

Les retraites du système public en France seraient équivalent à 14% du PIB, niveau alarmant pour nombre d'observateurs. Ce chiffre provient de l'Etude économique 2021 de l'OCDE sur la France. Ce qui préoccupe les économistes de l'OCDE, ce n'est pas tant la viabilité financière du système, mais bien la part dans les dépenses publiques, et en points de PIB, comparée à la moyenne OCDE.

La comparaison ne porte que sur les systèmes publics et non sur la totalité des systèmes de retraites (publics et privés). Si l'on tient compte des systèmes privés (par capitalisation) avec les précautions qui s'imposent compte tenu de la faible disponibilité des données sur les retraites privées, les dépenses en retraites de la France augmentent très marginalement (+0.3%). En revanche elles augmentent sensiblement, et assez logiquement, pour les pays faisant largement appel à la capitalisation.

Le système de retraites français est comparativement très transparent, puisqu'il repose quasi exclusivement sur le pilier public, et donc sur les comptes de la nation, dont les données sont disponibles et complètes. C'est 14-15% du PIB. C'est peut-être beaucoup, mais au moins on sait à quoi s'en tenir. Pour les autres pays, notamment ceux qui reposent en partie sur la capitalisation, on ne sait pas trop, ou alors on en sait moins au regard des données OCDE disponibles.

Concernant la viabilité du système, l'enjeu se trouve du côté des recettes et des cotisations et donc de la situation de l'emploi. Or la France a un marché du travail anormalement concentré autour des 30-50 ans, le taux d'emploi avant et après cette tranche d'âge étant bien, bien en dessous de la moyenne OCDE.

Quant au débat sur l'âge de la retraite, l'âge minimum d'exercice des droits est bien de 62 ans en France. Mais l'âge « normal » de départ, selon la définition harmonisée de l'OCDE, est de 64,8 ans en France, soit... plus élevé que les moyennes OCDE (64,2 ans) et européenne (64,5 ans).

La France dépenserait trop pour ses retraites. L'affirmation est reprise un peu partout. Un chiffre de l'OCDE en particulier attire l'attention: le montant des pensions de retraites du système public serait équivalent à 14% du PIB, niveau alarmant car « [près du double de la moyenne OCDE](#) » selon la correspondante du The Economist en France, l'un des plus élevés au monde selon [CNN](#), juste derrière l'Italie et la Grèce selon [Reuters](#). L'agence de notation Fitch s'alarme aussi du niveau des dépenses de retraites dans sa dernière [note sur la France](#) (note qui, soit dit en passant, est plus préoccupée par un autre chiffre, le « 49.3 » parlementaire pour forcer l'adoption de la réforme des retraites et les « tensions politiques et la contestation sociale » qui l'accompagnent).

Le chiffre de 14% provient de la dernière [étude économique de l'OCDE sur la France](#), publiée en décembre 2021, sur la base des comptes de la nation pour 2019. Le rapport contient notamment un tableau « choc », reproduit ci-dessous, dans lequel les dépenses publiques pour les retraites en France sont comparées à la moyenne OCDE et celle de la zone Euro. Ce tableau est accompagné de commentaires et d'un état des lieux assez sévères. Les dépenses sociales en France (31% du PIB) sont bien au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Selon les économistes de l'OCDE, cet « écart à la moyenne de l'OCDE s'explique en grande partie par le système de retraites ». Placé sous le chapitre « Réformer les finances publiques pour pérenniser la relance », l'OCDE appelle alors à « une stratégie de réduction des dépenses publiques », notamment axée sur la baisse des dépenses de retraites « par rapport au PIB », ce « en reculant l'âge de la retraite et en favorisant des carrières plus longues ».

Remuant le couteau dans la plaie, les économistes de l'OCDE ont ajouté une colonne « Allemagne », comparaison qui n'est pas discutée dans le rapport mais qui, bien évidemment, a un effet visuel certain dans le contexte franco-français du match « France-Allemagne » qui dure depuis quarante ans.

Tableau 1.5. Composition de la dépense publique par principales catégories

2019 ^{1,2}

	France	Allemagne	Zone Euro ³	OCDE ³	Écart France – Zone Euro	
	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB	Points de %	% de l'écart
Ensemble de la dépense publique	55.4	44.9	43.7	42.4	11.7	100
Dépenses primaires	53.9	44.1	42.7	40.7	11.2	96
Masse salariale	12.2	7.8	10.4	10.3	1.8	15
Investissement	3.7	2.5	3.3	3.5	0.4	3
Éducation ⁴	4.7	4.1	4.1	4.4	0.6	5
Logement et équipements collectifs	1.1	0.4	0.5	0.5	0.5	5
Dépenses sociales	31.0	25.9	22.4	19.8	8.6	74
Retraites	14.0	10.2	10.0	8.2	4.1	35
Santé	8.5	8.2	5.7	5.6	2.8	24
Famille	2.9	2.3	2.2	2.1	0.7	6
Politiques actives du marché du travail	0.8	0.7	0.6	0.4	0.3	3
Chômage	1.5	0.9	1.0	0.6	0.6	5
Logement	0.7	0.6	0.3	0.3	0.5	4

Note : 1. Ou dernière année disponible. 2. Les chiffres peuvent ne pas correspondre aux totaux du fait que les chiffres sont arrondis, du chevauchement entre catégories de dépenses et de l'absence de certaines dépenses. 3. Moyenne non-pondérée des données disponibles. 4. Hors éducation pré-primaire.

Source : OCDE (2021), Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 110, des Dépenses sociales de l'OCDE (SOCX), des Regards sur l'éducation 2021 et Comptes Nationaux.

Ce qui préoccupe donc les économistes de l'OCDE c'est bien la part des dépenses publiques consacrées aux retraites, part exprimée en pourcentage du PIB. Certes, l'OCDE recommande d'autres mesures, notamment pour relever le taux d'emploi des seniors, mais celles-ci ne sont qu'en accompagnement de, et non en substitution à la mesure phare qui est préconisée : le relèvement de l'âge de la retraite. « L'âge moyen relativement bas de départ effectif à la retraite implique des dépenses publiques de retraites élevées et de faibles taux d'activité des travailleurs plus âgés, ce qui pénalise la croissance à moyen terme ».

La question de la « viabilité » du système en soi n'est pas vraiment abordée dans le rapport de l'OCDE. Citant la [Commission européenne](#) et bien entendu le Conseil d'orientation des retraites, l'OCDE admet qu'en l'état actuel de la législation, les dépenses publiques de retraites « devraient rester globalement stables jusqu'en 2040, puis diminuer » pour atteindre la moyenne de la zone euro en 2070. Selon le [dernier rapport annuel du COR](#), le solde entrées-sorties du système de retraites français serait probablement négatif dans la plupart des scénarios à venir – mais dans des proportions stables, autour de 1% du PIB par an.

Mais revenons au tableau. La note n°2 précise que « les chiffres peuvent ne pas correspondre aux totaux du fait que les chiffres sont arrondis, du chevauchement entre catégories de dépenses et de l'absence de certaines dépenses. ». Et en effet, en y regardant de plus près, le tableau contient des extraits de deux bases de données différentes : la base [COFOG](#) pour le haut du tableau et la base [SOCX](#) pour le bas. La note n°3 précise, quant à elle, que les moyennes utilisées (OCDE et zone euro) sont non-pondérées, c'est-à-dire que le système de retraites du Luxembourg (640000 habitants) est traité d'égal à égal avec celle de l'Allemagne (83 millions). La différence entre pondérée et non-pondérée est de taille. La moyenne pondérée pour la zone euro est de 12.1%, contre 10% non-pondérée.

Surtout, cette comparaison ne porte que sur les systèmes publics de retraites et non sur la totalité des systèmes de retraites (public et privé). Cela a du sens dans un chapitre consacré aux coupes budgétaires et à l'assainissement des finances publiques, mais alors il faudrait présenter la totalité de la [classification COFOG](#), et non quelques extraits, ce pour donner une vue d'ensemble des dépenses publiques dans une comparaison OCDE. Sur [la période 2007-2019](#) cela mettrait en évidence l'énorme effort consenti pour réduire les dépenses de services publics en France (-1,6 de pt PIB, contre -0,5 moyenne OCDE) et, en parallèle, la hausse vertigineuse des dépenses « affaires économiques », c'est à dire les subventions et aides aux entreprises (+1,7 en France, +0,0 moyenne OCDE) qui, aujourd'hui, dépassent le niveau des dépenses de services publics.

Si, en revanche l'objectif est de comparer les dépenses des retraites en % du PIB, alors il serait utile d'étendre autant que faire se peut la comparaison aux systèmes privés :

- Elargir le recueil des données [SOCX](#) aux systèmes privés (« privé obligatoire » et « privé volontaire ») quand ces données sont disponibles, ce qui est rarement le cas. A titre d'exemple, selon SOCX, le Royaume-Uni n'aurait que 0,6% équivalent PIB en capitalisation, quant aux Pays Bas, c'est simple, la base SOCX ne fait état d'aucune prestation par capitalisation.
- Ajouter les [prestations versées des caisses de retraites par capitalisation](#) de la base de donnée OCDE « [Pension Markets in Focus](#) », plus complète que la base SOCX, notamment pour les pays mentionnés ci-dessous, mais évidemment provenant d'une méthodologie différente.

- Ajouter les [données sur les retraites professionnelles et individuelles](#) de la Commission Européenne dans son rapport annuel « [Ageing report 2021](#) », elles aussi incomplètes et bien évidemment ne portant que sur les Etats de l’Espace Européen (UE et Norvège).

Le tableau ci-dessous fait la synthèse de ces différentes données pour la France et une sélection de pays, ainsi que pour les fameuses moyennes OCDE et zone Euro (tableau complet en annexe).

Les dépenses en retraites de la France augmentent très marginalement (+0.3%) lorsqu’on ajoute les retraites privées, soit un total autour de 14.6%-15% du PIB selon la source (OCDE ou CE). Même si la capitalisation est en forte augmentation en France en ce qui concerne les cotisations, elle est en encore très loin d’atteindre la maturité (la phase de décaissement et de paiement des prestations) et de toutes les façons elle n’est pas destinée à représenter une part sensible de la retraite des salariés en France (à part les hauts revenus bien sûr).

En revanche les dépenses de retraites augmentent sensiblement et assez logiquement pour tous les pays faisant largement appel à la capitalisation. Celles des Etats-Unis par exemple, passent de 7,8% (système public uniquement) à plus de 16% du PIB (public et privé), soit le record toute catégorie pour les pays de l’OCDE. La moyenne de l’OCDE passe elle de 8,6% à 10,6%. Enfin, si l’on regarde les Etats dits « frugaux » (Danemark, Pays-Bas, Autriche, Finlande et Suède), les dépenses atteignent alors des niveaux pas si éloignés de celui de la France.

2019, en % du PIB source	Retraites publiques		Retraites privées			Total estimation
	OCDE SOCX	CE	OCDE SOCX	CE	OCDE PMF	
France	14,3	14,8	n.d.	n.d.	0,3	14,6 > 15,0
Allemagne	10,4	10,3	n.d.	n.d.	0,3	10,6 > 10,7
Royaume-Uni	6	n.d.	0,6	n.d.	2,8	6,6 > 8,8
Etats-Unis	7,8	n.d.	n.d.	n.d.	8,3	16,1
Les 5 “Frugaux”						
<i>Autriche</i>	13,4	13,3	n.d.	n.d.	0,25	13,6 > 13,7
<i>Finlande</i>	13,3	13,0	n.d.	n.d.	1,6	14,6 > 14,9
<i>Pays-Bas</i>	6,6	6,8	n.d.	5,1	4,0	10,5 > 11,9
<i>Danemark</i>	9,9	9,3	2,3	4,8	6,0	11,6 > 15,9
<i>Suède</i>	7,8	7,6	n.d.	4,0	n.d.	10,5 > 11,6
Moyenne OCDE	8,6	n.d.	2,0	n.d.	n.d.	10,6
Moyenne Zone Euro	10,7	10,6	n.d.	n.d.	0,6	10,6 > 11,3
<i>Dont pondérée</i>	12,1	12,1				

On peut tirer quelques conclusions avec, toutefois, toutes les précautions qui s’imposent, compte tenu de la faible disponibilité des données sur les retraites privées dans une comparaison OCDE/UE.

Tout d’abord, et contrairement à une idée assez répandue, le système de retraites français est très transparent, du moins dans un contexte international. Puisqu’il repose quasi exclusivement sur le pilier public, et donc sur les comptes de la nation, les données sont disponibles et complètes. C’est 14-15% du PIB. C’est peut-être beaucoup, mais au moins on sait à quoi s’en tenir. Pour les autres pays, notamment ceux qui reposent en partie sur la capitalisation, on ne sait pas trop, ou alors on en sait moins au regard des données OCDE. En tout état de cause, les

14-15% français ne sont certainement pas le double de la moyenne de l'OCDE, et a priori ne sont pas trop éloignés des 4 pays « frugaux ».

On peut aussi questionner l'autorité des fameuses « moyennes OCDE », pondérées ou pas, lorsqu'elles deviennent un objectif en soi. L'objectif n'est alors pas d'avoir un système juste et efficace, mais d'être dans les clous des moyennes des pays de l'OCDE (allant de la Colombie à la Corée du Sud, de la Hongrie au Canada). D'ailleurs si la France devait devenir « néerlandaise » du jour au lendemain, son niveau de dépenses publiques des retraites chuterait de 14,3% à 8,6% du PIB, et le pilier capitalisation bondirait de 0,3% à 5,7% du PIB. Ces 5,7% sortirait alors des comptes de la nation, la France serait dans la moyenne OCDE, le niveau total des dépenses publiques passerait sous la barre des 50% du PIB et tout irait pour le mieux (en ce qui concerne les comparaisons OCDE bien évidemment).

Au jeu des comparaisons et des moyennes, il faudrait d'ailleurs aller jusqu'au bout de l'exercice et aussi comparer l'efficacité sociale des systèmes. Il y a certainement beaucoup à faire pour améliorer le système français, mais autant relever quelques indicateurs marquants: le [taux de pauvreté des plus de 65 ans](#) en France (4,4%) est trois fois inférieur à la moyenne de l'OCDE (13,1%), le [taux de remplacement](#) du pilier public (60,4%) est bien au-dessus (42,2% moyenne OCDE). Les systèmes reposant en partie sur la capitalisation offrent certes des taux de remplacement supérieur (c'est d'ailleurs l'avantage de la capitalisation), mais avec des [taux de couverture de la population](#) beaucoup plus aléatoires, notamment lorsque la densité syndicale et le dialogue social font défaut : 80-90% dans les pays nordiques et les « frugaux », mais 50% seulement au Royaume-Uni, et 37,4% aux Etats-Unis.

Concernant la viabilité, avec 1% de PIB de solde négatif par an, scénario pessimiste, le système aurait un taux de financement annuel de l'ordre de 93%. Les 7% manquant a priori ne sont pas du côté des dépenses (qui resteront stables comme évoqué précédemment), mais du côté des recettes et des cotisations et donc, celui du marché du travail et de la situation de l'emploi. C'est d'ailleurs ce que pointe l'étude de l'OCDE, la France a un marché du travail anormalement concentré autour des 30-50 ans, le taux d'emploi avant et après cette tranche d'âge étant bien, bien en dessous de la moyenne OCDE. Ce qui est dramatique en France, ce n'est pas tant l'âge d'exercice au droit à la retraite (62 ans), mais l'écart considérable – et unique parmi les pays de l'OCDE – entre [l'âge de sortie du marché du travail](#) (60,4 ans) et l'âge effectif de départ en retraite (64,5). En fin de compte, et en ce qui concerne le financement et les cotisations, un système de retraites est comme une moissonneuse batteuse : on peut la perfectionner à tout va, mais si certaines parcelles du champ sont mal entretenues (les jeunes et les seniors sur le marché du travail), cela ne sert à pas grand-chose.

Quant à l'âge de la retraite justement, il faut peut-être clarifier de quoi on parle. L'âge minimum d'exercice des droits à la retraite est bien de 62 ans en France. Mais l'âge « normal » de départ, retraite à taux plein et selon [la définition harmonisée de l'OCDE](#) est actuellement de 64,8 ans en France, soit *plus* que les moyennes OCDE (64,2) et UE (64,5). Pour la génération à venir (un actif entrant le marché du travail à 22 ans) elle est de 66 ans en France contre 66,1 moyenne OCDE et 66,4 moyenne UE.

Annexe : Dépenses des systèmes de retraites publics et privés des pays de l'OCDE

Source 2019 In % GDP	Public pensions		Private pensions			Total	
	SOCX- OECD	EC	SOCX- OECD	EC	Pension Markets in Focus	Lower bound	Higher bound
Australia	5,71	n.a.	3,65	n.a.	5,78	9,36	11,49
Austria	13,43	13,32	n.a.	n.a.	0,25	13,57	13,68
Belgium	12,1	12,17	n.a.	n.a.	0,45	12,55	12,62
Canada	5,67	n.a.	n.a.	n.a.	3,27	8,94	8,94
Chile	3,21	n.a.	1,93	n.a.	2,62	5,14	5,83
Colombia	5,7	n.a.	0,63	n.a.	n.a.	6,33	6,33
Costa Rica	4,77	n.a.	0,26	n.a.	0,74	5,03	5,51
Czech Rep.	8,46	7,99	0,05	n.a.	0,4	8,04	8,86
Denmark	9,94	9,25	2,33	4,78	5,99	11,58	15,93
Estonia	7,81	7,75	n.a.	0,05	0,05	7,8	7,86
Finland	13,32	13,04	n.a.	1,59	1,59	14,63	14,91
France	14,28	14,76	n.a.	n.a.	0,28	14,56	15,04
Germany	10,36	10,31	n.a.	n.a.	0,33	10,64	10,69
Greece	15,98	15,71	0,06	n.a.	0,1	15,77	16,08
Hungary	7,87	8,32	n.a.	n.a.	0,15	8,02	8,47
Iceland	4,99	n.a.	5,48	n.a.	5,83	10,47	10,82
Ireland	4,02	4,56	n.a.	1,01	n.a.	5,03	5,57
Israel	4,01	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Italy	15,72	15,39	n.a.	n.a.	0,4	15,79	16,12
Japan	9,79	n.a.	0,23	n.a.	n.a.	10,02	10,02
Korea	3,31	n.a.	0,09	n.a.	n.a.	3,4	3,4
Latvia	7,47	7,14	n.a.	0,01	0,12	7,15	7,59
Lithuania	7,13	7,14	n.a.	0,01	0,11	7,14	7,25
Luxembourg	9,5	9,22	n.a.	n.a.	0,18	9,4	9,68
Mexico	3,12	n.a.	n.a.	n.a.	0,55	3,67	3,67
Netherlands	6,56	6,81	n.a.	5,13	3,95	10,51	11,94
N-Zealand	4,94	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		
Norway	9,72	10,97	n.a.	n.a.	0,22	9,94	11,19
Poland	10,83	10,64	n.a.	n.a.	0,04	10,68	10,87
Portugal	13,4	12,72	n.a.	0,32	1,26	13,04	14,66
Slovakia	8	8,33	n.a.	n.a.	0,14	8,14	8,47
Slovenia	9,62	9,96	n.a.	n.a.	0,17	9,79	10,13
Spain	12,39	12,34	n.a.	0,55	0,53	12,87	12,92
Sweden	7,75	7,64	n.a.	3,97	2,9	10,54	11,61
Switzerland	7,27	n.a.	4,22	n.a.	5,16	11,49	12,43
Türkiye	7,5	n.a.	n.a.	n.a.	0,06	7,56	7,56
UK	5,95	n.a.	0,61	n.a.	2,81	6,56	8,76
US	7,78	n.a.	n.a.	n.a.	8,34	16,12	16,12
OECD	8,6	n.a.	1,98	n.a.	n.a.	10,58	10,58

SOCX: incl. Old Age pension & early retirement pension, Survivors Pension, Incapacity related disability & occupational injury and disease <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> & https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET#

EC: The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070) https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en

OECD Pension Markets in Focus 2022 - Table A.B.5. Total benefits paid from retirement savings plans, 2010-2021 <https://www.oecd.org/pensions/pensionmarketsinfocus.htm> & <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2022-Statistical-Annex.xlsx>