

Mercredi 9 janvier 2013

Alors que la population européenne vieillit et que l'activité stagne, une littérature économique et sociologique récente développe une analyse intergénérationnelle de la société. Quel sens lui donner ? Quelles masses financières représente-t-elle ? Remet-elle en cause le fonctionnement actuel des politiques publiques ? Le présent flash éco vise à répondre à ces questions qui prennent une place croissante dans le débat public.

1. Pourquoi s'intéresser aux transferts intergénérationnels ?

Sans être exclusives, trois raisons principales justifient l'étude des transferts intergénérationnels¹ :

- La nécessaire recherche de l'équité entre générations ;
- La viabilité financière du système (notamment de protection sociale) ;
- L'efficacité économique de la société.

Se fondant sur l'analyse d'A. Masson, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)² définit une situation équitable en termes intergénérationnels comme devant conduire à la fois à un « **juste héritage** » (éducation, environnement, legs) et une « **juste créance** » (dette, retraite). La littérature fait également référence à cette dialectique sous les termes de transferts « descendants » et « ascendants ». Pour être complète, cette analyse doit se mener à la fois dans la sphère publique (dépenses d'éducation et de retraites par exemple) et dans la sphère privée (transferts familiaux) et mettre en perspective l'ensemble des transferts entre générations à un moment donné mais également sur l'intégralité du cycle de vie. Si l'égalité parfaite des conditions de vie entre générations successives n'a pas de sens, il importe en revanche de garantir le plus haut niveau d'équité possible pour garantir à la fois la viabilité financière du système de transferts publics et permettre à l'économie d'être la plus efficace possible.

2. Les principales données du problème

Le récent travail de Lorenzi, Pelletan et Villemeur relatif à la comparaison européenne des transferts financiers publics entre générations met en évidence plusieurs enseignements : en premier lieu, les actifs français (qui supportent déjà une dette publique estimée à 71 000€ par actif occupé³) sont les plus importants contributeurs nets au système de transferts sociaux et d'éducation. Ainsi, **la contribution par actif serait de 50 % supérieure à celle d'un actif allemand** (13 600€ contre 9 100€). Ensuite, les retraités français bénéficient d'un transfert financier supérieur de 2 points de PIB par rapport aux retraités allemands (environ 40Md€ par an) tout en bénéficiant de prélèvements obligatoires moins élevés. Enfin, les jeunes français (0 à 29 ans) reçoivent moins de transferts financiers et acquittent plus de prélèvements obligatoires que leurs homologues.

Le CPO confirme que « *l'analyse des retraites, de la dette sociale et des prélèvements obligatoires met en évidence des transferts multiples qui dans l'ensemble s'exercent en faveur des classes d'âge de plus de 60 ans* ». Selon Masson⁴, **les plus de 60 ans**, qui constituent un cinquième de la

¹ On reprend ici la présentation de l'ouvrage collectif intitulé « *Rajeunissement et vieillissement de la France, une politique économique pour la jeunesse* », J.-H. Lorenzi, J. Pelletan, A. Villemeur, qui a largement inspiré ce flash.

² « *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle* », Conseil des prélèvements obligatoires, novembre 2008.

³ Compte non tenu de la dette publique « implicite » (engagements financiers futurs des administrations publiques). Il est utile de rappeler qu'il s'agit là d'un transfert entre générations, les détenteurs de dette publique étant principalement des séniors et des retraités.

⁴ « *Trois paradigmes pour penser les rapports entre générations* », A. Masson.

population, reçoivent chaque année près de **20 % de la richesse nationale** en transferts de pensions et de dépendance (13 %), de dépenses de santé (5 %) et d'accroissement de la dette publique (2 %). A titre de comparaison, **les retours familiaux** (aides, donations, héritages) opérant de façon « descendante » ne représentent que **la moitié des seules dépenses pour la retraite ou la dépendance** (6,5 % du PIB contre 13 %).

3. Quel modèle de société pour l'avenir ?

Classées selon leur appartenance à un marché donné (biens et services, travail, épargne, biens et services collectifs), treize variables de commande sont définies par Lorenzi et al, qui émettent dix propositions (voir pièce jointe). On citera ici les incitations en faveur de l'innovation et de la création d'entreprise, les barèmes de retraite, la sécurisation de l'épargne de long terme, les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires. A partir de ces variables, quatre scénarii sont étudiés :

- « *La France des conflits intergénérationnels* » (ou « fil de l'eau ») ;
- « *La vieillesse heureuse* » ;
- « *Les séniors au travail* » ;
- « *La nouvelle vague* ».

Le premier scénario, qui est celui de l'inaction, conduit à une impasse économique et sociale et n'est mentionné qu'à titre de scénario témoin. En revanche, les trois autres alternatives supposent des décisions fortes de politique économique. L'étude suppose la **mobilisation de 2 points de PIB** (40Md€) utilisés pour financer, dans le scénario 2, la dépendance au même niveau que la Suède (leader en la matière) et, dans le scénario 4, des politiques en faveur de la jeunesse (lutte contre l'échec scolaire, accueil dans l'enseignement supérieur). Le scénario 3 s'apparente à une voie médiane, l'objectif étant de repousser l'âge effectif de départ à la retraite à 65 ans (soit trois ans de plus que l'âge moyen constaté en 2011 dans le secteur privé) et ainsi freiner la progression des dépenses de transfert en direction des inactifs : il s'appuie sur le fait, solidement établi, qui montre que **les pays ayant le meilleur taux d'emploi des séniors sont également ceux où le chômage des jeunes est le plus faible**, contrairement aux thèses malthusiennes longtemps avancées dans le débat public. Les modalités de financement de cet effort varient naturellement d'un scénario à un autre, toutes présentant des inconvénients : par exemple, financer le scénario 2 par de la CSG sur les actifs contreviendrait à l'objectif d'équité intergénérationnelle ; de la même façon, financer le scénario 4 par une augmentation des prélèvements sur le capital (qui frappent proportionnellement plus les séniors et les retraités) poserait des problèmes de financement de l'économie. Certaines pistes méritent toutefois d'être étudiées plus avant : afin d'accélérer la circulation du patrimoine, les donations (dont 75 % sont destinées aux actifs) pourraient ainsi être favorisées par rapport aux successions, qui profitent plus aux séniors. Enfin, certains avantages fiscaux et sociaux des retraités pourraient être reconsidérés : dans son récent rapport sur la sécurité sociale⁵, la Cour des comptes a ainsi chiffré leur impact sur les finances publiques à **12Md€**.

L'évolution démographique de l'Europe et l'affaiblissement de sa croissance potentielle imposent des politiques économiques ambitieuses pour dynamiser la société. Sans être une fin en soi, la question intergénérationnelle devrait s'imposer comme l'un des critères déterminants des politiques publiques du 21^e siècle. Loin d'un scénario « au fil de l'eau » qui prolongerait la tendance actuelle sans résoudre ses difficultés structurelles, il serait souhaitable que le pays procède à un choix de société mobilisateur qui privilégie résolument l'avenir.

⁵ « *Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* », Cour des comptes, septembre 2012. Il subsiste en particulier dans le régime fiscal français un abattement de 10 % sur les pensions (coût : 3Md€), pendant de l'abattement dont bénéficient les actifs pour frais professionnels.