

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Synthèse réalisée par :
Vanessa Wisnia-Weill,
département Questions sociales

L'ESSENTIEL

JUILLET 2013

L'évolution des transferts entre les générations en France depuis trente ans : une autre lecture du ratio de dépendance

Enseignements du séminaire du 11 juillet

Quelle place donner à la couverture collective des risques attachés aux différents âges de la vie ? Cette question est au cœur des grands choix relatifs aux retraites, à la politique éducative, à la politique familiale ou encore à la prise en charge du "risque dépendance".

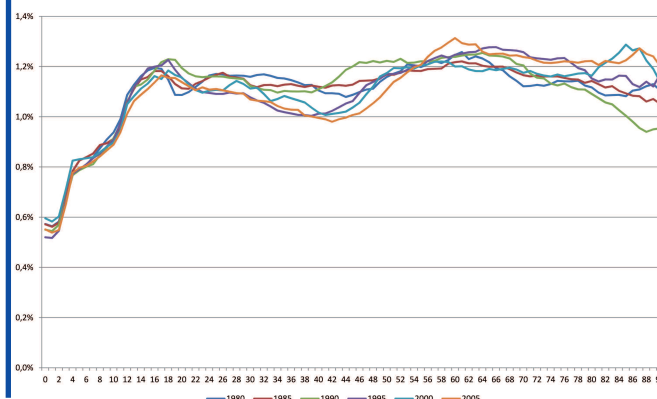
Pour y apporter des éléments de réponse, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective a présenté une étude, inédite en France, lors d'un séminaire¹ qui s'est tenu le 11 juillet 2013. Cette étude² mobilise la méthodologie des comptes de transferts nationaux³ pour comptabiliser ce que chaque cohorte produit et consomme par année, ce qui permet d'en déduire l'ensemble des transferts entre les générations et leur évolution au cours des trente dernières années.

TRANSFERTS GÉNÉRATIONNELS : PRINCIPES, PORTÉES ET LIMITE

Après un rappel de l'actualité des enjeux relatifs aux transferts intergénérationnels par Jean Hervé Lorenzi⁴, Hippolyte d'Albis a présenté les principaux résultats de l'étude.

Pendant la période 1979-2005, âge d'or démographique⁵, la société française est restée plutôt égalitaire entre les âges et les générations du point de vue de la consommation (en prenant en compte les biens et les services publics tels que la santé et l'éducation, et la consommation privée).

Dynamique de la distribution de la consommation



1. Séminaire du 11 juillet 2013, <http://www.strategie.gouv.fr/content/seminaire-evolution-transferts-generations>.

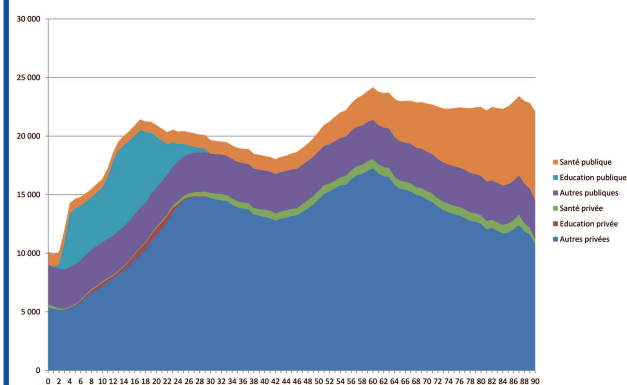
2. Commandée par le CGSP, elle a été réalisée par une équipe d'une dizaine de chercheurs membres de la Chaire transitions économiques, transitions démographiques. La direction de l'étude a été assurée par Hippolyte d'Albis, professeur à l'université Paris-I. Pour une synthèse de l'étude, voir : Pierre-Yves Cusset, Vanessa Wisnia-Weill, département Questions sociales, Mahdi Ben Jeloul, département Économie Finances, juillet 2013 : <http://www.strategie.gouv.fr/content/etude-evolution-transferts-generations-france>.

3. Du NTA (*National Transfer Accounts*).

4. Professeur d'économie honoraire à l'université Paris-Dauphine. Titulaire de la Chaire transitions démographiques, Paris-Dauphine – ENSAE, président du cercle des économistes.

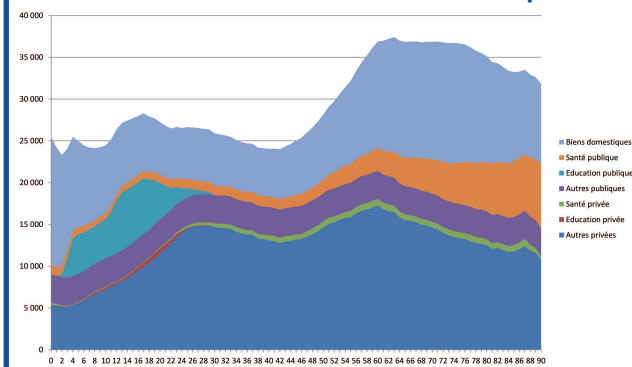
5. C'est la période d'activité des baby-boomers, avant donc l'arrivée à la retraite de cette génération.

Décomposition de la consommation par âge



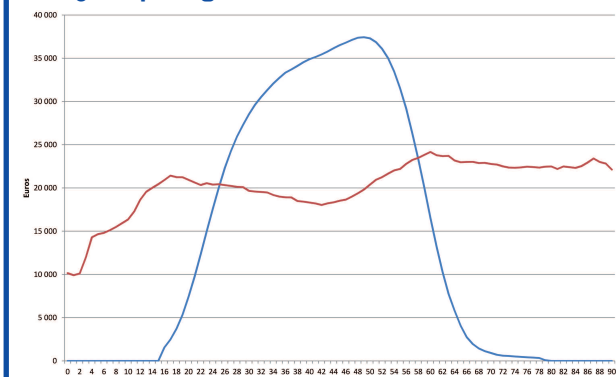
La prise en compte de la consommation domestique avantage toutefois les séniors.

Avec la consommation de biens domestiques

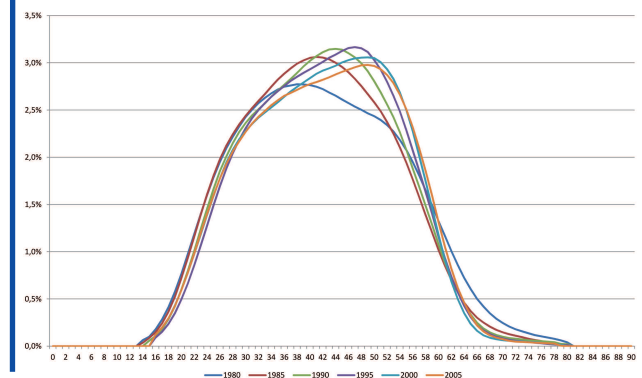


En revanche, si l'on analyse les revenus du travail plutôt que la consommation globale, on observe un renforcement des inégalités de revenus en faveur des séniors : cela pose donc la question de l'indicateur pertinent pour évaluer les inégalités entre les âges.

Revenus du travail et consommation moyens par âge, en 2005



Dynamique de la distribution des revenus du travail

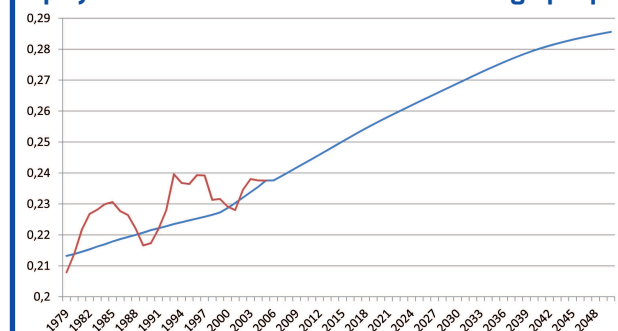


(la variance a augmenté de 24 %)

Une relative stabilité globale de la consommation a été maintenue grâce à des transferts massifs entre les générations : chaque année, certaines cohortes produisent plus qu'elles ne consomment, ce qui permet de "subventionner" les cohortes qui, à l'inverse, consomment plus qu'elles ne produisent. Les cohortes dont la production excède la consommation sont donc à l'origine de transferts⁶ au bénéfice de celles qui sont dans la situation opposée, c'est-à-dire typiquement les jeunes et les retraités.

Toutefois, si l'on regarde plus précisément, entre 1979 et 2005 la consommation moyenne des moins de 20 ans a perdu 11 points par rapport à la consommation des plus de 60 ans.

Consommation publique dans le PIB réelle – projection sur la base de l'évolution démographique



Entre 1979 et 2005, l'évolution de la consommation publique s'explique par l'évolution démographique – et en particulier le vieillissement de la population –, les comportements individuels n'ayant pas changé. Si nous prolongeons cette tendance (voir graphique *supra*), nous pouvons nous attendre à une très forte évolution de la consommation publique allouée aux séniors. À terme, on peut donc craindre une remise en cause d'une certaine égalité entre les âges.

6. Ces transferts empruntent différents canaux de transmission, tant publics – prélèvements sociaux et taxes – que privés : donations, héritages, achats de biens et services, bénéficiant aux enfants, mais aussi, ce qui est peut-être moins intuitif, rémunération du capital détenu par les cohortes plus âgées.

DISCUSSION : QU'APPORTENT CES NOUVEAUX RÉSULTATS ?

Consommation ? revenus ? : comment mesurer les inégalités entre les âges, pour quelle équité ?

Parmi les études existantes qui cherchent à mesurer les inégalités entre les âges et/ou les générations, certaines se fondent plutôt sur les revenus : ceux-ci fournissent un tableau très clairement **inégalitaire entre les âges**. Cela pose plusieurs questions.

Tout d'abord, la question des revenus pris en compte : les revenus du travail ? En 2005, 85 % des revenus du travail d'une vie étaient obtenus sur une période courte de trente-trois ans (cela peut être mis en regard du raccourcissement des périodes de contribution nette : la période de vie pendant laquelle le travail des individus finance la consommation des plus jeunes et des seniors s'est **raccourcie de cinq ans** depuis 1979). Par comparaison, aux États-Unis les revenus démarrent en moyenne plus tardivement mais perdurent nettement plus longtemps. La génération "dorée" des baby-boomers est un phénomène spécifique à la France : les inégalités sont plus marquées entre les âges en France qu'aux États-Unis. Mais ne faudrait-il pas alors aussi prendre en compte les revenus de la **retraite ? du patrimoine ?** Et, du côté des jeunes, les revenus dispensés par les familles ?

La consommation est un agrégat plus cohérent. Au-delà des difficultés techniques, il vaut probablement mieux comparer ce que les citoyens font de leurs revenus, ce qui renseigne sur les modes de vie. André Masson a souligné que la **consommation** permet une bonne approximation du bien-être, sans préjuger du débat sur la nature des biens consommés ; ici la consommation est entendue au sens large et comprend des "biens premiers" tels que l'éducation et la santé. Signalons toutefois que le cadre d'analyse de la consommation peut également faire débat : par exemple, l'éducation considérée comme investissement pourrait être comptabilisée différemment. Surtout, le maintien dans le temps d'une égalité de la consommation entre les âges est une bonne référence pour l'équité intergénérationnelle – concept souvent galvaudé, peut-être **plus pertinent à l'aune d'un objectif social d'équité** que l'approche de la comptabilité générationnelle fondée sur les droits acquis sociaux (et l'examen des seuls transferts publics).

Pour une approche intégrée tenant compte de la production domestique et des solidarités familiales ?

La seule prise en compte des revenus financiers, qu'on y intègre ou non les revenus du patrimoine, pose aussi la

question de l'**invisibilité du travail de soins domestiques (care)**, non rémunéré. Fabienne Brugère⁸ a souligné l'apport de l'étude en la matière : avec la prise en compte de la production et de la consommation des biens et services domestiques non marchands, le transfert (mesuré comme écart entre consommation et revenus) à destination des moins de 20 ans est presque 50 % plus élevé que celui à destination des plus de 60 ans, du fait du temps consacré aux jeunes au sein des familles⁹, qui vient ainsi s'ajouter à l'éducation publique déjà comptabilisée dans la consommation. Cela permet aussi de croiser **inégalités d'âge et de sexe, les femmes restant les principales pourvoyeuses de soin**.

Sortir de l'invisibilité le travail de prise en charge des dépendants valorise l'**interdépendance** de chacun. Si toute personne est vulnérable à un moment de sa vie, les critères d'équité ne doivent-ils pas prendre en compte un **partage équitable du care**, ce qui ne peut s'appréhender par les seuls revenus ?

En Italie, comme cela a été évoqué par Gustavo De Santis¹⁰, la question des relations intergénérationnelles s'est posée au prisme d'un déficit de fécondité. C'est l'interprétation de John Caldwell, que Ronald Lee ne partage pourtant pas : il a démontré que, dans les sociétés traditionnelles, l'essentiel du transfert des ressources (intra-familiales) s'effectuait vers les enfants ; aujourd'hui, en revanche, par l'intermédiation de l'État, le transfert (public) le plus important s'opère vers les plus âgés (retraite et santé surtout).

Il reste que mêler les deux types de transferts (public et privé), et mettre sur le même plan ce qui est dû (par la loi) et ce qui "se passe" (dans les familles, par exemple) peut être dangereux : en termes de pouvoir relatif des groupes d'âges et aussi en termes d'inégalités intra-générationnelles, entre ceux qui ont ou n'ont pas une famille riche qui puisse (et ait envie de) leur transférer des ressources.

Des âges aux générations ? Problèmes de soutenabilité ?

Dès lors, prendre en compte l'ensemble des échanges entre les générations ne risque-t-il pas de minorer les problématiques de soutenabilité des transferts publics (en particulier l'équilibre des systèmes de retraite) ? D'autant qu'assurer la **soutenabilité des transferts publics** constitue aussi un critère d'équité.

On peut s'interroger également sur la pertinence des indicateurs transversaux (parité selon l'âge) ou longitudinaux qui comparent les **cycles de vie** suivis par différentes cohortes. De ce point de vue, comme l'a souligné André Masson, la mesure NTA des **écarts selon l'âge entre consommations** à une date donnée peut constituer une bonne approche.

7. Table ronde 1, présidée par André Masson, chercheur UMR Paris-Jourdan Sciences économiques, directeur de recherche au CNRS, École d'économie de Paris.

8. Professeure de philosophie à l'université de Bordeaux-3, présidente du Conseil de développement durable de la communauté urbaine de Bordeaux.

9. Dans l'étude on ne comptabilise que les transferts en temps intra-ménage, ce qui minore le phénomène. Ne sont ainsi pris en compte ni l'aide grand-parentale pour la garde des enfants ni le temps consacré aux aînés par les aidants familiaux.

10. Professeur de démographie à l'université de Florence (Italie) et président du Conseil scientifique de l'INED.

La hausse de l'écart annuel entre consommation et revenus dans les années 1980 (**3 % du PIB contre 10 % maintenant**) s'explique essentiellement par l'augmentation des effectifs de séniors. On observe néanmoins que le transfert reçu en moyenne par un individu de moins de 20 ans est légèrement inférieur à celui reçu par un individu de plus de 60 ans, du fait notamment de l'importance des transferts publics à destination des séniors.

En revanche, on ne sait pas, à ce stade de l'étude, comment cet écart est financé (déficit public, revenus du capital, désaccumulation du capital détenu par les agents privés, dette publique et sociale ?). L'analyse va être prolongée pour répondre à cette interrogation. Pour André Masson, travailler davantage et plus longtemps apparaît la solution la plus efficace pour résorber ce déficit des comptes.

Comme le souligne Didier Blanchet¹¹, il n'y a pas d'indicateur unique et uniforme pour appréhender ces questions. Plusieurs approches doivent être conjuguées. Globalement, les indicateurs transversaux peuvent fournir des renseignements précieux, notamment en l'absence de données permettant de construire des bilans complets fiables, mais il faudrait aussi pouvoir disposer de bilans longitudinaux illustrant le rôle des différents types de transferts sociaux. Par exemple, on calcule classiquement des indicateurs de rendement du système de retraite par répartition (comparant ce que les gens perçoivent à ce qu'ils avaient versé quand ils étaient cotisants) : il ne s'agit pas de viser l'égalisation parfaite des rendements pour les différentes générations, ce qui ne serait pas dans l'esprit d'un système par répartition, mais d'éviter que certaines générations ne bénéficient de rendements très généreux alors même que nous ne sommes plus dans la configuration de l'après-guerre, où un fort rendement pouvait être vu comme une juste contrepartie pour des générations malmenées par l'Histoire. L'approche NTA constitue un cadre bienvenu pour mettre ces bilans en perspective. Elle devrait aussi permettre de les relier à la question plus large de la soutenabilité, le principe d'équité intergénérationnelle consistant à donner à chaque génération des perspectives de niveau de vie au moins égales à celles des générations précédentes. Toutefois, à ce stade, l'indicateur obtenu en rapportant la consommation aux seuls revenus du travail ne répond pas bien à cette question (une économie peut se trouver en croissance équilibrée en consommant une partie des revenus de son capital). Didier Blanchet plaide donc pour un retour au concept d'épargne de la comptabilité nationale (en mesurant un taux d'épargne net d'une déprécia-

tion du capital), qui évaluerait aussi l'érosion du capital naturel et non physique : pour ce faire, on pourrait s'inspirer des approches de développement durable. Hippolyte d'Albis souligne toutefois que cela fait sens de regarder séparément les emplois (consommation) et les ressources (financement).

Plusieurs questions et remarques ont finalement porté sur les usages de ces résultats quantitatifs inédits. Jean Pisani-Ferry¹² a distingué deux ordres d'utilité possibles : un usage statistique pour étayer la prise de décision publique, un usage normatif pour contribuer au fondement d'une vision de la société de demain sur des critères d'équité.

QUELLES CONSÉQUENCES POUR NOTRE MODÈLE SOCIAL¹³ ?

Quel usage de ces nouvelles données ?

Bruno Palier a souligné le caractère non univoque de l'utilisation possible de ces approches d'inégalités par âge en matière de modèle social : du questionnement sur la fécondité en Italie à la mobilisation des comptes de transferts nationaux pour déterminer les moyens d'élargir la base des contributeurs, au système de redistribution publique en Suède. En France, on se concentre sur les relations entre générations, ce qui souligne que nous avons un problème particulier à ce sujet. On peut faire des lectures très différentes des résultats présentés, en mettant par exemple l'accent sur une stabilité de la consommation qui tempère certaines idées reçues sur les privilèges des séniors en matière de consommation. On pourrait *a contrario* constater le rétrécissement de la base des contributeurs et s'inquiéter d'un trop faible investissement social dans la jeunesse¹⁴ (qui risque de s'aggraver, notamment compte tenu du manque d'ajustement des consommations publiques de santé par rapport au vieillissement démographique).

Quels équilibres entre les âges réaliser dans notre modèle social ? Comment prendre en compte ces approches intégrées évaluant l'inégalité entre les âges dans des politiques publiques plus spécialisées de la protection sociale (maladie, retraite, famille) ?

Une redistribution selon l'âge, mais aussi selon les besoins pour la santé

Pour aborder une branche spécifique de la protection sociale, des questions techniques se posent. Annick Morel¹⁵ se demandait ainsi si l'étude ne minorait pas le

11. Rédacteur en chef de la revue *Économie et Statistique*, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

12. Commissaire à la stratégie et à la prospective.

13. Table ronde présidée par Bruno Palier, directeur de recherche du CNRS à Sciences-Po (Centre d'études européennes).

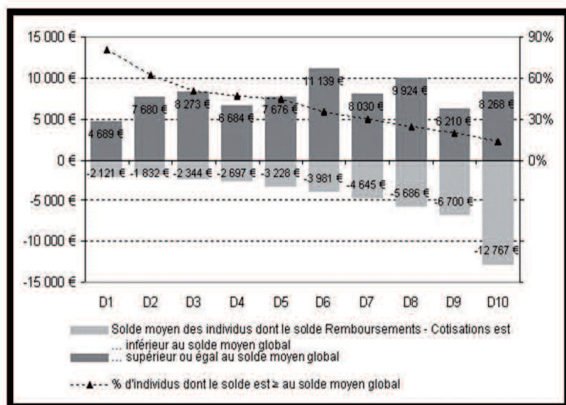
14. Sur ce point, notons que l'étude n'aborde pas de front la question de l'investissement public, car sa logique repose sur des consommations.

15. Présidente du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie.

poids des dépenses de santé en tenant insuffisamment compte des assurances complémentaires et des primes. Toutefois Hippolyte d'Albis souligne que cela ne modifierait pas les profils d'âge respectifs, qui sont au cœur de l'approche NTA. L'approche sur de longues périodes conduit également à privilégier des données présentant une fiabilité temporelle importante pour effectuer des comparaisons. Seules des sources communicables sont utilisées. En conséquence, des données plus récentes bâties sur de nouvelles modalités d'échantillonnage ne peuvent être mobilisées¹⁶.

Au-delà de ces aspects techniques, l'approche d'une branche spécialisée de la protection sociale conduit à **distinguer un effet macro-économique et un effet spécifique de chaque dispositif**.

Concernant l'assurance maladie, les plus de 75 ans reçoivent quatre fois plus de transferts que les 26-35 ans : ils sont plus souvent malades et les remboursements de l'assurance maladie obligatoire sont croissants avec l'âge (au-delà de 66 ans) du fait d'une plus forte prévalence des affections de longue durée, prises en charge à un niveau plus élevé. De même les remboursements de l'assurance maladie complémentaire croissent aussi avec l'âge. Pour autant la redistribution vers les plus âgés n'est pas intrinsèquement une inégalité sociale, mais constitue un **effet du système**. De fait, le propre d'un **système d'assurance maladie est d'assurer un transfert des bien-portants vers les malades**.



Par ailleurs, le système d'assurance maladie comporte une fonction de **redistribution entre hauts et bas revenus** en raison du mode de financement (l'assurance maladie obligatoire permet de diminuer les inégalités de niveau de vie de près de 19 %). Il faut donc pouvoir croiser inégalités d'âge et inégalités socioéconomiques : ce que l'étude NTA intégrera dans des phases ultérieures, par exemple en calculant les **indices de Gini par âge**.

Finalement, Annick Morel a souligné qu'observer des transferts vers les âges les plus élevés induit un risque de passer d'une réflexion **égalitariste** du système de santé (à chacun selon ses besoins) à une réflexion **utilitariste** sur fond de diminution des budgets publics (par exemple introduction d'un coût d'opportunité des traitements en fonction de l'espérance de vie des patients).

Pour les retraites, passer des inégalités entre les âges aux inégalités entre les générations et détailler le financement

Yves Guégano¹⁷ relève la pertinence d'une approche globale telle que la développe NTA. L'équité entre les générations doit ainsi s'apprécier en considérant l'ensemble des inégalités et transferts entre les générations. Il ne suffit pas de réformer les retraites pour améliorer l'équité intergénérationnelle, il faut aussi examiner les enveloppes dédiées à l'éducation et à la santé.

Toutefois, pour Yves Guégano **la pérennité du système de retraite est l'un des critères d'équité**. Avec la législation actuelle, donc avant toute mesure visant à équilibrer le système de retraite, les projections du COR montrent qu'aucune génération n'apparaît spécialement avantagée ou désavantagée au regard de l'ensemble des **quatre indicateurs clés** (durée de cotisation, durée d'activité, niveau des retraites et durée des retraites). Ce constat laisse ouverte la question de la répartition des efforts que devront fournir les différentes générations, de cotisants et de retraités, pour restaurer l'équilibre du système de retraite.

Or, les résultats de l'étude présentée étant agrégés, ils ne permettent pas à ce stade d'apprécier la **contribution du système de retraite public aux transferts entre générations**. En effet, les résultats intègrent des transferts de toute nature, en particulier des transferts publics et privés ainsi que de l'épargne. Une fois cette **partie financement reconstituée**, il serait alors intéressant de pouvoir **apprécier l'impact du système des retraites sur les "déficits de cycle de vie"** (écarts entre consommation et revenus sur le cycle de vie) **dans le modèle NTA**.

L'approche sexuée est intéressante : la loi assigne à notre système de retraite un **objectif de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes** (la pension moyenne des femmes, y compris réversion, représente environ deux tiers de la pension moyenne des hommes). Les différences de profils de cycle de vie entre les hommes et les femmes illustrent les disparités sur le marché du travail entre les hommes et les femmes et leurs conséquences à la retraite. Une partie de l'écart entre les revenus et la consommation au cours du cycle de vie provient par ailleurs des différences d'espérance

16. Exemple échantillon CNAMTS/EPAS pour l'assurance maladie.

17. Secrétaire général du COR.

de vie entre hommes et femmes : cette partie de l'écart est légitime, car c'est bien l'une des finalités du système de retraite que de mutualiser le risque viager.

Yves Guégano a également salué la prise en compte – *via* la monétisation – de la production domestique et des **transferts en temps** dans l'étude (indispensables pour mener une analyse sexuée des principaux items). Ces éléments permettent ainsi de quantifier l'**utilité sociale des retraités**, à laquelle la dernière séance du COR a été consacrée, et de montrer la **complémentarité des transferts publics et privés**.

Une problématique transversale : la socialisation ou la familialisation des transferts entre générations

Pour sa part, Bertrand Fragonard constate la **baisse relative des transferts publics destinés aux familles**. Si la famille nombreuse a été particulièrement soutenue après la guerre (*via* les prestations familiales, le quotient conjugal, les droits à la retraite pour les femmes prenant en charge la famille), la politique familiale s'est recentrée sur l'accueil des jeunes enfants pour favoriser le travail des femmes. Du coup, il faut souligner que l'accès des enfants à la culture, au logement, etc. passe quasi exclusivement par la famille : l'État finance très peu d'actions visant à améliorer l'**égalité des chances entre les enfants** sur ces items.

Du côté des **jeunes âgés de 18 à 25 ans**, le système public oscille entre deux conceptions contradictoires dont les effets tendent à s'annuler : le **développement de l'autonomie** (logique du salaire étudiant, des droits de sécurité sociale propres, du RSA jeune, d'accès si restrictif qu'il est sans effet) et, en même temps, **faute d'argent public, le renvoi aux solidarités familiales** pour aider les jeunes (logiques implicites des bourses, de la fiscalité). L'État butte dans l'accroissement de l'autonomisation sur le redéploiement d'autres budgets.

Enfin, concernant les **dépendants**, les aidants familiaux jouent un rôle majeur qui n'est pas près de diminuer

compte-tenu des contraintes budgétaires publiques. Or, le soutien à ces aidants est essentiel quand on remarque que l'aide familiale représente 9 milliards d'euros contre environ 8 milliards pour l'APA. On devrait **aider les aidants familiaux** plutôt que de diminuer le reste à charge.

Voilà donc trois problématiques de politiques des âges, qui invitent à penser le **dimensionnement relatif de ces politiques** (en particulier santé *versus* investissement dans la jeunesse pour examiner la répartition de la consommation entre les âges). A-t-on par ailleurs des **marges de manœuvre**, mobilisables notamment à l'aune de critères d'équité intergénérationnelle ? Bertrand Fragonard plaide pour une amélioration de la **productivité de l'assurance maladie** ; André Masson propose une **taxation renforcée des héritages** afin de favoriser les **donations du vivant** et/ou d'améliorer les rentrées fiscales ou encore une **indexation de la part supérieure des retraites élevées sur le taux de réussite des 18-25 ans les moins qualifiés**, ce qui ne serait pas sans rapport avec le type de raisonnement adopté en Suède en matière d'ajustement des retraites.

En conclusion, Jean Pisani-Ferry relève que l'étude apporte des éléments nouveaux pour évaluer une politique des âges. L'approche NTA pourrait à moyen terme contribuer à introduire des critères d'âge dans le **pilotage macroéconomique**. Mais avant cela, l'approche NTA ouvre déjà un champ des possibles à bâtir pour la réflexion publique en France. Pour ce faire, il conviendra de reconstruire la trajectoire de consommation et de revenus des **cohortes**. D'autre part, il conviendra de définir des **critères d'équité** intergénérationnelle permettant d'adopter un pilotage global et de sortir de la **logique des silos**.

Mots clés : transferts intergénérationnels, générations, comptabilité générationnelle, *National Transfer Accounts*, équité.

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
Tél. 01 42 75 60 00

JUILLET 2013

L'ESSENTIEL

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38 - jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

www.strategie.gouv.fr