance de leur niveau, ces prélèvements constituent une part majeure du surcroît de cotisations sociales employeurs entre la France et ses principaux voisins. Toutefois, compte tenu des mécanismes de réduction de cotisations sur les bas salaires (allègements et CICE), l'impact de cette contribution sur les rémunérations les plus faibles est en partie prise en charge par le budget de la nation (de manière groupée avec les autres cotisations sociales).

En revanche, plus on s'éloigne du salaire minimum, plus les taux de cotisations effectifs sont élevés en pourcentage du salaire, car ces allègements et crédits d'impôt ne concernent que les rémunérations inférieures à certains seuils. Réciproquement, contrairement à ce qui existe dans d'autres pays, les cotisations sociales ne sont quasiment pas plafonnées en France, ou plus exactement celles qui le sont ont des plafonds si élevés que très peu de salariés en bénéficient.



Hypothèses : hors cotisations accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP). France : CICE à 7% du salaire brut (pas de prise en compte de l'effet sur l'IS) ; entreprise de plus de 20 salariés ; salarié non-cadre jusqu'au plafond de sécurité sociale, cadre au-delà ; pas de prise en compte du versement transports ; pas de prise en compte de l'assurance prévoyance cadre. Royaume-Uni : salarié affilié au régime de retraite complémentaire public.

II. La réforme proposée

1) Description des mesures

Nous proposons de réduire le poids des mécanismes de retraite complémentaire Agirc-Arrco en les cantonnant à la part des salaires inférieure à l'actuel plafond annuel de sécurité sociale (PASS). Sans

toucher au mécanisme actuel pour environ 80% des salariés, il serait ainsi possible de limiter le niveau des cotisations sociales patronales sous les 35% du salaire brut (hors cotisations AT-MP), avec un taux effectif légèrement décroissant en fonction du salaire, là où il est aujourd'hui fixe et proche de 45% jusqu'à de très hauts niveaux de salaire.

Dans le cadre de la grande réforme des retraites annoncée pour 2019, il est envisagé un rapprochement du régime de base et des retraites complémentaires. Le régime de base ne portant que sur la fraction de la rémunération inférieure au PASS, il pourrait être imaginé **de fusionner les cotisations sur cette tranche de salaire pour donner naissance à un grand régime unique obligatoire, si possible géré en points**. En pratique, cela reviendrait à fusionner la plus grande partie de l'Arrco (qui concerne tous les salariés pour la part inférieure au PASS) et la Cnav.

En revanche, **les contributions Agirc et la part des contributions Arrco ainsi que de leurs annexes (actuelles AGFF et CET) excédant le PASS seraient supprimées**. Dans ce nouveau système largement simplifié, il n'y aurait ainsi **plus qu'un seul collecteur de cotisations, les Urssaf, et un seul gestionnaire des droits, la Cnav élargie**.

Schéma de la réforme (pour un cadre), cotisations annexes Arrco-Agirc prises en compte (AGFF, CET), avant impact des éventuels allègements et crédits d'impôt sur les bas salaires

Taux 2019	Part salariale inférieure au PASS	Part patronale inférieure au PASS	Part salariale entre 1 et 8 PASS	Part patronale entre 1 et 8 PASS
Sans la réforme	Cnav 6,9% Arrco 4,148%	Cnav 8,55% Arrco 6,222%	Cnav 0,4% Agirc 9,856%	Cnav 1,9% Agirc 14,784%
Avec la réforme	Cnav élargie 11,048%	Cnav élargie 14,772%	Cnav élargie 0,4%	Cnav élargie 1,9%

2) Impacts microéconomiques

Compte tenu des taux très élevés de cotisations des régimes de retraite complémentaire sur la partie du salaire dépassant le PASS, leur suppression aurait un **impact important sur les salaires nets et le coût du travail pour les effectifs concernés**.

Impact immédiat de la réforme en statique pour un cadre à 4500 euros nets mensuels⁴

Salaire net	Coût du travail pour l'employeur	Total
+228 euros/mois (+5,1%)	-342 euros/mois (-4,2%)	570 euros/mois (10,1% du brut)

⁴ Niveau proche du salaire net moyen des cadres dans le secteur privé (4141 euros en 2015 d'après l'Insee).

L'impact est bien entendu d'autant plus important que la rémunération est élevée, puisque c'est tout le salaire excédant le plafond de sécurité sociale qui bénéficie de la suppression de la cotisation. Ce qui est parfaitement normal et proportionné, car parallèlement, le taux de remplacement des régimes de retraite obligatoires baisse d'autant plus que le salaire est élevé : il n'y a donc **aucun transfert économique en faveur des hauts salaires, et aucune charge n'est reportée sur les personnes à bas salaires ou leurs employeurs.**

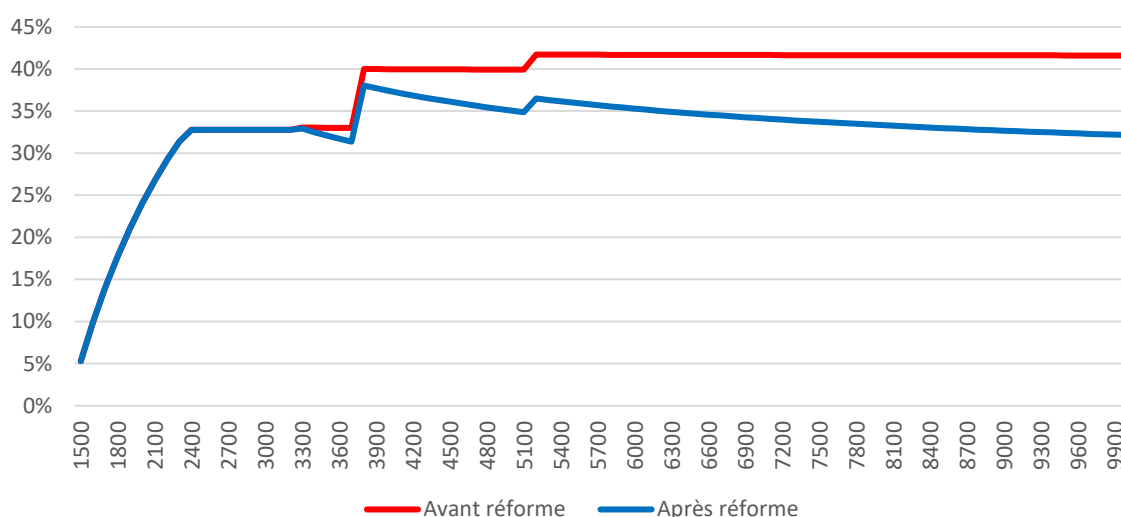
Tout se passe comme si entreprises et salariés concernés se retrouvaient ainsi avec **une nouvelle enveloppe disponible dont ils peuvent disposer à loisir, pour épargner, investir ou consommer** en fonction de leurs préférences individuelles.

Cette réforme ne permettrait certes pas d'aligner le taux de cotisations sociales patronales de la France sur les pays les plus compétitifs, mais il conduirait à le contenir sous les 35% et à proposer un taux marginal inférieur de près de 15 points à l'actuel sur la partie haute de la rémunération.

Comme on le voit sur le graphique ci-dessous, un lissage des taux autour des seuils actuels du plafond de sécurité sociale et de celui du CICE (qui disparaîtra en 2019) serait nécessaire pour accompagner la mise en place de la réforme.

Taux effectif de cotisations sociales patronales en France avant et après la réforme, et avant lissage des effets de seuil

En % du salaire brut indiqué en euros en abscisses



Hypothèses : voir graphique page 3

3) Financement de la réforme

Contrairement à une réforme comme celle du CICE, qui a un impact majeur sur les finances publiques, **la suppression des cotisations de retraite complémentaire sur la part des salaires dépassant le PASS a sa propre économie : plus de cotisations, donc plus de droits associés à financer.**

Toutefois, et c'est bien la difficulté des régimes de retraite par répartition, il n'est bien entendu **pas question de supprimer les droits déjà constitués par les actifs ou les retraités**. En conséquence, tous les droits créés avant la réforme doivent être honorés. Or, contrairement à la capitalisation pour laquelle de tels droits seraient préfinancés par des montants épargnés, dans le cas de la répartition, ils doivent être financés par les cotisations des actifs. Celles-ci étant supprimées, il faut donc y pallier⁵.

Ces montants correspondront la première année à l'ensemble de ce qu'auraient dû acquitter les actifs en l'absence de réforme, et ils diminueront toutes choses égales par ailleurs chaque année au fur et à mesure de l'évolution de la pyramide des âges des ayants-droit. **Le coût brut de la réforme correspondrait donc la première année à une année pleine de cotisations supprimées, et il diminuerait progressivement en euros constants pour s'éteindre au bout d'environ 60 à 70 ans** (soit l'espérance de vie moyenne de la dernière génération ayant obtenu des droits en cotisant l'année précédant la réforme, ou au titre de la réversion).

On peut estimer que **le coût brut de la réforme en première année, s'il devait être intégralement compensé, serait de l'ordre de 25 milliards d'euros.**

Nature des contributions	Montants 2016 (en milliards d'euros)
Cotisations Agirc	19
Contributions AGFF (cotisation d'équilibre et allocations prises en charge)	2,1
Cotisations Arrco (et quote-part AGFF) > 1 PASS ⁶	3,5
Total	24,6

Toutefois, outre son caractère transitoire, le coût net de la réforme serait bien inférieur. En premier lieu, les cotisations sont déductibles de l'impôt sur le revenu pour les salariés et de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises. Compte tenu des salaires concernés et du fait que les montants en question sont taxés au taux marginal des bénéficiaires, on peut estimer un gain d'environ un quart du montant brut évoqué pour les finances publiques sous forme de **surplus de recettes d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés**, en pure analyse budgétaire statique.

⁵ Réciproquement, en répartition, il y a une première génération de pensionnés qui n'a jamais cotisé.

⁶ Ce montant est estimé en fonction de la distribution des salaires des affiliés à l'Arrco donnée par l'Agirc-Arrco, ou encore de l'impact de l'accord de 2015 au titre de l'unification des taux Arrco et Agirc sur la tranche des salaires supérieurs au PASS.

En second lieu, **les frais de gestion actuels des régimes Agirc-Arrco s'élèvent à environ 2 milliards d'euros par an** (y compris la gestion de l'« action sociale »). Dans le schéma proposé, ils disparaîtraient, tandis que la Cnav gérerait un régime unique plus important, pour un coût marginal probablement minime. Même en tenant compte de la réduction des frais de gestion déjà prévue par l'accord de fin 2015 et d'un coût résiduel de gestion des budgets d'action sociale, il reste probablement de l'ordre de 1,5 milliard d'euros d'économies annuelles à réaliser avec la réforme proposée.

A cet effet doit bien entendu s'ajouter l'impact macroéconomique de la réforme sur l'emploi, les revenus et l'activité. Ainsi, il est très probable que le gain pour l'entreprise serait en fait répercuté en partie en faveur des salariés dans le cadre des négociations salariales, faisant croître d'autant les salaires bruts et les recettes de cotisations sociales et d'impôt. L'effet pouvoir d'achat serait donc supérieur à celui de la seule hausse mécanique des salaires nets évoquée plus haut. La baisse du coût du travail que conserverait à son bénéfice l'entreprise aurait pour sa part un effet favorable sur l'emploi et l'activité.

Nous avons utilisé un modèle économétrique⁷ permettant d'intégrer les paramètres de la réforme, notamment grâce à une décomposition des ménages par strates de revenus qui conduit à bien cibler les bénéficiaires des allègements proposés. Les résultats de la réforme sont très positifs sur l'emploi et le PIB. Pour les finances publiques, le coût net transitoire est in fine de l'ordre du tiers du coût brut (impact IS et IR compris), soit ici environ 8 milliards en première année.

A ce montant d'environ 8 milliards d'euros, il convient de retrancher les 1,5 milliard d'euros d'économie de frais de gestion des régimes actuels, pour arriver à un **coût budgétaire net de 6,5 milliards d'euros pour les finances publiques en première année, et diminuant ensuite tous les ans**. Ce résultat correspond à l'hypothèse d'un financement initial de la mesure par le déficit et donc l'emprunt. Mais en l'espèce, trois types d'actifs peuvent être mobilisés pour financer le coût transitoire de la réforme sans léser aucun acteur économique :

- **les réserves des régimes Agirc-Arrco**, de plus de 60 milliards aujourd'hui, et dont la vocation est justement de concourir au financement des régimes au cours des prochaines décennies (même si elles doivent aussi servir à la consolidation de la part de l'actuel régime Arrco sur les salaires inférieurs au PASS) ;
- **la cession des institutions de prévoyance (IP)** qui cohabitent avec les caisses de retraite Agirc-Arrco dans les groupes de protection sociale (GPS) ; ces IP, qui réalisent plus de 13 milliards de chiffre d'affaires annuel sur des activités concurrentielles, sont la « propriété » des partenaires sociaux, et ne sont de fait inscrites à l'actif d'aucun acteur économique ; leur cession sur le marché, qui attirerait sans nul doute nombre d'acquéreurs dans une activité où la croissance organique est difficile, serait un gain net pour les finances publiques et le financement de la réforme ;

⁷ Modèle SIRECO, décrit [ici](#).

- de même, le parc du « 1% logement » (Action Logement) pourrait être progressivement cédé, d'ailleurs en partie à ses occupants ; représentant autour d'un million de logements, il est comme les IP la « propriété » des seuls partenaires sociaux et n'a donc pas d'acteurs économiques à rémunérer pour sa cession. Il a d'ailleurs déjà été envisagé par les partenaires sociaux gestionnaires qu'une partie du produit de ce parc serait ultérieurement affecté aux régimes Agirc-Arrco : la réforme proposée ne ferait qu'étendre l'ampleur de ce transfert.

Cette réforme, d'un coût brut initial du même ordre de grandeur que le CICE ou les allègements bas salaires mais ciblée sur l'emploi qualifié, pourrait donc être totalement financée sans diminution d'autres dépenses publiques ou hausse d'autres prélèvements obligatoires. Dans le modèle utilisé, en l'hypothèse d'une absence de financement par le déficit public grâce aux mobilisations des montants évoqués plus haut, on obtient un multiplicateur des finances publiques supérieur à 1 et un impact positif d'environ 1 point de croissance sur l'activité.

Il reste naturellement à modéliser plus précisément les comportements d'épargne de substitution qu'adopteraient les ménages concernés du fait de la disparition de l'Agirc. Cette évolution serait favorable au renforcement de la part de la capitalisation dans le mix des retraites françaises, alors qu'elle est aujourd'hui singulièrement faible. Ce serait d'ailleurs autant de ressources disponibles pour davantage financer l'économie.

En revanche, plus la substitution serait importante, moins la hausse du pouvoir d'achat des ménages serait significative. Il conviendrait d'apprécier à ce titre les effets de patrimoine et l'évaluation que les ménages font aujourd'hui de leurs divers compartiments de préparation de la retraite, entre promesses des régimes par répartition, part de la capitalisation et surtout constitution du patrimoine, notamment immobilier.

Conclusion

La suppression de l'Agirc (et des autres cotisations de retraite complémentaire au-dessus du PASS) représenterait un choc de compétitivité formidable pour l'emploi qualifié et les activités à forte valeur ajoutée. Ce sont notamment celles-ci qui sont aujourd'hui atrophiées en France, et c'est ce qui explique en particulier la faiblesse du pays à l'exportation.

Aucun actif ou retraité ne verrait ses droits lésés, et aucun transfert économique ou budgétaire ne serait organisé au détriment d'une autre catégorie d'agents économiques pour financer la réforme. Le coût transitoire de celle-ci serait pleinement financé grâce à ses effets macroéconomiques et aux recettes associées, aux frais de gestion économisés et à la cession d'actifs paritaires ou à la consommation d'une partie des réserves des régimes supprimés.

Au final, la France se rapprocherait de ses voisins en termes de dépenses publiques sociales, notamment au titre du poste « retraites obligatoires », gagnerait considérablement en compétitivité grâce à la diminution des cotisations sociales concernées et dessinerait un univers des retraites largement simplifié avec un taux de remplacement préservé pour environ 80% des salariés.