

Protection sociale et performance économique dans une perspective globale

Intervention présentée par

Roland SIGG, Association internationale de la sécurité sociale

à l'occasion de la Conférence 2005 de l'ESIP (Plateforme européenne des institutions de protection sociale), Paris, 9 décembre 2005

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

C'est avec grand plaisir que je m'adresse à vous ce matin au nom du nouveau Secrétaire général de l'AISS, M. Hans-Horst Konkolewsky. Il regrette profondément de n'avoir pas pu venir à Paris aujourd'hui, et il m'a chargé de vous adresser ses meilleurs vœux à l'occasion de cette Conférence 2005 de l'ESIP.

Je suis très honoré de pouvoir intervenir à l'occasion de cette session d'ouverture, ce qui est illustratif de la volonté de collaboration entre nos deux organisations. Cela est finalement très naturel, puisque l'AISS et l'ESIP partagent les mêmes objectifs, à savoir préserver une sécurité sociale de haut niveau et pour tous, ainsi que d'assurer une protection sociale de qualité grâce à une administration efficace.

Le thème de cette journée porte sur un sujet particulièrement vaste et controversé, qui, il faut bien le reconnaître, a suscité et continue encore de susciter bien des passions et des débats.

L'intérêt pour la question de l'impact économique des systèmes de protection sociale remonte dans le milieu des années 1970, alors que les pays occidentaux connaissaient un ralentissement de leur croissance après une période faste d'expansion économique. Une trentaine d'années plus tard, la question reste plus que jamais d'actualité et se pose avec d'autant plus d'acuité dans le contexte de globalisation dans lequel nous vivons. La globalisation a, en effet, des répercussions directes, que ce soit pour les Etats dit de providence des pays industrialisés que pour les perspectives de progrès social des pays en développement. Les programmes nationaux de sécurité sociale sont exposés à de nouveaux défis et doivent constamment évoluer pour répondre à l'apparition de nouveaux risques.

La protection sociale est-elle un atout ou un handicap pour la croissance économique ? C'est une question très complexe sur laquelle les études empiriques n'apportent pas d'arguments définitifs. Il est, en effet, difficile, sinon impossible, de mesurer de façon objective l'incidence précise de la protection sociale sur la performance économique. Les analyses effectuées qui, jusqu'à présent, se limitent la plupart du temps à une comparaison plus ou moins sophistiquée entre la part du PIB national affectée aux dépenses sociales et le taux de croissance économique, ne permettent pas d'affirmer qu'il existe un lien systématique entre les niveaux de

protection sociale et la performance économique. De plus, aucun élément ne permet de conclure qu'une faible productivité, un taux élevé de chômage ou une faible croissance économique sont imputables à des dépenses sociales élevées.

En fait, à notre connaissance, aucune corrélation négative n'a pu être établie entre les taux de croissance économique nationaux et le pourcentage du PIB national affecté aux dépenses sociales au cours de ces trois dernières décennies. Comme on le verra plus tard, c'est plutôt le contraire qui serait vrai.

Ainsi, dans les pays de l'OCDE, pour prendre cet exemple, on observe une stabilisation des dépenses sociales depuis le milieu des années 1990, mais à l'évidence, cette politique n'a pas contribué à doper la croissance économique, comme atteste la modicité des taux de croissance enregistrés depuis qui ont stagné autour des 2%. D'ailleurs, il est intéressant de noter que la décennie précédente, qui a également connu des taux de croissance économique de l'ordre de 2%, connaissant des taux de croissance des dépenses sociales de l'ordre de 4%. Ceci tendrait à indiquer que les taux de croissance de l'économie et des dépenses sociales sont relativement indépendants l'un de l'autre.

Si l'on s'intéresse directement aux pays, on remarque là aussi qu'un niveau de développement important de la protection sociale peut aller de pair avec une bonne performance économique. L'exemple des pays nordiques, pour ne prendre que ceux-ci, montre en effet que des mesures de protection sociale peuvent exercer une influence bénéfique sur le plan social sans pour autant étrangler l'économie : le niveau élevé de protection sociale que les pays nordiques offrent à leurs citoyens, ne semble pas, en effet, engendrer de conséquences dommageables pour leur économie. Ils occupent même le premier rang en terme de performance économique, selon le rapport sur la compétitivité internationale 2004-2005.

La question de l'impact économique de la protection sociale est non seulement complexe mais elle est, en plus, particulièrement controversée. Dans la littérature économique, le débat porte avant tout sur les effets négatifs que la protection sociale pourrait provoquer. Pour les tenants de l'approche néo-libérale, la protection sociale est considérée comme un poids qui pèserait lourdement sur l'économie et qui ferait obstacle à l'emploi. C'est le mode de financement de la protection sociale qui est la cible majeure des critiques, et ce du fait de la concurrence qui caractérise la nouvelle économie mondiale, du vieillissement de la population et de l'essor de l'économie informelle. Du point de vue de la théorie économique traditionnelle, tout prélèvement induit des distorsions dans les mécanismes de marché et est donc susceptible de nuire à l'efficacité économique.

Parmi les conséquences préjudiciables de la protection sociale sur la croissance, on invoque également les effets pervers qu'elle induirait sur le niveau d'activité et de productivité des bénéficiaires, le risque d'apparition de l'effet d'éviction, les risques d'abus, les gaspillages, l'accroissement des coûts administratifs, etc., etc.

Cependant, ces critiques oublient trop souvent que des systèmes fiables de protection sociale peuvent indéniablement exercer des effets positifs sur l'économie. Notons en particulier :

- Les programmes de protection sociale réduisent sensiblement le sentiment d'insécurité, dissuadent le citoyen de se procurer un revenu par des moyens illicites ou extralégaux et limitent les risques de troubles sociaux, autant de conditions favorables à des investissements rentables à long terme.
- Les mesures en matière d'emploi (notamment l'assurance chômage) facilitent l'adaptation de la main-d'oeuvre aux transformations structurelles des économies.
- Les soins de santé généraux et les dispositifs en matière de santé et de sécurité au travail, notamment les systèmes axés spécifiquement sur le VIH/SIDA (prévention et lutte), renforcent la productivité du travail.
- L'épargne-retraite nationale peut constituer un apport important sur les marchés financiers et, à ce titre, peut jouer un rôle important dans les politiques de croissance économique.
- Les services sociaux eux-mêmes créent de nombreux emplois.
- La fourniture d'un revenu aux chômeurs, aux handicapés, aux personnes âgées et à d'autres groupes stabilise la consommation pendant les périodes de récession; en soutenant les ventes des entreprises, elle permet à ces dernières de se préparer (de se restructurer) en vue du prochain cycle de croissance.
- Dans les pays industrialisés, les systèmes de protection sociale constituent un atout lorsqu'il s'agit d'attirer des travailleurs étrangers afin de résorber les pénuries de main-d'oeuvre dues au vieillissement de la population (on parle de «migrations de remplacement») et éviter la baisse du niveau de vie.
- Enfin, le rôle de la protection sociale est primordial pour le maintien de la cohésion et de la paix sociale, deux conditions indispensables à une croissance économique stable et durable.

Ainsi, contrairement à ce que ses détracteurs affirment, et l'on trouve beaucoup d'économistes dans ce groupe, la protection sociale ne représente pas seulement un coût. Elle représente un véritable facteur productif. Les études actuelles, je citerais celles effectuées au Bureau international du Travail (BIT), confirment que la protection sociale et le développement économique peuvent aller de pair.

Des études empiriques portant sur la relation entre les dépenses sociales par habitant - et la productivité du travail mesurée en PIB par heure travaillée, ont été menées récemment par le BIT sur une centaine de pays comprenant les pays membres de l'OCDE mais aussi les pays tiers.

Le résultat de l'étude a mis en évidence une forte corrélation positive entre les deux indicateurs. Tout semble, en effet, indiquer qu'une forte productivité s'accompagne généralement d'un niveau élevé de dépenses sociales et que seuls les pays offrant à leur population un degré suffisant de protection sociale peuvent adopter une bonne politique favorable à la production, tout en s'ouvrant aux échanges internationaux et à la concurrence.

J'aimerais à titre d'illustration mentionner ici l'expérience exemplaire de la République de Chypre.

Après son indépendance en 1960, le pays a hérité d'un système de protection sociale embryonnaire, qui s'est développé progressivement par la suite. Aujourd'hui, le système de protection sociale chypriote couvre tous les grands risques sociaux, économiques, biologiques, et a eu globalement un effet positif sur la productivité et la croissance en permettant au pays de faire face aux chocs politiques et économiques qu'il a subi : pendant les grandes crises économiques qui ont secoué le pays après l'indépendance, les mesures sociales ont permis de soutenir la consommation. Après l'invasion du pays en 1974, le système de protection sociale joua un rôle important dans la protection du revenu jusqu'à la reprise économique et la résorption du chômage. De même, la protection sociale a permis de compenser, suite à la guerre du Golfe en 1991-1992, les pertes de revenu des salariés du secteur du tourisme – secteur qui constitue la principale source de recettes de l'économie chypriote.

L'effet bénéfique des investissements que le pays a consacrés à la protection sociale est encore bien palpable de nos jours. Les larges prestations sociales n'ont pas empêché (ont permis ?) aux travailleurs de maintenir un niveau de productivité élevé, favorisant une forte croissance économique (de l'ordre de 4,4% pendant les années 1990, et 6,2% la décennie précédente). En 2003, le PIB par habitant était estimé à 15 800 euros, soit environ 65 pour cent de la moyenne des 15 pays membres de l'UE.

Comme nous pouvons le constater, les dépenses sociales, en renforçant la productivité, peuvent contribuer à la réalisation d'un PIB élevé. Bien entendu, pour que la protection sociale devienne un véritable facteur productif, il ne suffit pas tout simplement de concevoir de bons systèmes. C'est surtout de la qualité de l'administration que dépendra l'efficacité des systèmes de protection sociale, et partant, son impact plus ou moins défavorable ou favorable sur l'économie. Ceci est essentiel aujourd'hui dans de nombreux pays, en particulier en Amérique latine et en Afrique. Des réglementations et des institutions défectueuses et mal adaptées aux exigences d'aujourd'hui peuvent véritablement compromettre le potentiel de croissance d'un pays. Actuellement, il existe dans le monde de nombreux systèmes de protection sociale qui souffrent d'une mauvaise gouvernance : mauvaise définition des responsabilités entre l'Etat et les organes gestionnaires, ressources mal utilisées, mauvaise gestion des régimes, arrangements institutionnels qui font meilleure figure en droit qu'en pratique, etc.

La leçon à en tirer est qu'il n'y a pas d'antagonisme entre une protection sociale forte et la croissance économique. Une mauvaise administration des régimes peut par contre mettre en péril autant l'efficacité des prestations que la performance de l'économie. Il faut donc accorder la plus grande importance à la mise en place de mécanismes institutionnels appropriés et à une bonne gouvernance des systèmes de protection sociale.

Mesdames et Messieurs,

Mon message aujourd'hui est le suivant: la protection sociale et la croissance économique se renforcent mutuellement et on ne peut atteindre l'une sans l'autre. Certes, il est particulièrement difficile de définir le lien concret entre la protection sociale et la performance économique, tant au niveau conceptuel qu'empirique. En revanche, ce qui est certain, c'est que concilier les deux perspectives ne relève pas du domaine de l'utopie. Pour le bien de tous, nous devons être capables de combiner progrès économique et justice sociale. Dans un monde interdépendant où les règles de la concurrence dominant, les inégalités se creusent, l'insécurité augmente, l'enjeu est certes de taille. Mais trouver les moyens pour répondre au besoin d'efficacité économique et de développement social n'est pas insurmontable.

Ce dont nous avons besoin, pour les années à venir, c'est de politiques qui permettent de concilier le fait que nous ayons besoin de davantage de sécurité sociale – en raison du vieillissement de la population, de la précarité qu'entraînent la mondialisation et la libéralisation des marchés – avec une économie en croissance. La viabilité et la pérennité des programmes de sécurité sociale dépendent d'ailleurs essentiellement de la croissance du marché du travail – en particulier par une meilleure participation à ce marché du travail de catégories de travailleurs encore souvent absentes aujourd'hui : les femmes, les travailleurs âgés, les handicapés, les personnes sans véritable formation, etc. La sécurité sociale peut sans doute mieux aménager ses prestations afin d'encourager ces catégories de travailleurs à s'insérer ou se réinsérer dans le marché du travail. Et à nouveau, favoriser par là même la performance économique.

C'est par le biais d'investissements adéquats qui profitent à l'ensemble de la société, par des systèmes de protection bien conçus, gérés, réglementés, contrôlés que nous pourrions trouver un nouvel équilibre pour la réalisation de la prospérité économique, et que nous pourrions nous diriger sur la voie de l'équité, de la sécurité et de la stabilité. Ceci est valable pour l'Europe, et pour le reste du monde aussi !

Je vous remercie de votre attention, et au nom de l'AISS, je vous souhaite une conférence fructueuse !