

LA RATIO « DEPENSES SOCIALES/PIB » COMPARE A CEUX DES AUTRES PAYS EUROPEENS EST-IL L'INDICATEUR A PRIVILEGIER POUR CONDUIRE L'ADAPTATION DE NOTRE PROTECTION SOCIALE EN FRANCE ?

Pourquoi commencer par cette interrogation ? Parce que dans le contexte actuel d'urgence budgétaire, prendre comme exemple un ratio/PIB est un élément d'argumentation très souvent mis en avant par des experts et des personnalités politiques.

Avec d'ailleurs une large reprise par une grande partie de la presse, laquelle se contente de répéter ces analyses, sans pour autant les nuancer en les approfondissant. C'est du moins mon sentiment. Seuls quelques grands titres, comme le journal LES ECHOS par exemple, font parfois l'effort de cet approfondissement, même si par mon expérience je les juge quelque fois biaisés par une ligne éditoriale très proche de certains intérêts ou suivant une logique néo-libérale. Je m'en expliquerai.

A partir d'analyses de ratios sur PIB, on construit un discours culpabilisateur qui heurte l'opinion

A contrario de la presse écrite, le format de la radio et de la télévision ne se prête guère à creuser les faits : ces médias « chauds » sont pourtant très suivis. Mais ils restent fréquemment dans la généralité en ne consacrant que deux ou trois minutes aux différents sujets de l'actualité. On oriente ainsi les opinions du public sur une base souvent manichéenne, voire moraliste. De fait, pour aborder la complexité de notre sujet, ce n'est pas l'idéal. Et surtout, cela peut présenter des biais liés à des considérations idéologiques. Par exemple, l'on va parler report de l'âge de la retraite comme seule alternative, en oubliant la paupérisation que cela peut entraîner chez les seniors demandeurs d'emplois. Or, ces médias ont un poids réel, une grande influence qu'il ne faut pas sous-estimer dans la structuration des opinions. La simplification des messages répétés fréquemment, sans réel débat contradictoire, conduit les auditeurs et téléspectateurs à une adhésion « non raisonnée ». C'est du moins notre opinion. La télévision, par exemple, est un vecteur qui, par sa puissance de pénétration dans les ménages, porte un poids élevé de crédibilité : « on l'a dit à la télé, donc c'est vrai »¹. Mais nous savons bien en tant qu'expert que c'est loin d'être systématique, pour diverses raisons que nous ne développerons pas ici, car ce n'est pas l'objet principal de cet article. Retenons simplement qu'une étude de YouGov² démontre que la télévision reste une source d'information plus importante que les réseaux sociaux en France. C'est donc un canal de diffusion de réelle structuration des opinions.

Concernant la protection sociale, l'argumentation type dans les médias est la suivante : « *On dépense plus que tel pays* ». Par conséquent, il faudrait se rapprocher de la norme européenne (voire de celle de l'OCDE) ». Mais pour quelles raisons ? Personne ne l'explique vraiment. Et c'est de là que naissent les problèmes de compréhension de la population et donc les freins aux décisions. Car notre situation présente de nombreux paradoxes et des incohérences que les responsables politiques ont du mal à gérer. Par un constat simplificateur, l'on instaure ainsi une sorte de doxa, de nature pour le moins culpabilisatrice, au moins dans le ton. Or, pour nous, cela n'a aucun sens, même en abordant la question de la compétitivité dont les sources vont bien au-delà du coût du travail qui serait impacté par les dépenses sociales. C'est le leitmotiv d'ailleurs du patronat français, toujours en train de tendre la sébile...

¹ L'une des formulations sans doute les plus abouties du pouvoir de manipulation des médias de masse est le livre « *Viol des foules* », publié en 1939 par le socialiste allemand Tchakhotine.

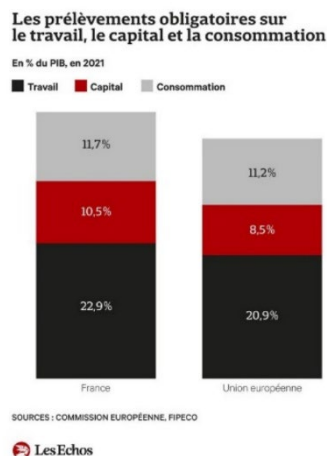
² Etude réalisée entre avril 2023 et mars 2024 sur un échantillon de 540 personnes.

Le syndrome « Big Mother » caractérise notre pays

Le MEDEF, comme jadis le CNPF, est le parfait reflet du syndrome « Big Mother »³ qui sévit en France au sein des élites, et même, reconnaissons-le, au sein d'une fraction de la population qui réclame de l'assistance sans contrepartie dès que les choses tournent mal. Pour le patronat français, cela remonte à très loin, dans les décennies 50 et 60 où de nombreuses entreprises dépendaient des commandes publiques. Beaucoup de patrons plaident pour le libéralisme, mais dans la réalité, ils attendent souvent de l'Etat des aides et soutiens, souvent sans contrepartie ou si peu. Nul ne peut nier que nous sommes dans une « économie administrée ». L'on peut critiquer « l'Etat providence » en matière social, mais au plan économique, ce concept est également pertinent. Un simple chiffre à retenir le démontre : près de 2.000 dispositifs publics bénéficient aux entreprises en France, sans parler des mécanismes européens !

Dans ce contexte de crise, la protection sociale doit faire face à une orientation politique, le « néolibéralisme » qui fera l'objet d'une publication spécifique⁴ à venir : dans un second questionnement que nous aborderons dans cette série d'articles, nous en analyserons les fondamentaux que beaucoup parmi les commentateurs des plateaux TV ne semblent guère connaître, ni dans leur genèse, ni dans leurs objectifs réels. Or, nous verrons que la protection sociale est de plus en plus impactée par ce courant de pensée depuis les années 90, aussi bien dans une partie de la gauche que dans une partie de la droite.

Mais revenons à l'essentiel. En ce moment, plusieurs prises de position portent sur le poids des dépenses sociales en pourcentage du PIB ; qui plus est en comparant ce ratio avec d'autres pays, notamment européens. Le graphique suivant en est l'illustration. Présenté ainsi, la France devrait aligner sur le « normatif européen » ses prélèvements obligatoires (travail, capital et consommation).



³ Le terme « Big Mother » est une expression empruntée au psychiatre Michel Schneider, dans son livre « **Psychopathologie de la vie politique** » que je recommande, et au sein duquel il explique que nos dirigeants assument un rôle qui se situe entre le soin et la contrainte. Ce qui explique, selon Guillaume Erner, que nos politiques nous parlent comme à des enfants. L'auteur a publié en 2021 un article également à lire : « Le pouvoir et l'impuissance ». <https://collectiflieuxcommuns.fr/?1048-Big-Mother-Le-pouvoir-et-l'impuissance>

⁴ Nous y reviendrons plus largement. Pour simplifier néanmoins, précisons que le néolibéralisme se distingue du libéralisme dans la mesure où il ne prône pas une politique économique de laissez-faire, mais est au contraire très constructiviste et prône un État fort, voire autoritaire, pour mettre en œuvre des réformes de type marché dans tous les aspects de la société, donc en mettant tout en concurrence, y compris les femmes et les hommes sur le marché du travail.

L'UE a instauré à l'excès une pratique du normatif dans le prolongement de Maastricht

Ce type de raisonnement normatif semble répondre à des fins de justifications au regard des obligations découlant du Traité de Maastricht de 1992 (Union monétaire européenne) et de la mise en place de l'euro en 1999. Deux décisions majeures qui ont amorcé une politique de transfert de souveraineté, dont l'ampleur des conséquences économiques et sociales mériterait, à l'aube d'une année 2025 cruciale pour l'avenir de notre pays, de faire l'objet d'un examen attentif.

En particulier la substitution de la « dévaluation monétaire » par la « dévaluation salariale », une évolution d'autant plus grave que l'Europe communautaire a fait de la concurrence un élément clef de sa fondation. Ainsi que l'indique les économistes de l'OFCE⁵, *« en cherchant à améliorer leur compétitivité-coût, les entreprises réduisent leur masse salariale, que ce soit par l'emploi et/ou les salaires. La stratégie de désinflation compétitive se traduit par des pressions sur les revenus des ménages »*.

Il y aurait encore beaucoup à dire sur l'euro, mais là-encore, ce n'est pas l'objet de ce premier article, même si nous apporterons un peu plus loin quelques éléments faisant le lien nécessaire entre monnaie commune et protection sociale au sein de l'UE.

Rentrons maintenant dans le vif du sujet concernant le PIB. Sous un angle strictement politique, précisons que ce ratio dépenses sociales/PIB est difficilement exploitable pour évaluer, par comparaison, le poids et la qualité des dépenses entre pays, y compris au sein de l'UE. Pourquoi ? Il y a plusieurs raisons à cela. Les voici.

1.1 Tout d'abord, parce que chaque Etat devrait définir son budget en fonction de ses priorités propres et de la volonté populaire exprimée démocratiquement lors des élections

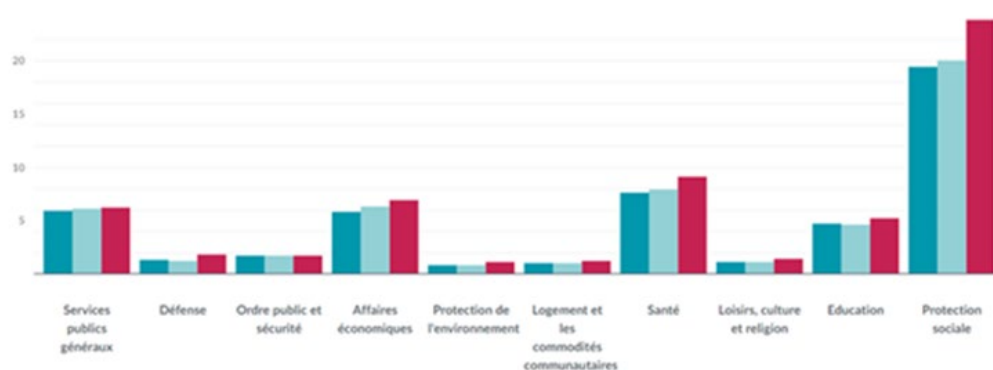
Durant longtemps, l'Allemagne a eu un budget de la défense relativement faible, alors que la France avait choisi une autre voie, avec sa force de dissuasion⁶. Aujourd'hui, le pays d'Outre-Rhin modifie la priorité de ses orientations stratégiques. La France également. Ce qui n'est pas sans poser une interrogation fondamentale sur la place du leadership dans l'UE et les tensions qui peuvent en résulter.

De ce constat, convenons que la décomposition par fonctions des dépenses publiques des Etats est un préalable à toute comparaison, car elle démontre clairement quels choix politiques sont effectués en priorité. Et c'est un bon point pour la démocratie et le respect de la souveraineté.

⁵ « *La dévaluation par les salaires dans la zone euro : un ajustement perdant-perdant* » - Sabine Le Bayon, Mathieu Plane, Christine Riffart et Raul Sampognar « *Le piège de la déflation* » Analyse et Prévisions. Octobre 2014.

⁶ La dette publique de la France atteignait 112,2 % du PIB fin 2024 vs 66 % pour l'Allemagne. A la fin des années 1990 (création zone euro), les 2 pays avaient des dettes publiques quasiment identiques : environ 60 % du PIB. Leurs dettes sont ensuite restées très proches jusqu'à 2007, puis leurs trajectoires ont divergé. Cette divergence remonte aux années 2003-2007, pendant lesquelles l'Allemagne a mis en œuvre des mesures de redressement budgétaire, en ralentissant très fortement ses dépenses publiques. Les soldes structurels des deux pays se sont écartés dès 2003. Cf. écarts des dépenses publiques, par secteur, entre la France, l'Allemagne et la Suisse IFRAP. Voir également l'exposé de François Villeroy de Galhau (Banque de France juin 2023) : « *Gouvernance des dépenses et services publics : y a-t-il encore un espoir ?* »

Part des dépenses des administrations publiques par fonction (en % du PIB) en 2022



Télécharger

UE-27 UE-20 FRANCE

Source : Eurostat 2022

Les dépenses publiques par fonction en % du PIB en 2022

	France	Union européenne	Allemagne	Italie	Espagne	Pays-Bas
Protection sociale	32,9	27,2	28,9	29,0	25,7	23,0
Dont : retraites	14,4	11,9	11,9	16,2	12,5	6,1
Santé	12,2	10,5	11,9	8,9	9,7	11,6
Famille	2,2	1,9	1,8	1,4	1,0	1,9
Chômage	1,7	1,2	1,5	1,0	1,6	0,6
Exclusion sociale	1,3	1,1	0,9	1,5	0,7	2,5
Aides personnelles au logement	0,8	0,3	0,3	0	0	0,4
Aides à pierre, équipements collectifs	1,2	1,0	0,5	3,3	0,5	0,5
Enseignement	5,2	4,7	4,5	4,1	4,4	5,1
Loisirs, culture et culte	1,4	1,1	1,0	0,8	1,2	1,2
Protection de l'environnement	1,1	0,8	0,6	1,0	1,0	1,4
Affaires économiques	6,7	5,9	5,2	6,2	5,7	5,4
Dont : transports	2,0	2,2	1,9	2,1	1,9	2,0
Énergie	1,4	1,1	0,9	1,2	1,2	1,4
Sécurité intérieure et justice	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9
Défense	1,8	1,3	1,0	1,3	1,1	1,3
Recherche fondamentale	0,3	0,6	1,0	0,5	0,5	0,5
Services généraux	3,9	3,7	4,5	3,7	2,9	2,6
Intérêts de la dette publique	2,0	1,7	0,7	4,4	2,4	0,6
Total des dépenses publiques	58,3	49,6	49,5	56,1	47,4	43,5

Source : Eurostat ; FIPECO.

Quitte à faire des comparaisons, autant prendre des pays à peu près équivalents : comparer la France à Malte (564.000 habitants), à l'Estonie (1,373 millions d'habitants) ou à Chypre (1,266 millions d'habitants) ne présente pas grand intérêt. Il serait plus judicieux de revenir aux six pays historiques du Marché commun, un groupe un peu plus homogène que ceux des pays scandinaves ou des ex-Peco.

D'ailleurs, pour pallier cette hétérogénéité, deux chercheurs, Julien Rousselon et Mathilde Viennot, dans une étude consacrée en 2020 aux modèles de redistribution en Europe⁷, ont adopté les regroupements suivants : les pays anglo-saxons (Irlande, Royaume-Uni), les pays d'Europe du Sud (Chypre, Croatie, Espagne, Grèce, Italie, Portugal), les pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède), les pays du cœur de l'Europe (Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse), et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), parfois regroupés en PECO « orientaux », baltes et balkaniques (Estonie, Lettonie, Lituanie, Bulgarie, Roumanie, Serbie) et en PECO « centraux » (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie). Voilà une typologie plus exploitable.

Quant aux comparaisons de l'OCDE, la différence avec l'UE des systèmes de protection sociale est encore plus forte : par exemple, la majorité des Américains (68 %) sont couverts par une assurance privée de santé, le plus souvent proposée par les employeurs. Mais plus de 42 millions d'Américains ne disposent pas d'assurance maladie, soit 15 % de la population dont 27 % ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Ce n'est donc pas un modèle à suivre. Quant à l'Amérique du Sud, les couvertures sociales sont pour le moins limitées et difficilement comparables à celles de l'Europe. L'Institut des Amériques indique qu'aujourd'hui, en Amérique latine et dans les Caraïbes, 40 % des travailleurs et de leurs familles ne bénéficient d'aucune forme de protection sociale, en raison des caractéristiques des marchés du travail et des flux migratoires, notamment au détriment des femmes.

Si nous respectons le travail de l'OCDE, notamment la production de statistiques très utiles, ainsi que des travaux permettant de faire avancer une meilleure coordination internationale, nous n'oublions pas l'influence des Etats-Unis, et implicitement l'adhésion de l'OCDE à l'idée que les Américains ont la « *mission de guider le monde* ». Nous n'inventons rien. Il suffit de lire attentivement certaines publications de l'OCDE comme, par exemple : « Examen de l'OCDE sur la coopération pour le développement – Etats-Unis 2022 » où l'on peut lire que : « *Le leadership renouvelé des États-Unis pour relever les défis planétaires et leur engagement à renouer avec l'action multilatérale sont des signes encourageants. Les États-Unis sont un donneur multilatéral généreux et continuent de jouer un rôle de chef de file dans les domaines de la santé et de l'aide humanitaire* ». L'on peut avoir un avis très différent...

1.2 En second lieu, il y a de sérieux problèmes méthodologiques⁸ concernant les calculs du PIB selon les Etats

Certes, l'on peut toujours corriger, pondérer, triturer les chiffres, « harmoniser » selon le terme de l'OCDE. Mais l'on comprend bien que des options méthodologiques peuvent diverger. Selon le statisticien de l'INSEE, Michel Braibant, alors que le calcul du PIB privilégie l'approche « revenus » en France, elle n'est pas prioritaire dans plusieurs pays. C'est le cas de l'Allemagne ou de la Suède qui évaluent le PIB par « l'approche production » et par « l'approche demande », pour ensuite arbitrer entre les deux. L'approche « revenus » serait peu fiable car l'excédent brut d'exploitation (EBE)/revenu mixte est mal connu⁹.

⁷ « *Rebattre les cartes. Inégalités primaires et redistribution en Europe* »

⁸ Ainsi que le souligne l'INSEE, comparer les niveaux de richesse entre pays requiert deux types de travaux statistiques : le premier consiste à calculer le PIB et la population de la même manière dans tous les pays. Le second, beaucoup plus délicat, consiste à corriger les PIB par tête ainsi obtenus des différences de niveau de prix (le « coût de la vie ») entre les pays. Cf. Economie et Statistiques N°354 2002.

⁹ « *Tableau Entrées-Sorties Mondial TES* » Michel Braibant. Economiste et statisticien à l'INSEE.

De plus, s'il est bien possible d'estimer la « valeur ajoutée » associée à certains secteurs, d'autres présentent des difficultés : par exemple, concernant les secteurs « cannabis » et « prostitution » dans les pays où ces activités sont légales et réglementées, il apparaît qu'il est beaucoup plus délicat de prendre en compte ces activités dans certains pays.

En France, sous la pression d'Eurostat et d'une directive européenne qui stipule que « *lorsque des adultes consentants font des échanges, cela doit être enregistré dans le PIB* », l'INSEE a intégré le trafic de drogues dans le PIB sur la base d'une méthodologie préconisée¹⁰ ... Ce qui a conduit Charlie Hebdo à titrer un de ses articles : « *Fumez, sniffez, c'est bon pour le PIB* ». Ainsi que le rapporte le journal Le Monde¹¹, « *Concernant la drogue, Eurostat conseille de multiplier la quantité consommée par le prix moyen ayant cours dans la rue, tout en faisant jouer le paramètre du « ratio de pureté » des produits stupéfiants et des « coûts de transport et de stockage » des narcotrafiquants* » ! Les activités de prostitutions ont également été calculées. On ne sait pas très bien comment procèdent les enquêteurs de l'INSEE sur le terrain ... et quels biais cela introduit. Sans parler des plaisirs de mener une telle enquête !

Il peut donc exister certaines préférences de nature idéologique au sens de socio-culturel dans le calcul du PIB. Le diable est toujours dans les détails.

Dans ce même registre, le choix de certains indicateurs selon les sources - OCDE, Eurostat, Direction du Trésor en France – n'est pas innocent. Par exemple, il faut savoir qu'il existe des différences d'approche des champs de la protection sociale, ce qui se retrouve dans les statistiques produites entre Eurostat et l'OCDE. Eurostat privilégie une conception de « solidarité sociale » alors que l'OCDE a retenu la conception de « redistribution sociale »¹². Toute comparaison à partir du PIB devrait donc être présentée avec prudence. Mais très souvent, ce n'est pas le cas. Au passage, cette prudence devrait aussi s'appliquer à notre Comptabilité nationale et son traitement de la protection sociale qui résulte de choix politiques comme nous le verrons.

1.3 Ensuite, un pourcentage de PIB n'exprime aucunement l'efficacité et la qualité de la dépense publique

Prenons un exemple : l'Espagne affiche des dépenses publiques moins élevées que la France, à hauteur de 24,7 % du PIB versus 31 %. Pour autant, c'est l'un des pays qui rémunèrent le mieux ses infirmières et ses infirmiers dans l'OCDE, au contraire de la France. Vous avez dit efficacité ?

En fait, lorsque l'on constate des écarts de cette nature dans le domaine de la protection sociale, c'est souvent le type d'organisation qui les explique : pour exemple, il y a des approches différentes dans le mode de fonctionnement du système de santé entre l'Allemagne et la France, ainsi que du choix ou pas d'un certain niveau de concurrence entre les acteurs sur le marché, par exemple de la santé.

En novembre 2019, soit il y a 5 ans, le cabinet d'analyse économique Xerfi, dont la compétence est largement reconnue, avait publié une analyse intéressante d'Olivier Passet intitulée : « Ce n'est pas la protection sociale qui provoque les déficits : la preuve »¹³. Nous reprenons ici les propos de cet expert.

¹⁰ « *Measuring illegal economic activities and illicit financial flows: challenges and possible solutions* »

¹¹ « Comment l'Insee a intégré le trafic de drogue dans le calcul du PIB » édition du 1^{er} février 2018.

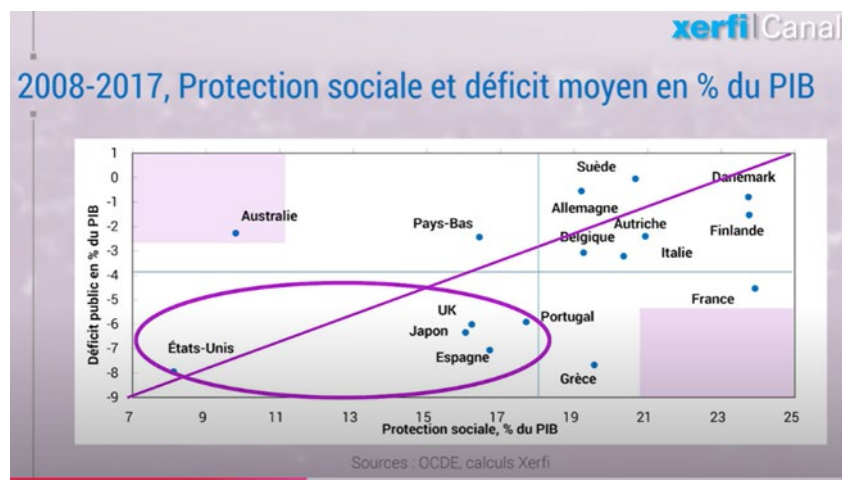
¹² Cf. « *Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale* » - Rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale – Décembre 2017

¹³ <https://www.youtube.com/watch?v=JH7uJMPRoK8>

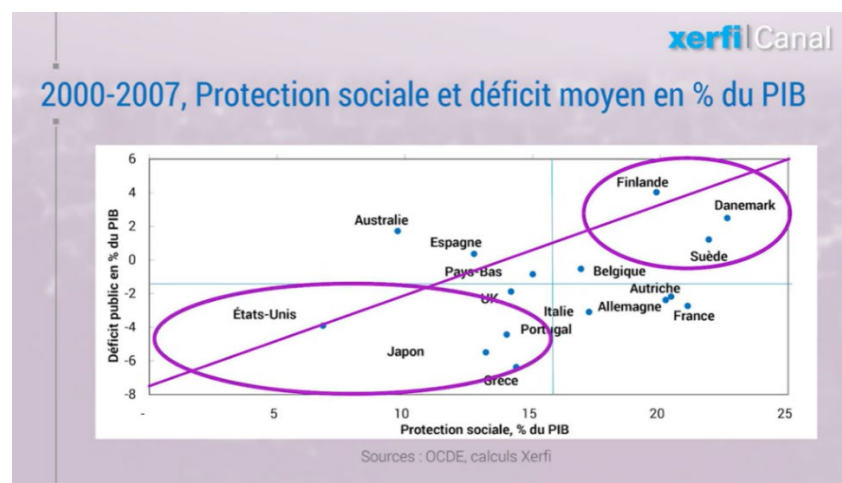
« Sans surprise, le poids des dépenses publiques est positivement corrélé au poids de la protection sociale. Emblématique de cela, l'économie française, double palme d'or de la dépense publique et de la dépense sociale parmi les pays de l'OCDE. Faut-il pour autant, sur la base du cas français en tirer une loi générale, associant générosité de l'État-providence, tendance au déficit et à la dérive de l'endettement public ? Non car c'est tout simplement contrefactuel.

Pour sa démonstration, Olivier Passet prend un graphique : sur l'axe vertical, le déficit budgétaire moyen sur la période 2008-2017. En abscisse, le poids moyen des dépenses de protection sociale (des administrations publiques) dans le PIB. Il en ressort le résultat suivant.

L'on observe bien que la France fait certes figure d'élève médiocre du point de vue de la maîtrise des déficits. A contrario, l'Australie combine bien faibles dépenses de protection sociale et relative maîtrise des déficits. A l'inverse, les pays d'Europe du Nord combinent haut niveau de protection sociale et maîtrise des déficits sur moyenne période.



Pour éviter un biais lié à la crise de 2008, l'expert de Xerfi prend une autre période de référence : la recherche de corrélation sur la période 2000-2007. Il constate que le Nord européen d'un côté, les États-Unis, l'Europe du Sud ou le Japon, viennent fracasser tous les a priori.



La conclusion s'impose : **il n'existe strictement aucune corrélation entre la nature du modèle social et le niveau d'endettement public d'une économie.** Mais, c'est une fois de plus le cadran combinant faible niveau d'endettement et haut niveau de protection sociale qui est le mieux fourni. Et en

élargissant à certaines dépenses sociales, il s'avère que plus de protection et d'investissement social est plutôt couplé à un plus haut degré de robustesse financière des États. Cela est vrai après comme avant crise.

Olivier Passet en tire la leçon suivante : « *Je ne vais pas épiloguer. Mais s'il en fallait une preuve supplémentaire, voici une bonne raison de casser les raisonnements pavloviens sommaires et purement monétaires sur la saine gestion des finances publiques. **C'est bien la qualité des dépenses, et leur véritable rendement socio-économique qui doit gouverner les arbitrages budgétaires.** Assurer et mutualiser largement le risque dans une économie en proie à l'incertitude, n'est pas forcément gage d'inefficacité et d'insolvabilité... Formulée de la sorte, l'assertion n'a finalement rien de surprenant* ».

Dans le contexte actuel où les « comptables maastrichtiens » veulent faire la loi, il est bon de rappeler cette analyse et d'insister sur la qualité de la dépense et son rendement socio-économique.

Je me permets de rappeler cette conclusion pour que le lecteur l'assimile dans ses propres réflexions : « Il n'existe strictement aucune corrélation entre la nature du modèle social et le niveau d'endettement public d'une économie ».

1.4 Néanmoins, cette comparaison de dépenses par rapport aux PIB est justifiée par certains experts en raison du niveau des prélèvements obligatoires (PO)¹⁴.

Rapporter les dépenses publiques au PIB permet en effet de tenir compte de la capacité de lever des prélèvements obligatoires. Mais doit-on considérer que fixer un niveau des PO est un but politique en soi ? C'est prendre le problème à l'envers, et surtout, c'est cabrer la population au lieu de réunir les conditions de son adhésion indispensable aux efforts à engager.

Nous avons aussi mentionné les indicateurs de compétitivité mais pour notre part, cela résulte de nombreux facteurs, y compris externes. A cet égard, il est bon de lire notamment le Bulletin de la Banque de France « Compétitivité prix et hors-prix : Leçons des chaînes de valeur mondiales »¹⁵.

1.5 Il faut prendre en considération de nombreux indicateurs pour apprécier un niveau de dépenses sociales et surtout les réalités qui les sous-tendent

Nous en venons ici au cœur de notre problématique.

En effet, si l'on veut dresser des comparaisons de façon judicieuse, c'est-à-dire pour en tirer de véritables conclusions et décisions d'amélioration¹⁶ - et non pour opter pour des choix imposés par l'UE et donc incomprises de la population - il faut retenir plusieurs indicateurs et les rapprocher, voire les corrélérer.

Pour prendre l'exemple des retraites qui domine l'actualité, et de son poids en pourcentage du PIB, il convient de prendre en considération plusieurs critères :

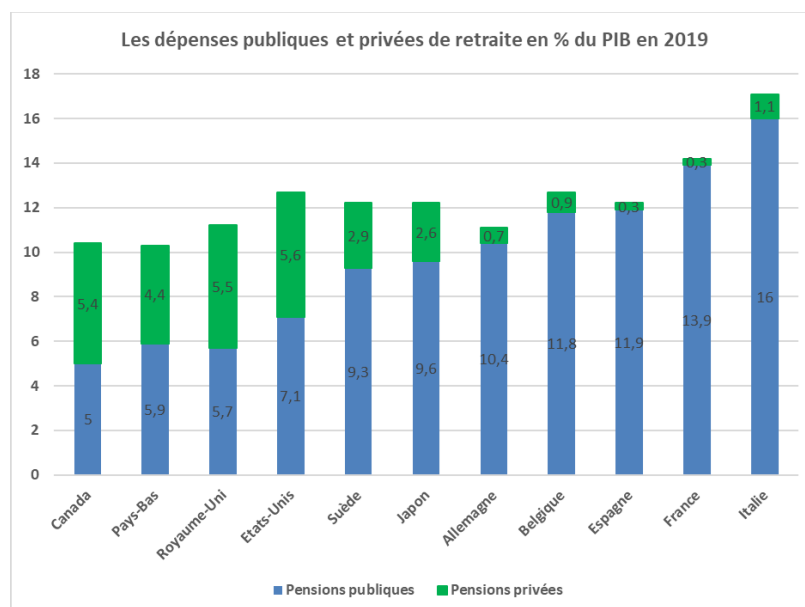
- L'âge légal de départ à taux plein et ses futures évolutions déjà décidées,
- L'âge effectif de départ en retraite (souvent différent de l'âge légal),

¹⁴ « *Le rapport des dépenses publiques au PIB est-il pertinent et comparable entre les pays ?* » François Escalle - FIPECO le 29.02.2024

¹⁵ Bulletin n° 224 – Juillet août 2019- Cezar Rafaël, Cartellier Fanny.

¹⁶ Il est plus facile et efficace de faire du benchmarking entre entreprises d'un même secteur qu'entre Etats.

- L'âge moyen de la population,
- Le seuil de pauvreté des plus de 65/66/67 ans et plus (selon l'âge légale de départ) en pourcentage des retraités,
- Le taux d'activité des 65/66/67 ans et plus (idem âge légal)
- L'espérance de vie à 65/66/67 ans (plus celle en bonne santé),
- La part des dépenses sociales en pourcentage du PIB et la part des retraites,
- Mais aussi à côté des régimes publics obligatoires, l'existence ou pas de régimes privés (obligatoires et ou volontaires)¹⁷. Fipeco a établi récemment un graphique indiquant cette répartition¹⁸. FIPECO reconnaît que « *certaines économistes* » relativisent la portée des écarts du poids des retraites entre pays, « *en avançant que les actifs cotisent à des régimes de retraite privés dans les autres pays et que le total des dépenses, publiques et privées, n'est pas si différent, de même que le total des primes et cotisations versées à ces régimes* ».



Nous ajoutons qu'il conviendrait de distinguer les retraites privées soumises à des obligations légales, de celles qui sont purement « contractuelles » : par exemple, les fonds de pension sont généralement des accords d'entreprise qui peuvent être remis en cause du jour au lendemain et c'est en cela qu'ils se différencient des dispositifs assurantiels de retraite. Pour les experts qui ont travaillé sur le sujet, rappelons que c'était d'ailleurs là le point d'achoppement qui existait dans la préparation des directives Solvabilité 2 et IORP 2.

Tout ceci démontre que ces retraites privées ne sont aucunement des dépenses publiques. De même, nous savons quelle charge financière représente les pensions de la fonction publique en France, mais cette donnée n'est pas communiquée dans les comparaisons. Or, elle revêt une très grande importance

¹⁷ C'est aux États-Unis, en Islande, aux Pays-Bas et en Suisse que les dépenses de santé privées à caractère obligatoire sont les plus élevées.

¹⁸ « Quelles différences entre les retraites en France et dans les grands pays de l'OCDE ? » 27 janvier 2025 ?

en volume, selon qu'un pays comptabilise de forts effectifs ou pas dans son administration et provisionne ou pas les pensions de ses fonctionnaires.

Précisons que les définitions de l'âge légal de départ à la retraite varient selon les pays. Cette liste n'est pas limitative. D'autres informations qualitatives ont également leur importance : dureté du climat, activités professionnelles dominantes et degré de pénibilité, structure de la population par CSP, nombre d'heures de travail, etc. Ce qui nous ramène aux choix des pays d'un régime « Bismarckien », « Beveridgien » ou « hybride » pour reprendre un qualificatif à la mode

Le tableau suivant en donne un exemple, mais il est à perfectionner. Nous avons opté pour la simplicité dans la conduite de notre raisonnement. Encore une fois, ce que nous voulons démontrer au lecteur, c'est qu'un seul ratio/PIB ne permet pas d'apprécier des **réalités sociales** qui se révèlent en fait très différentes d'un pays à l'autre, y compris dans leurs conséquences politiques et budgétaires.

Avant de lire cette synthèse, quelques commentaires préalables sont nécessaires. Ainsi, les données fournies par l'OCDE, Eurostat, etc. ne sont pas toujours documentées pour les mêmes dates.

Certaines statistiques comprennent les retraites privées ainsi que nous venons de l'indiquer, en particulier celles versées par les fonds de pensions. Rappelons une nouvelle fois que ces régimes ne peuvent être assimilés strictement à des dépenses sociales dès lors qu'ils ne sont pas obligatoires mais essentiellement contractuels au sein des entreprises. En outre, il existe encore des fonds de pension à prestations définies (engagements certains) mais qui ont été fermés en raison de la mise en application des normes IFRS et US GAAP. En majorité, les fonds de pension sont désormais à cotisations définies.

Certains indicateurs, comme le taux de remplacement, concernent les hommes, mais l'on sait que pour les femmes, il est beaucoup plus bas sur l'ensemble des pays étudiés.

Un indicateur devrait être ajouté dans ce tableau, mais il est difficile à retrouver au sein des divers pays étudiés : c'est l'âge effectif de départ et la proportion de retraités partant effectivement à l'âge légal. Pour être plus précis par rapport à cette observation, prenons l'exemple de la France : ainsi que le soulignait - sur BFM en août 2024 - le président du COR, Gilbert Cette, « *l'allongement de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans ne concerne en réalité que 60 % des personnes en emploi : les 40% restants partiront avant du fait des dispositifs de carrières longues ou de la prise en compte de certains critères de pénibilité* ». Au Québec, pour prendre un autre exemple, l'âge cible de la retraite est actuellement de 65 ans. En réalité, 42 % des Québécois prennent leur retraite avant 60 ans, parce qu'ils ont accumulé assez d'argent ou qu'ils ont disposé d'un généreux fonds de pension à prestations définies ! Ce qui conforte l'idée de mettre en place une « retraite à la carte » qui réglerait une fois pour toute la question du choix ou pas de l'allongement du travail. Une illustration du couple Liberté/Responsabilité.

Autre considération sur l'impact de l'âge effectif de départ : en Suède, le système notionnel a rencontré des déconvenues en raison de l'écart entre l'âge « libre » de départ et l'âge « réel », ce qui a faussé les projections du modèle notionnel. Le décalage entre âge légal de départ et âge effectif se solde par une baisse du niveau de vie des retraités qui partent en subissant une décote. C'est aussi le cas de l'Italie (système notionnel) mais également de l'Allemagne où les pensions ont fortement diminué. L'impact de l'âge effectif de départ à la retraite fausse donc les analyses simplistes essentiellement centrées sur

l'âge légal. Un article de Louis Mollier-Sabet, publié sur le site Public Sénat en date du 3 février 2023, apporte des compléments intéressants sur ce plan¹⁹.

Ces précautions étant posées, vous pouvez maintenant analyser le tableau de comparaison.

Tableau d'analyse complémentaire du poids des retraites en pourcentage du PIB

AGE LEGAL DE DEPART A LA RETRAITE ET POIDS DES RETRAITES EN % PIB												
Base 2023 et autres												
COMPARAISONS source OCDE	PAYS BAS	ETATS-UNIS	ESPAGNE	ROYAUME UNI	ALLEMAGNE	BELGIQUE	CANADA	SUISSE	SUEDE	FRANCE	ITALIE	ISLANDE
Age moyen de la population	42,2	38,9	46,8	40,8	46,8	42	42,6	44,2	41,1	42,6	48,4	38
Age de départ taux plein	66 et 10 mois	66 et 4 mois	66 et 4 mois	66	65 et 11 mois	65	65	64 65	63	62	67	67
Evolution à venir âge de départ	2024		2027	2039	2031	2030			2026	2032	2050	
Âges prévus	67	67	67	68	67	67	maintenu	refus 66 ans	64	64	69 et 9 mois	maintenu
Taux de remplacement net %	89,20%	50,50%	80,30%	54,40%	52,90%	61,90%	44,20%	45,30%	56,20%	74,40%	81,70%	52,10%
Base 2020 Homme												
Poids retraite % PIB	12,10%	12,40%	13,90%	10,80%	12,20%	12,60%	10,30%	11,00%	10,60%	14,90%	16,30%	4,50%
Seuil de pauvreté 66 ans et +												
Source OCDE												
% des retraités	8,10%	22,80%	13,30%	14,50%	16,00%	9,80%	14,80%	14,00%	11,10%	5,80%	11,70%	5%
Exposition au risque pauvreté de la population globale	15,80%	nc	26,50%	nc	21,30%	18,60%	nc	7,90%	18,40%	20,40%	22,80%	nc
Taux activité + 65 ans base 2018	18,00%	19,60%	2,30%	10,70%	18,00%	3,00%	14,80%	19,00%	17,70%	3,10%	12,00%	38,10%
Espérance de vie à 65 ans (2021)												
Femme	20,8	19,7	23,6	20,8	21,1	22,1	22,3	23	22,1	23,3	22,1	21,9
Homme	18,2	17	19,2	18,3	17,8	18,6	19,5	20,1	19,6	19,2	18,9	20,5
Part des dépenses sociales en % PIB	16,40%	18,70%	24,70%	20,60%	25,90%	28,90%	18%	26,60%	25,50%	31%	28,20%	20,78%

Alors, que nous enseigne ce tableau ? Avant de répondre, prenons la précaution de souligner au lecteur que cette analyse est destinée à poser la problématique de la pertinence des comparaisons internationales en termes de pourcentage du PIB, et non à dresser des conclusions définitives, du type les « bonnes pratiques » à suivre.

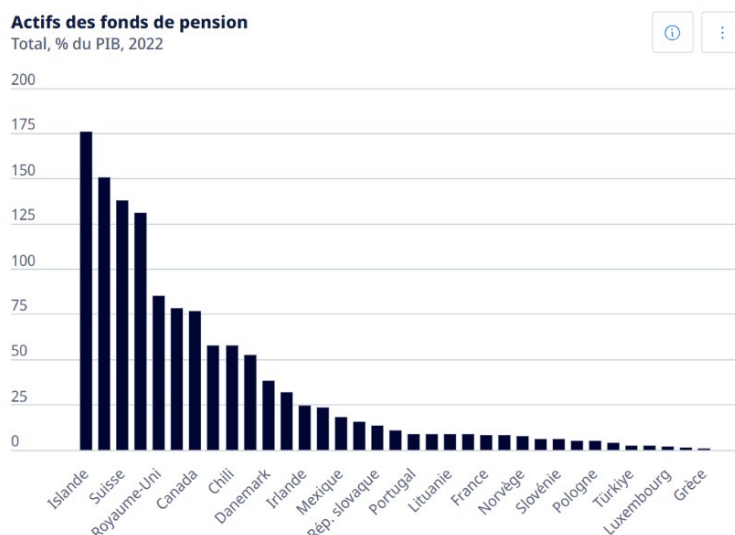
1.5.1 L'Islande, le meilleur pays pour les retraites ?

Prenons l'exemple de l'Islande, dont le régime de retraite est considéré comme le meilleur par « l'indice de performance des systèmes de retraite » de Mercer, une référence en la matière. Le poids des retraites dans ce pays est de 4,5 % du PIB versus une part des dépenses sociales de 21 %, tout en ayant un âge de la retraite fixé à 67 ans, mais avec un taux d'activité de 38 % des plus de 67 ans. Pour dire les choses autrement, quatre retraités de plus de 67 ans sur dix continuent à travailler après la retraite. Le taux net de remplacement est de 52,10 %. Un niveau assez faible. Cherchons-en les raisons.

L'une d'elle est certainement le coût de la vie qui est 31 % plus élevé qu'en France. Le pouvoir d'achat local y est d'ailleurs 6,5 % moins élevé que dans notre pays. Donc, on peut avoir un poids des retraites faibles dans le PIB, mais des niveaux de vie plus difficiles, ce qui nécessite donc de travailler davantage pour disposer d'un complément de revenus. Dans ce cadre, notons que les femmes islandaises se mobilisent pour avoir une égalité salariale. L'on comprend bien pourquoi. Pour les aider, constatons que le taux de syndicalisation en Islande des salariés s'élève à 90,7 %, ce qui montre la vivacité du dialogue social et aide, par le rapport de force créé, à réunir des consensus. Dans le rapport employés employeurs, cela joue énormément. Précisons aussi que beaucoup d'employés en Islande travaillent dans l'industrie de la pêche, dont les métiers sont ô combien pénibles, en particulier celui des marins pêcheurs. La Mer du Nord est certainement l'une des plus dures dans le monde de la navigation. Le climat n'est pas non plus des plus tempérés. On peut faire l'hypothèse que ceux, parmi les retraités qui

¹⁹ « Réforme des retraites : la comparaison avec nos voisins européens est-elle pertinente ? »

ne travaillent pas, ont bénéficié de bonnes retraites de la part de leurs fonds de pensions. Le graphique suivant montre d'ailleurs le poids des fonds de pensions islandais en pourcentage du PIB : 176,07 % fin 2022 contre environ 150 % en 2018 (source OCDE). Une progression notable en l'espace de quatre années...



Cette situation n'est pas éloignée des Pays Bas où le rendement des fonds de pensions est également appréciable. Sur le graphique, le pourcentage des fonds de pension néerlandais (entre l'Islande et la Suisse) s'établit à 150,75 % du PIB. Le taux de remplacement net y est de 89,2 %, donc bien meilleur qu'en Islande. D'ailleurs, le système de retraite des Pays-Bas occupe la seconde place du baromètre Mercer. Précisons que les actifs des fonds de pension islandais servent en priorité l'économie nationale, même des assouplissements ont été adoptés récemment pour diversifier les actifs placés. Fait à souligner au plan social : ces dispositifs constituent une source importante de prêts hypothécaires aux ménages. Encore une réalité sociale que ne peut exprimer un ratio sur PIB.

En France, nous n'avons pas de fonds de pension, à part le régime de la fonction publique, l'ERAFP. Aujourd'hui, de nombreux chroniqueurs en parlent, mais ils en ignorent singulièrement le fonctionnement réel²⁰ et la condition majeure : dégager de la croissance ... Une condition que nous examinerons plus en détail.

1.5.2 La Suisse un pays riche où existe cependant un taux significatif de pauvreté des retraités

Autre cas, celui de la Suisse, une des économies les plus performantes mondialement. En effet, elle figure parmi les dix pays ayant le PIB par habitant le plus élevé au monde (en 2022, son PIB atteignait environ 92.000 dollars). En Suisse, les services représentent environ 74 % du PIB, l'industrie près de 25% et l'agriculture moins de 1 %. Cette décomposition sectorielle a son importance. Dans ce pays, considérée pourtant comme très riche, le poids des retraites est de 11 %. Avec plus de 1.000 milliards de francs suisse, le volume des actifs de l'épargne retraite helvétique compte parmi les plus importants au monde en pourcentage du PIB (138,11 % du PIB, donc un peu en dessous des Pays-Bas).

²⁰ L'auteur de cette note a été le Délégué général de l'Association Française des Fonds de pensions d'Entreprise (APFEN). Il parle donc en toute connaissance du mécanisme des fonds de pension.

Or, le seuil de pauvreté des « 66 ans et plus » atteint 14 % (soit presque 3 fois la France) et le taux d'activité pour cette catégorie est de 19 % (soit 5 fois la France) ! Précisons (mais c'est valable dans de nombreux Etats) que c'est une moyenne²¹. Si l'on creuse un peu les statistiques, on constate d'importants écarts entre les régions : 30 % des retraités tessinois (canton italophone) vivent dans la précarité, tandis qu'à Bâle, le taux est plus faible avec 6 % seulement. Pour une économie performante, où est la justice sociale ? L'exposition à la pauvreté ou à l'exclusion sociale est proche de 8 %. Les retraités en Suisse sont donc plus exposés à la pauvreté que les actifs. Encore une réalité sociale, voire politique, qu'un simple ratio PIB n'éclaire pas²².

1.5.3 L'impératif de faire le lien entre Ratio/PIB des retraites et pauvreté

Le niveau plus ou moins élevé de précarité ou de pauvreté des retraités se retrouve bien sûr dans d'autres pays, alors que, dans leur raison d'être, dans leurs fondamentaux, leurs « valeurs » à travers leur système de protection sociale, ces nations visent à éviter une telle situation. Mais c'est devenu de moins en moins la réalité sous l'influence du néolibéralisme.

En Allemagne, par exemple, le dysfonctionnement du système, avant la crise économique actuelle, s'est traduit par une baisse des pensions, fabriquant par millions des retraités pauvres : en effet, la part des retraités exposés à un risque de pauvreté ou d'exclusion est aujourd'hui de 23 % !²³ Et avec la désindustrialisation en cours, cela va s'accroître (le taux dans le tableau était à 21,30 % pour une période antérieure). Vous avez dit justice sociale ?

En Suède, au plan de la lutte contre les inégalités économiques, le royaume scandinave se classe désormais en 2017 à la 20^{ème} place, loin derrière ses voisins nordiques, et même après la France (12e).

Evolution du taux de pauvreté pour les retraités suédois et français depuis 2001

Proportion de retraités dont le revenu disponible se situe en-dessous du seuil de pauvreté.



Le seuil de pauvreté étant fixé à 60 % du niveau de vie médian. En 2018, le revenu médian était de 22.261 euros en France et de 25.559 euros en Suède.
Graphique : LCI - Source : Eurostat, 2019 - Régénérer les données - Créé avec Datawrapper

²¹ 300.000 personnes âgées en Suisse vivent au niveau du seuil de pauvreté, voire en dessous et frappe surtout les femmes.

²² A noter que lors du récent référendum du 3 mars 2024, les Suisses ont rejeté le relèvement de l'âge de départ à 66 ans, tout en votant en faveur d'un 13^{ème} mois de pension de retraite ! Le 22 septembre dernier, ils ont de nouveau participé à un référendum sur le financement des retraites et n'ont pas approuvé un relèvement des cotisations salariales et employeurs. La démocratie est vivace en Suisse car c'est la première fois que des organisations syndicales parviennent à faire adopter une proposition par recours à la démocratie directe.

²³ « L'échec du consensus allemand sur les retraites ». Christian Christen – GrandContinent - 23 novembre 2022

La Suède, qui fut jadis l'étendard du modèle social, est ainsi devenue l'un des pays de l'OCDE où les inégalités économiques ont augmenté le plus ces dernières décennies. Mais les « comptables maastrichtiens » estimeront sans doute qu'avec un poids de 10,6 % du PIB, tout va bien dans ce pays... En fait, ils sont étrangement silencieux sur ces situations sociales européennes. Cela enlèverait quelque peu leur argumentation culpabilisatrice envers les retraités.

Prenons maintenant la France : le « mauvais élève » de nos chroniqueurs des plateaux Télé. Certes, le poids des retraites s'élève à 14,90 %, mais le seuil de pauvreté des « 66 ans et plus » est plus faible que l'Islande, et le taux d'activité de cette même catégorie également. Socialement, notre système est donc digne d'un pays moderne. C'est l'expression d'un choix politique. Et nous n'avons pas à en rougir. Mais bien évidemment, il reste à en assumer la contrepartie financière et il existe des solutions ainsi que nous le verrons.

Fin du premier article. Le prochain portera sur niveau de redistribution et taux de pauvreté