FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ?

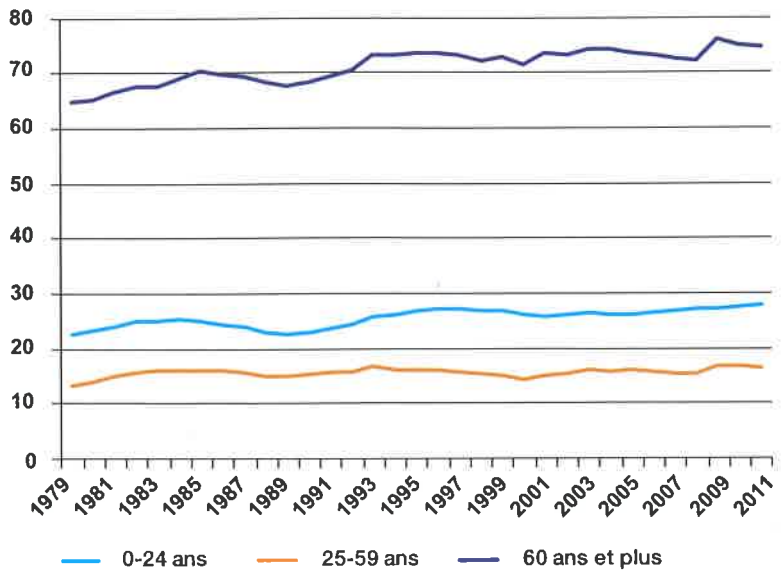
L'augmentation de la part des dépenses de retraites et de santé dans le PIB peut laisser penser que notre système de protection sociale sacrifie la jeunesse au profit des plus âgés. En mobilisant les comptes de transferts nationaux de 1979 à 2011, on montre que si l'essentiel de la hausse des dépenses sociales sur cette période a bénéficié aux plus âgés, cela est d'abord imputable à la démographie, les effectifs des plus âgés ayant plus augmenté que ceux des plus jeunes. Les dépenses individuelles de protection sociale ont, elles, évolué de façon plus comparable entre les groupes d'âge. Les dépenses sociales rapportées au PIB par tête (y compris les dépenses d'éducation) ont ainsi progressé de dix points pour les plus de 60 ans (soit une progression de 15 %) et de cinq points pour les moins de 25 ans (soit + 23 %) entre 1979 et 2011. Le ratio entre les dépenses individuelles de ces classes d'âge reste assez stable du fait de niveaux de départ très différents.

Du côté des prélèvements qui financent la protection sociale, les actifs sont davantage mis à contribution que par le passé, mais c'est aussi le cas des plus âgés, du fait notamment de l'introduction de la contribution sociale généralisée (CSG). Les transferts reçus nets des prélèvements des plus jeunes ont ainsi évolué plus favorablement que ceux des plus âgés, tout en restant nettement plus faibles, du fait notamment des retraites.

Or la situation financière relative des plus jeunes s'est sensiblement dégradée sur la période : la pauvreté touche aujourd'hui 2,5 fois plus souvent les moins de 25 ans que les plus de 60 ans. L'évolution des dépenses de protection sociale consacrées aux plus jeunes n'a pas permis de compenser ces écarts.

À l'avenir, l'équilibre du financement de la protection sociale nécessite, compte tenu des évolutions démographiques, que les dépenses par tête augmentent moins vite que les recettes par tête. Au vu de la situation des différentes classes d'âge, en termes de transferts nets et de niveau de vie, il sera difficile de mettre davantage à contribution les jeunes et les individus d'âge actif. Une baisse des transferts nets reçus par les plus âgés, déjà engagée de fait par les réformes des retraites, sera donc nécessaire.

Évolution des dépenses individuelles moyennes de protection sociale y compris éducation, rapportées en pourcentage de PIB par tête



Source : comptes de transferts nationaux.

LA NOTE D'ANALYSE
JANV. 2016
N°37

Hippolyte d'Albis,
Paris School of Economics – CNRS

Pierre-Yves Cusset,
France Stratégie, Département Société, institutions et politiques sociales

Julien Navaux,
Paris School of Economics, chaire Transitions démographiques, Transitions économiques

Les Notes d'analyse sont publiées sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION[1]

Selon l'enquête Conditions de vie et Aspirations 2011 du CRÉDOC, un quart des jeunes de 18 à 24 ans estimaient alors que notre société privilégie les plus âgés aux dépens des plus jeunes. S'il s'agit d'une opinion qui reste minoritaire, elle est tout de même plus fréquente chez les jeunes que dans le reste de la population. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce sentiment : difficulté des jeunes sur le marché du travail, durcissement des conditions d'accès au logement, ou encore surreprésentation des plus âgés dans les instances politiques ou syndicales. Ce sentiment peut-il s'expliquer aussi par un fonctionnement de notre système de protection sociale qui sacrifierait la jeunesse ?

Pour répondre à cette question, on a eu recours aux données des comptes de transferts nationaux, produites pour la France, à partir d'une méthodologie internationale, sur la période 1979-2011 (voir encadré 1). Ces comptes permettent en effet de dresser des profils par âge de revenu, de consommation, mais aussi de transferts publics et privés, reçus et versés.

Nous rappelons d'abord quelle a été l'évolution du poids des différents risques dans les dépenses de protection sociale. Puis, nous analysons les dépenses et prélèvements de protection sociale à la fois au niveau individuel et au niveau agrégé. Cela nous permet de faire la part de ce qui relève des évolutions démographiques et de ce qui relève de l'évolution des montants par tête dans l'augmentation observée du poids des dépenses de protection sociale dans le PIB et dans la déformation de la structure de ces dépenses vers les risques typiques des âges élevés (retraites, santé). Nous mettons enfin en perspective ces évolutions en rappelant la façon dont ont évolué, de leur côté, les niveaux de vie des plus jeunes et des plus âgés, et nous interrogeons la soutenabilité de ces évolutions à l'avenir.

LES COMPTES DE TRANSFERTS NATIONAUX

Les comptes de transferts nationaux reposent sur une méthodologie internationale[2] permettant de constituer des profils par âge non seulement de revenu et de consommation mais aussi de transferts publics et privés. À terme, il s'agit d'arriver à mieux comprendre la façon dont les ressources publiques et privées circulent entre les âges et entre les générations. En France, c'est une équipe de treize chercheurs dirigée par Hippolyte d'Albis qui conduit ces travaux avec le soutien de France Stratégie et de la chaire Transitions démographiques, Transitions économiques[3]. Les profils de consommation et de revenu sont d'ores et déjà disponibles pour toutes les années entre 1979 et 2011.

Les profils par âge de revenu et de consommation sont généralement obtenus en exploitant des données d'enquête (et notamment l'enquête Budget de famille de l'INSEE). Ces profils sont systématiquement recalés sur des agrégats de la comptabilité nationale pour assurer la cohérence de l'ensemble.

Outre les profils de revenu et de consommation, des profils de transferts publics et privés, reçus et versés, sont en cours de constitution. Nous utilisons ici les profils de transferts publics reçus, en retenant ceux qui relèvent de la protection sociale. Les conventions retenues dans le cadre des comptes de transferts nationaux peuvent s'éloigner de celles qui sont adoptées pour élaborer les comptes de la protection sociale. Par conséquent, les montants agrégés, en sommant les dépenses sur l'ensemble de la population, peuvent différer de ceux que l'on trouve dans les comptes de la protection sociale.

Certaines dépenses de protection sociale sont aisément attribuables aux individus. C'est le cas des pensions de retraite. C'est le cas également des dépenses de santé, dont les profils par âge peuvent être construits en exploitant les Enquêtes sur la santé et la protection sociale (ESPS 1992 et 1998) et l'Échantillon permanent des assurés sociaux (EPAS 2000, 2002, 2004, 2006 et 2008). Mais le montant de nombreuses dépenses de protection sociale, principalement lorsqu'il s'agit de prestations en espèces, n'est connu qu'au niveau du ménage. Pour pouvoir constituer les profils par âge de ces transferts, il est donc nécessaire de faire des hypothèses sur le destinataire final de la prestation au sein du ménage. Par exemple, le montant des prestations familiales reçues par un ménage est alloué aux enfants (et non aux adultes) et est réparti de façon uniforme entre les enfants du ménage.

Pour en savoir plus, on pourra consulter le site des comptes de transferts nationaux hébergé par l'Institut national d'études démographiques : http://ctn.site.ined.fr.

1. Pierre-Yves Cusset remercie Jean-Michel Hourriez du Conseil d'orientation des retraites pour la transmission de données longues sur le taux de pauvreté selon l'âge et David Marguerit de France Stratégie pour son appui technique sur les données de niveau de vie.
2. www.ntaccounts.org/web/nta/show/.
3. Albis (d') H., Bonnet C., Navaux J., Pelletan J., Toubon H. et Wolff F.-C. (2015), « The lifecycle deficit for France, 1979-2005 », *Journal of the Economics of Ageing*, vol. 5, p. 79-85.

LE POIDS CROISSANT DES PLUS ÂGÉS

Pour rendre compte de la manière dont la protection sociale affecte ses ressources aux différents âges, on peut tout d'abord s'intéresser à la ventilation de ses dépenses entre les différents risques. Le graphique 1, qui reprend des données des comptes de la protection sociale, présente cette ventilation depuis 1959. On y distingue l'évolution dans le temps du poids de sept grands risques : maladie ; accidents du travail-maladies professionnelles (ATMP) ; maternité-famille ; logement-pauvreté ; invalidité ; vieillesse-survie ; insertion professionnelle-chômage.

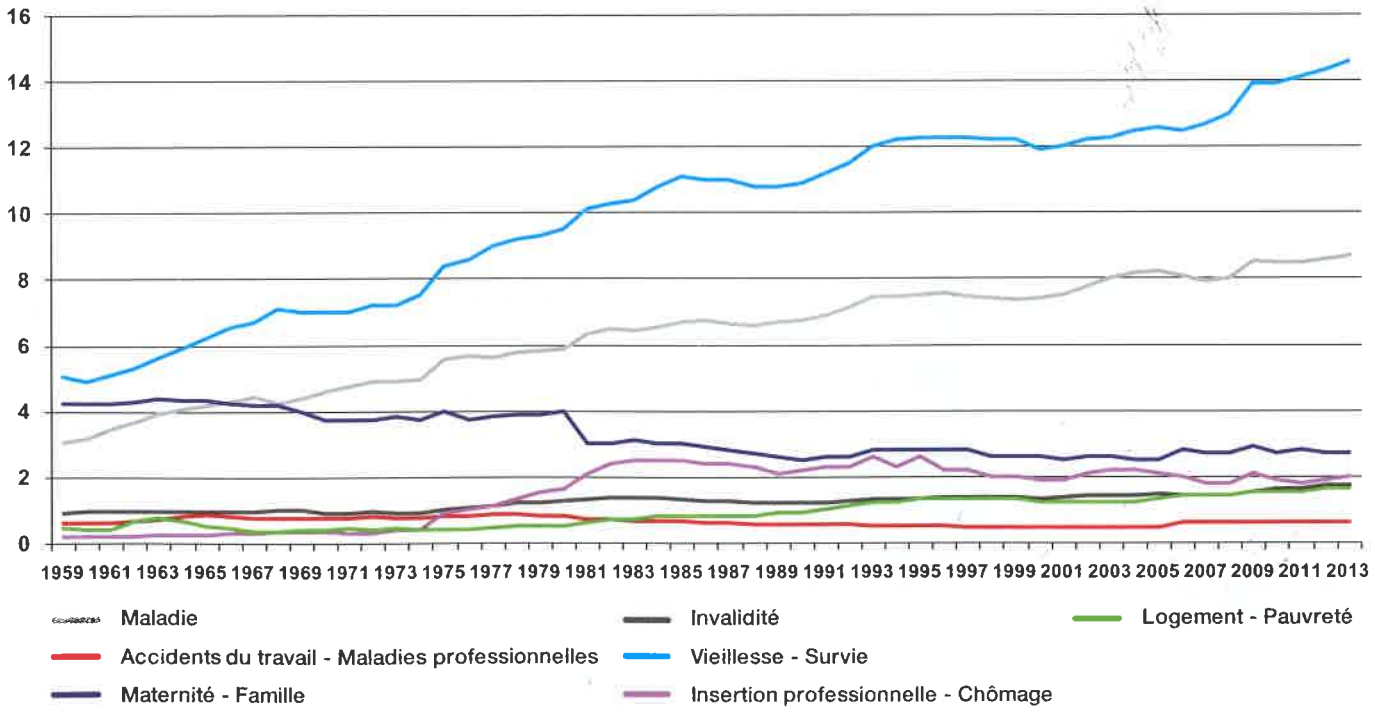
Ce qui saute aux yeux, outre la progression globale des dépenses de protection sociale qui passent de 14,5 % à 31,9 % du PIB entre 1959 et 2013, ce sont les différences très nettes d'évolution des grands risques. En effet, la quasi-totalité de la hausse est due aux dépenses les plus concentrées sur les plus âgés : le risque vieillesse-survie, qui absorbait 5,1 % des ressources nationales en 1959 et qui en absorbe 14,6 % aujourd'hui, et le risque maladie, dont le poids dans le PIB est passé de 3,1 % à 8,7 % entre 1959 et 2013. *A contrario*, les autres dépenses, qui bénéficient davantage aux populations d'âge actif ou aux plus jeunes, n'ont que faiblement progressé en part de PIB.

Si on s'en tient à la ventilation des dépenses par grands risques, il semble donc clair que la protection sociale a beaucoup concentré ses efforts sur les plus âgés. On peut toutefois affiner ce diagnostic en recourant aux comptes de transferts nationaux. Ces comptes permettent en particulier d'affecter l'ensemble des dépenses publiques aux différents âges, en mobilisant des données d'enquêtes qui sont recalées sur des agrégats macroéconomiques.

Pour bien comprendre la méthode, on présente d'abord le profil des prestations de protection sociale reçues en moyenne en 2011 par un individu en fonction de son âge (graphique 2 ; les montants sont exprimés en milliers d'euros). Les dépenses d'éducation sont ajoutées aux grands risques traditionnels identifiés par la protection sociale afin de prendre en compte dans l'analyse la variation de ces dépenses bénéficiant aux jeunes.

La croissance des dépenses de santé en fonction de l'âge est ainsi confirmée, de même que la concentration des dépenses de prestations familiales (affectées ici aux enfants) et des dépenses d'éducation aux âges jeunes, ainsi que des dépenses relatives au risque vieillesse aux âges élevés[4].

Graphique 1 - Prestations de protection sociale par grands risques en points de PIB

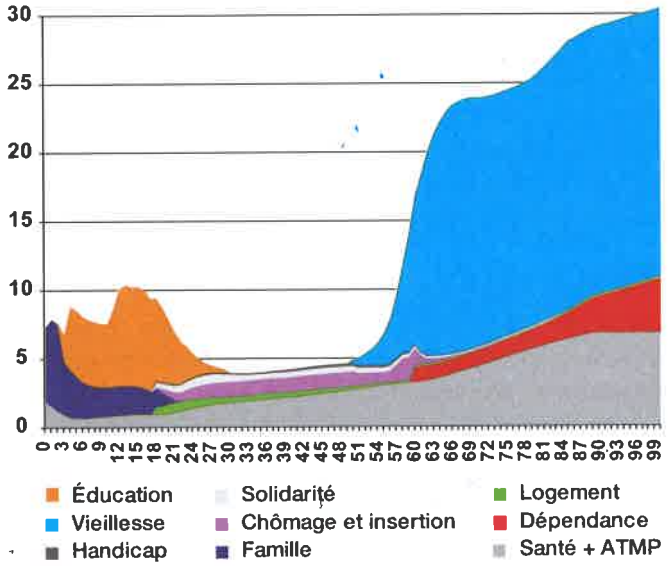


Note : la rupture observée sur le risque maternité-famille en 1981 est liée au passage de la base 1970 à la base 2000, avec un changement important de délimitation des risques.

Source : DREES-CPS, base 1970 (1959-1970 et 1970-1981), base 2000 (1981-2006), base 2005 (2006-2009) et base 2010 (2009-2013).

4. Notons que, dans la ligne « Logement », ne sont prises en compte ici que les allocations logement, par souci de cohérence avec les comptes de la protection sociale. En particulier, les aides à la pierre et les exonérations fiscales qui bénéficient au logement ne sont pas intégrées dans le calcul.

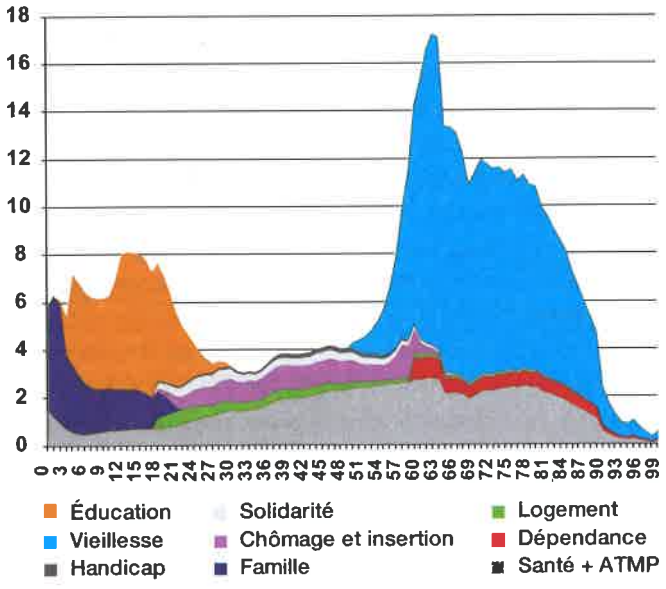
Graphique 2 - Profil individuel par âge des prestations sociales reçues annuellement en 2011 (en milliers d'euros)



Source : comptes de transferts nationaux.

À partir de ces profils individuels, on peut construire des profils agrégés en multipliant à chaque âge les dépenses individuelles moyennes par les effectifs de la tranche d'âge. Pour 2011 toujours, on aboutit alors au graphique 3 où les dépenses sont exprimées cette fois en milliards d'euros. La forme générale du profil change assez significativement aux âges élevés, les dépenses agrégées diminuant logiquement en même temps que diminuent les effectifs.

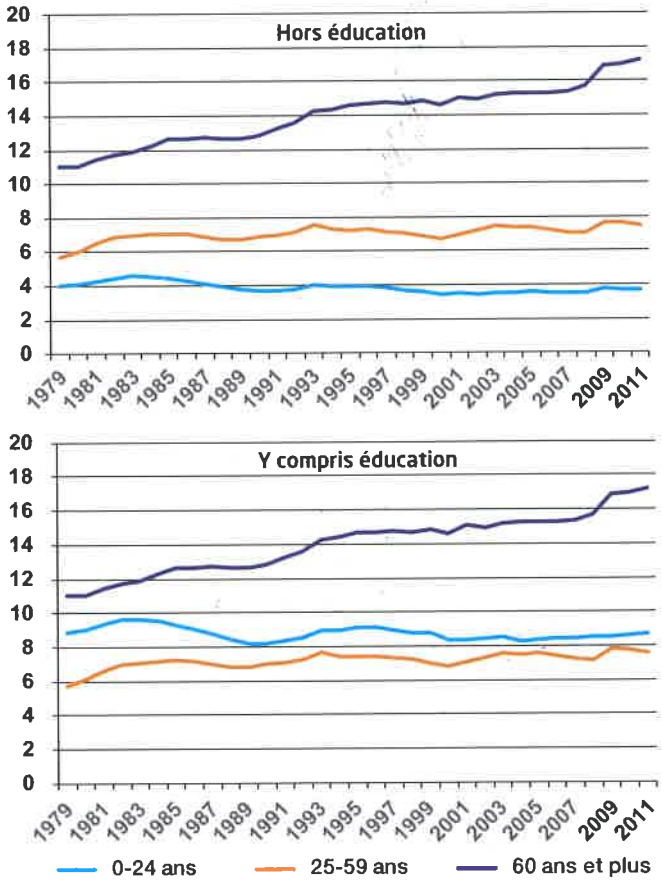
Graphique 3 - Profil par âge des dépenses agrégées de protection sociale en 2011 (en milliards d'euros)



Source : comptes de transferts nationaux.

Les comptes de transferts nationaux permettent de remonter à 1979 et donc d'apprécier les évolutions des profils par âge de dépenses sur une trentaine d'années. Dans le graphique 4, nous avons reproduit l'évolution du poids des dépenses de protection sociale dans le PIB en distinguant trois groupes d'âge : les moins de 25 ans, les 25-59 ans et les plus de 60 ans. On présente les évolutions de deux façons : en raisonnant sur les dépenses de protection sociale au sens strict ou bien en incluant les dépenses publiques d'éducation. Dans les deux cas, le résultat est le même : le poids dans le PIB des dépenses de protection sociale affectées aux plus âgés a beaucoup augmenté ces trente dernières années tandis que la part du PIB affectée aux dépenses de protection sociale des plus jeunes décroissait légèrement (hors éducation) ou était quasi stable (en incluant l'éducation). Ainsi, les dépenses de protection sociale dont bénéficient les plus de 60 ans passent de 11 % à 17,2 % du PIB entre 1979 et 2011 tandis que celles qui bénéficient aux moins de 25 ans passent de 4 % à 3,6 % sur la même période si l'on raisonne hors dépenses d'éducation et de 8,8 % à 8,6 % si l'on inclut les dépenses d'éducation.

Graphique 4 - Dépenses totales de protection sociale par groupe d'âge, en points de PIB



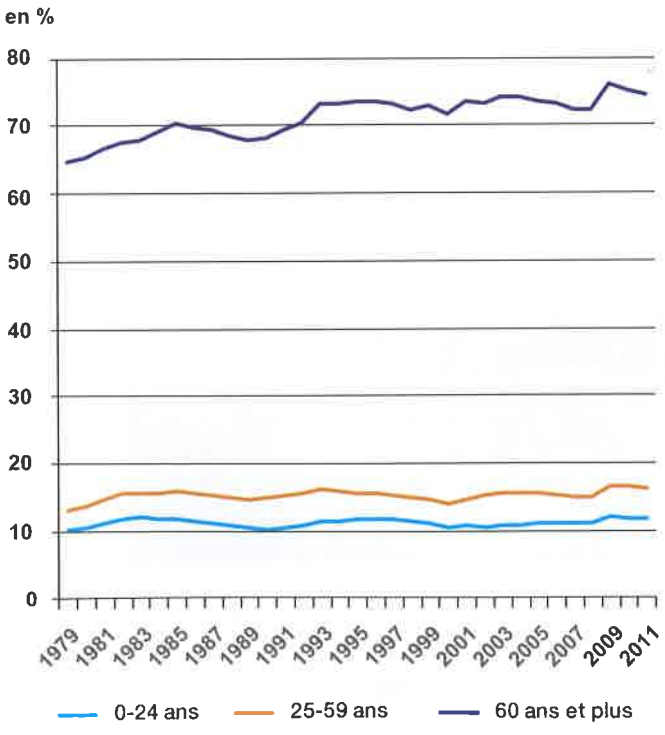
Source : comptes de transferts nationaux.

Si les dépenses de protection sociale destinées aux plus âgés ont augmenté beaucoup plus vite que celles destinées aux plus jeunes, il n'est pas évident en revanche que cette évolution soit d'abord due à une plus grande générosité de notre système de protection sociale à l'égard des premiers.

DES DÉPENSES INDIVIDUELLES PLUS STABLES

Les évolutions présentées ci-dessus font masse des dépenses de protection sociale pour l'ensemble des individus d'un groupe d'âge. Elles sont donc largement affectées par l'évolution dans le temps de la taille relative de ces groupes d'âge. Une autre façon d'envisager la question est de raisonner au niveau individuel et d'observer la dépense moyenne de protection sociale dont un individu d'un groupe d'âge donné bénéficie. Pour faciliter la comparaison dans le temps, on rapporte cette dépense moyenne au PIB par tête, en rappelant que celui-ci a beaucoup progressé au cours de la période.

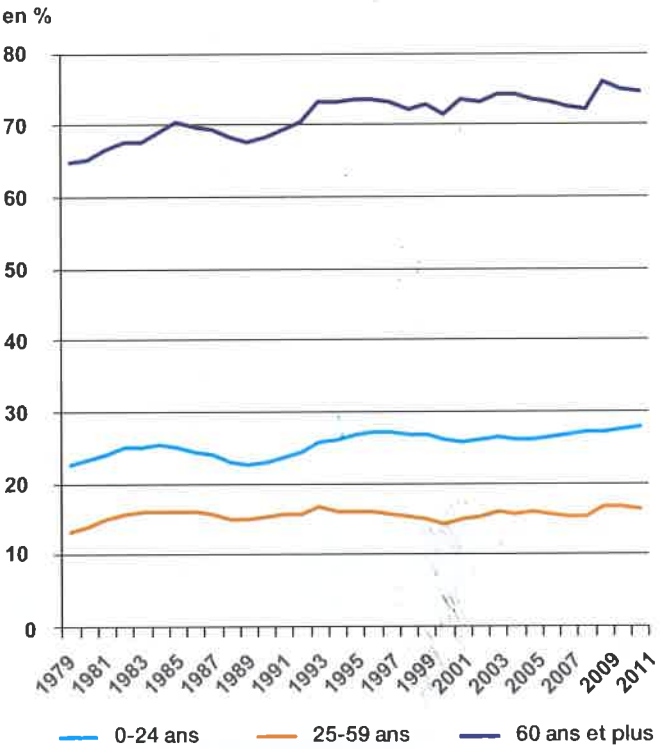
Graphique 5 - Évolution des dépenses individuelles moyennes de protection sociale hors éducation, en pourcentage du PIB par tête



Source : comptes de transferts nationaux.

Si la dépense moyenne dont bénéficie un individu de plus de 60 ans est toujours nettement plus élevée que celle dont bénéficie un individu de moins de 25 ans, cette dépense rapportée au PIB par tête a augmenté dans les deux cas au même rythme (+15 %) entre 1979 et 2011. En revanche, étant donné les niveaux de dépenses de départ, cette évolution correspond à une hausse de dix points de PIB par tête pour les plus de 60 ans contre seulement deux points de PIB par tête pour les moins de 25 ans.

Graphique 6 - Évolution des dépenses individuelles moyennes de protection sociale y compris éducation, en pourcentage du PIB par tête



Source : comptes de transferts nationaux.

Si l'on prend en compte l'éducation (graphique 6), la dépense moyenne dont bénéficient les moins de 25 ans est deux fois plus importante que si l'on s'en tient aux seules dépenses de protection sociale. Qui plus est, l'évolution de cette dépense moyenne est plus favorable puisque la croissance de cette dépense rapportée au PIB par tête n'est plus de 15 % mais de 23 %, croissance qui s'explique par la massification de l'enseignement et l'allongement de la durée des études. Mais cette évolution correspond à une hausse des dépenses de seulement cinq points de PIB par tête pour les moins de 25 ans contre environ dix points pour les plus de 60 ans. Il reste que le ratio des dépenses individuelles dont bénéficient les individus de plus de 60 ans sur celles dont bénéficient les individus de moins de 25 ans diminue légèrement entre 1979 et 2011, passant de 2,9 à 2,7.

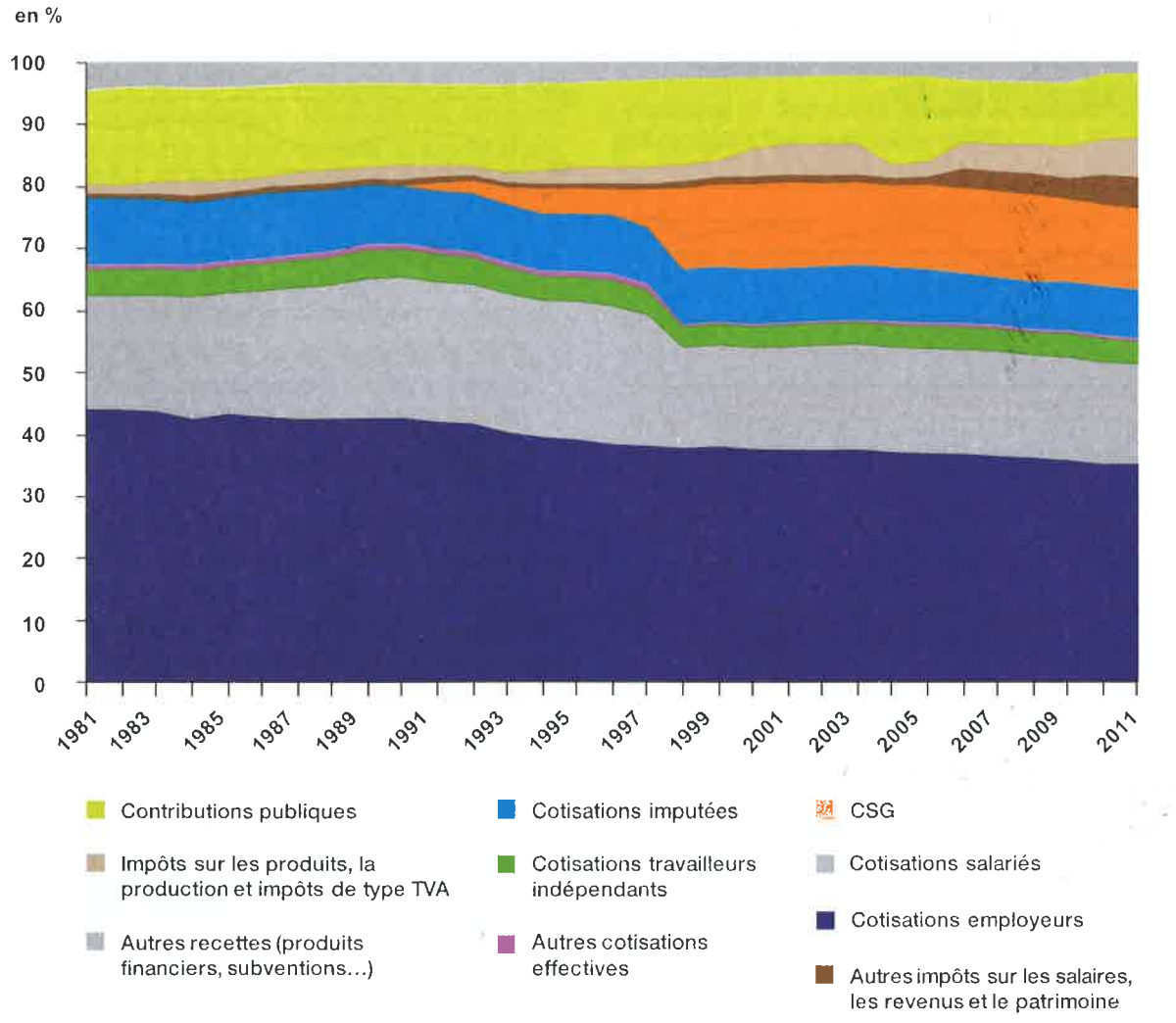
LES ACTIFS ET LES PLUS ÂGÉS DE PLUS EN PLUS MIS À CONTRIBUTION

Selon les comptes de la protection sociale, le poids des dépenses de protection sociale est passé de 23 % du PIB en 1979 à près de 31 % du PIB en 2011. Il est dès lors intéressant de savoir comment cette croissance des dépenses a été financée, et en particulier quelles sont les tranches d'âge qui ont été le plus mises à contribution.

Le premier point à rappeler est que les ressources de la protection sociale se sont diversifiées au cours de la période observée, l'élément majeur étant l'introduction de la contribution sociale généralisée (CSG) au début des années 1990 (graphique 7) tandis que la part des cotisations diminuait à la faveur des dispositifs successifs d'allègements.

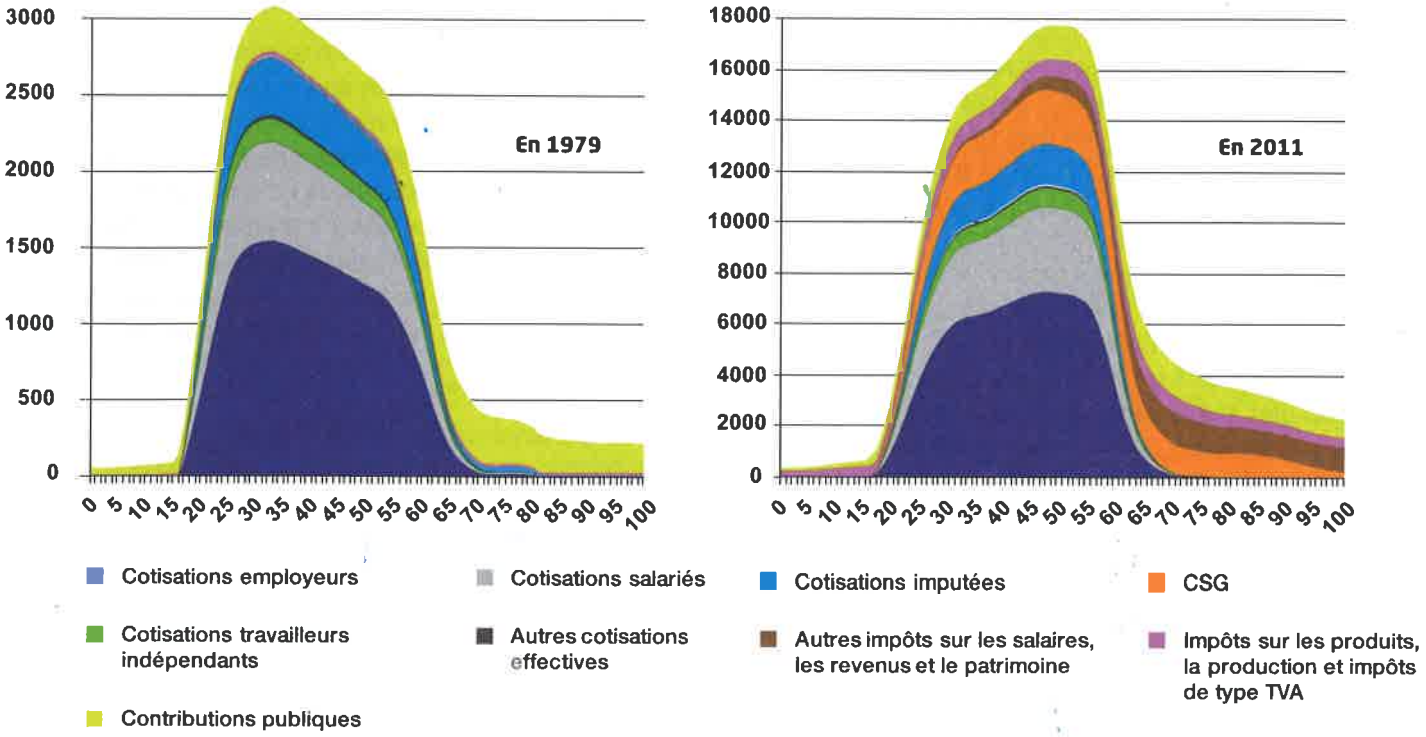
Les comptes de transferts nationaux fournissent des profils par âge pour la plupart des prélèvements obligatoires, permettant de savoir ce que paie, en moyenne, un individu d'un âge donné, une année donnée, en termes de TVA, d'impôt sur le revenu, de cotisations sociales, etc. En associant ces profils de prélèvements aux grands types de ressources de la protection sociale (hors « autres recettes » et « solde »), on peut produire des profils par âge de financement de la protection sociale. Le graphique 8 présente ainsi ce que paie en moyenne un individu pour financer la protection sociale, selon son âge, en 1979 et en 2011.

Graphique 7 - Évolution de la structure des ressources de la protection sociale



Source : comptes de la protection sociale.

Graphique 8 - Profil individuel moyen de financement de la protection sociale (en euros courants)

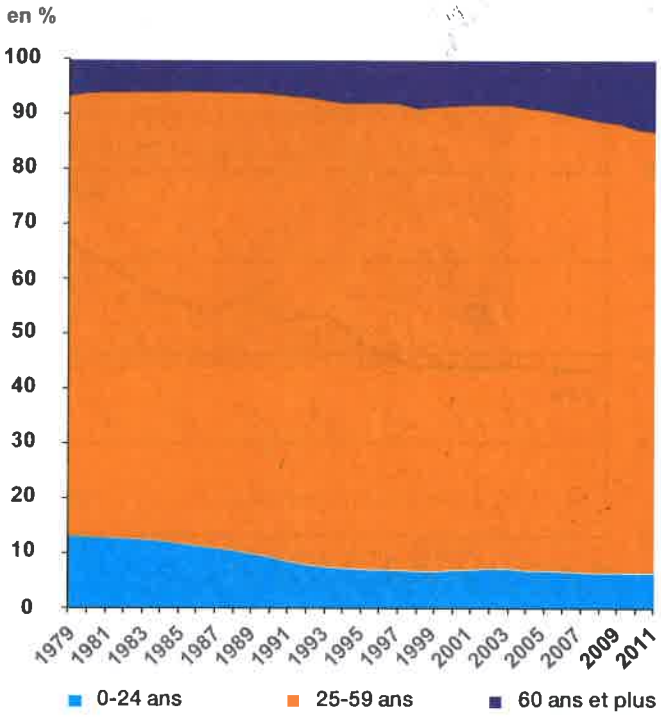


Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale.

On notera que le pic de contribution se situait en 1979 autour de 30 ans, alors qu'il se situe en 2011 autour de 55 ans. Cette évolution reflète la déformation au cours du temps du profil par âge des revenus du travail. Les trentenaires de la fin des années 1970 ont en effet bénéficié, par rapport à leurs aînés, d'un accès plus ouvert aux diplômes et qualifications élevés, d'une hausse de la participation des femmes au marché du travail et d'une entrée dans la vie active dans une conjoncture favorable. La situation était évidemment fort différente au début des années 2010, avec une conjoncture économique beaucoup moins favorable et un écart beaucoup plus faible entre trentenaires et quinquagénaires en termes de taux d'accès à l'enseignement supérieur et de taux d'activité des femmes.

On observe aussi que l'introduction de la CSG, qui repose sur une base plus large que les seuls revenus du travail, permet de davantage mettre à contribution les plus âgés. Pour autant, comme le montre le graphique 9, l'essentiel du financement de la protection sociale continue aujourd'hui de peser sur les individus d'âge actif. La part des moins de 25 ans dans le financement de la protection sociale baisse, essentiellement en raison de leur entrée plus tardive sur le marché du travail.

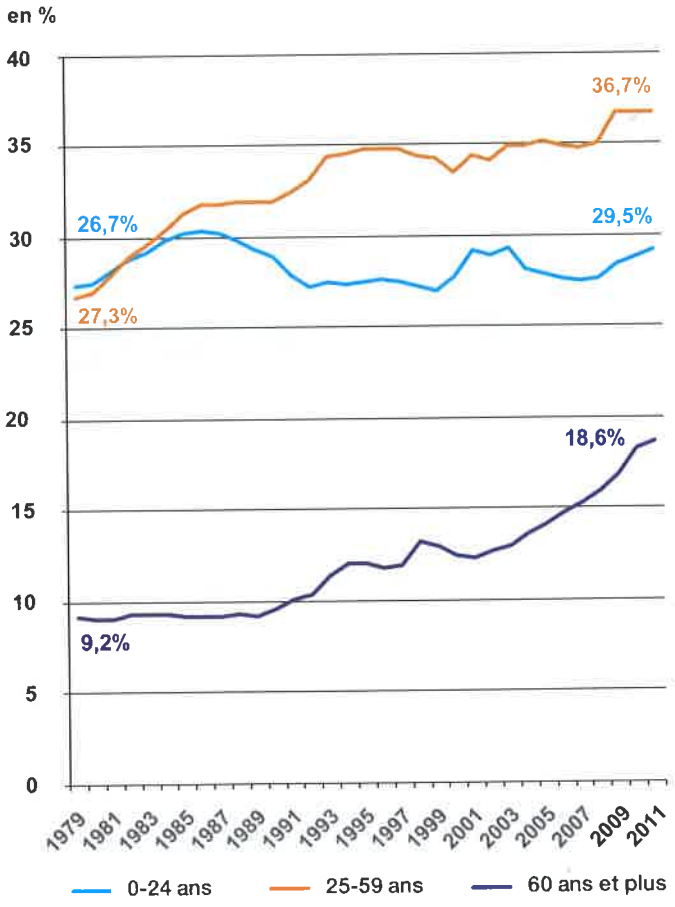
Graphique 9 - Évolution de la répartition du financement de la protection sociale par classe d'âge



Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale.

Pour chaque tranche d'âge, on peut calculer un taux de prélèvements pour le financement de la protection sociale en rapportant ce que paient les individus d'une tranche d'âge pour financer la protection sociale à un ensemble composé de leurs revenus du travail « superbruts » – c'est- à-dire incluant les cotisations sociales salariales et patronales –, de leurs revenus du capital et des transferts publics qu'ils reçoivent en espèces. Ce taux de prélèvements passe, pour les 25-59 ans, de 27 % à 37 % entre 1979 et 2011. Pour les plus de 60 ans, il passe d'environ 10 % à près de 20 % sur la période, soit un doublement, largement imputable à la mise en place de la CSG. En revanche, le taux de prélèvements sur les moins de 25 ans progresse beaucoup plus faiblement que pour les deux autres classes d'âge. Ainsi, alors qu'en 1979 le taux de prélèvements des moins de 25 ans était trois fois supérieur à celui des plus de 60 ans, il n'était qu'une fois et demie plus élevé en 2011.

Graphique 10 - Évolution du taux de prélèvements pour le financement de la protection sociale entre 1979 et 2011



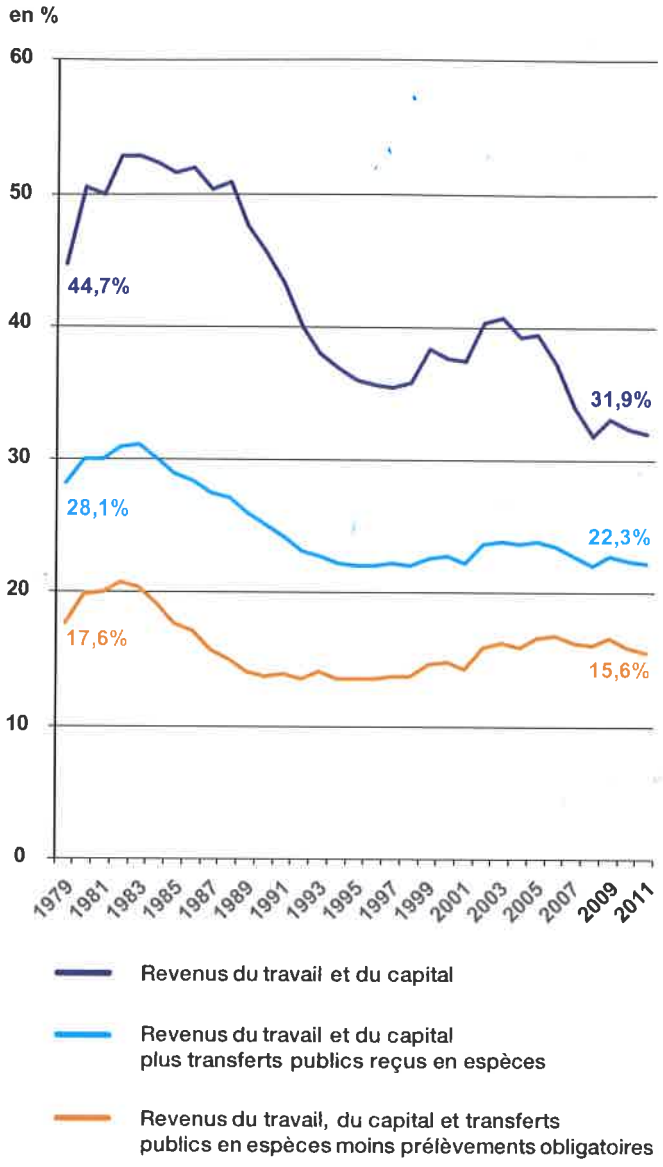
Source : comptes de transferts nationaux.

LA DÉGRADATION DE LA SITUATION RELATIVE DES JEUNES

La protection sociale est-elle trop généreuse à l'égard des plus âgés au détriment des plus jeunes ? Le fait est que la dépense moyenne dont bénéficient les premiers est très supérieure à celle dont bénéficient les seconds. Mais, comme nous l'avons vu, cette situation n'est pas vraiment nouvelle. Les dépenses moyennes à destination des uns et des autres ont évolué de façon plus comparable que les chiffres bruts ne pourraient le laisser penser et les plus âgés sont dorénavant davantage mis à contribution pour financer la protection sociale.

Il n'existe pas de critère d'équité consensuel qui permettrait de décider quel serait le bon niveau de dépenses pour les individus des différentes classes d'âge et *a fortiori* pour les individus de différentes générations. Mais si cette question ne peut se trancher simplement, il est en revanche possible d'évaluer la situation relative des uns et des autres en termes de niveau de vie ou de pauvreté. Il apparaît ainsi que, comparativement à ceux des plus de 60 ans, les revenus des moins de 25 ans ont eu tendance à diminuer, qu'il s'agisse des revenus primaires (travail et capital) ou bien de l'ensemble formé des revenus primaires et des transferts publics, avant et après prélèvements visant au financement de la protection sociale. C'est ce que met en évidence le graphique 11. L'évolution est bien sûr beaucoup plus spectaculaire pour les revenus primaires, notamment depuis le début des années 2000. Sur longue période, cette évolution est pour une bonne part la contrepartie de l'allongement de la durée des études, qui constitue en elle-même plutôt une avancée. Lorsqu'on prend en compte les transferts publics en espèces, l'évolution est plus modérée, et l'est encore davantage si l'on prend en compte les prélèvements obligatoires acquittés par les individus des différentes tranches d'âge.

Graphique 11 - Ratio des revenus des moins de 25 ans sur les revenus des plus de 60 ans



Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale.

On constate cependant bien au final une dégradation de la situation relative des plus jeunes, qui se retrouve lorsqu'on analyse l'évolution des niveaux de vie[5].

Le niveau de vie des retraités, qui s'élevait à 70 % du niveau de vie moyen de la population en 1970, a progressé pour atteindre 105 % de ce niveau de vie moyen en 2013, et même 109 % si l'on tient compte des loyers imputés nets (valeur locative du logement possédé, nette des intérêts d'emprunt payés par les accédants à la propriété)[6].

À l'inverse, la situation relative des plus jeunes s'est dégradée, notamment depuis le début des années 2000 : le niveau de vie moyen des moins de 25 ans est ainsi passé de 88 % de celui des plus de 60 ans en 2002 à 82 % en 2012 (dernière année disponible). L'évolution est plus spectaculaire encore lorsqu'on s'intéresse non plus au niveau de vie moyen d'une tranche d'âge mais à la proportion de pauvres au sein de chaque tranche d'âge : le taux de pauvreté des moins de 25 ans, qui était déjà deux fois supérieur à celui des plus de 60 ans en 1996, lui était 2,5 fois supérieur en 2012.

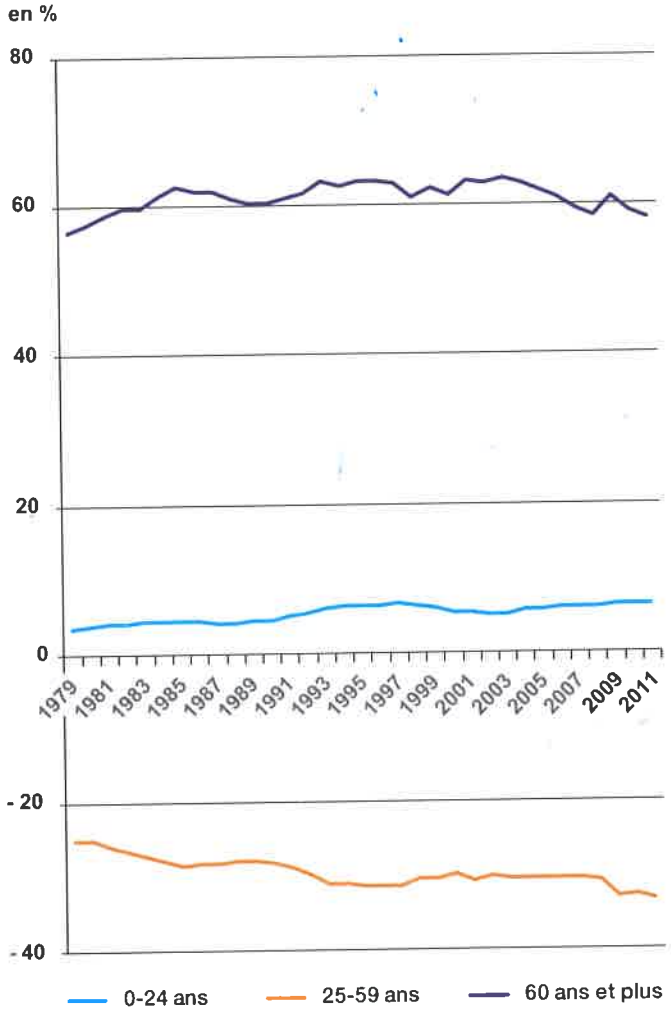
Ce constat n'est pas propre à la France. Dans la grande majorité des pays de l'Union européenne, l'écart de taux de pauvreté entre jeunes et retraités est élevé et s'est beaucoup accru depuis le début de la crise financière, les plus jeunes subissant la montée du chômage dont les retraités sont pour l'essentiel protégés[7].

QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES TRANSFERTS NETS ?

Si les prélèvements obligatoires qui financent les dépenses de protection sociale sont aujourd'hui davantage étalés tout au long de la vie, l'essentiel de l'effort reste consenti par les actifs. Dans le graphique 12, on évalue, pour trois classes d'âge, les transferts nets individuels de protection sociale, c'est-à-dire la somme de ce qu'un individu d'une tranche d'âge reçoit en moyenne en termes de prestations de protection sociale (en espèces comme en nature, mais hors éducation) moins la somme de ce qu'il paie *via* les taxes et cotisations pour financer la protection sociale, le tout étant rapporté au PIB par tête.

5. Les deux séries de données ne sont pas comparables en niveau absolu, notamment pour les enfants vivant dans le ménage de leurs parents : alors que les analyses en termes de niveau de vie font masse de tous les revenus du ménage pour calculer un même niveau de vie pour tous ses membres, les comptes de transferts nationaux ne mesurent les revenus et les transferts qu'au niveau des individus.
6. Conseil d'orientation des retraites (2015), *Les retraités : un état des lieux de leur situation en France*, treizième rapport, 16 décembre.
7. Hüttl P., Wilson K. et Wolff G. (2015), « The growing intergenerational divide in Europe », *Bruegel Policy Contribution*, n° 2015/17.

Graphique 12 - Transferts individuels nets de protection sociale pour trois classes d'âge en pourcentage du PIB par tête



Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale.

On observe bien que les plus âgés reçoivent des transferts nets à peu près constants au cours de la période, même si le montant de ces transferts nets, rapportés au PIB par tête, tend à se tasser depuis les années 2000 après avoir augmenté en début de période. Les jeunes, eux, ne bénéficient pas de gros transferts nets (les dépenses d'éducation ne sont pas incluses ici), mais leur situation s'est plutôt améliorée. Quant aux individus d'âge actif, ils contribuent davantage au financement de la protection sociale qu'ils n'en bénéficient. Il est donc naturel que leurs transferts nets soient négatifs. Mais le poids du financement de la protection sociale qu'ils supportent individuellement s'est beaucoup alourdi en raison des évolutions démographiques. Ils sont en effet moins nombreux pour financer des dépenses qui ont beaucoup augmenté du fait du vieillissement de la population.

La poursuite d'une telle évolution apparaît difficilement soutenable[8]. L'équilibre financier du système de protection sociale à moyen-long terme suppose en effet une évolution des dépenses par tête beaucoup moins rapide que celle des prélèvements par tête, afin de compenser l'impact des perspectives démographiques. Au vu de la situation des différentes classes d'âge, tant en termes de niveau de vie que de contribution nette au système de protection sociale, il apparaît difficile de mettre davantage à contribution les plus jeunes et les individus d'âge actif. Une baisse du transfert net perçu par les plus de 60 ans apparaît donc nécessaire. Cette évolution est de fait déjà engagée sous l'effet des différentes réformes des retraites déjà réalisées, elle devra vraisemblablement être poursuivie sous peine de voir la soutenabilité de notre système de protection sociale se traduire par un déséquilibre accru au détriment des plus jeunes et des actifs.

8. Sous l'effet des seules évolutions démographiques, et compte non tenu de la croissance d'une part, des réformes des prestations et prélèvements d'autre part, les dépenses de protection sociale croîtraient d'ici à 2060 beaucoup plus rapidement que les recettes (+ 42 % contre + 6 %).

CONCLUSION

Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? Si l'on regarde les dépenses dont chacun bénéficie au titre de la protection sociale, et *a fortiori* si l'on y ajoute les dépenses publiques d'éducation, la générosité du système à leur égard ne s'est pas autant affaiblie ces trente dernières années que les montants globaux pourraient le laisser penser. Certes, un individu jeune reçoit aujourd'hui nettement moins au titre de la protection sociale qu'un individu âgé, mais cela n'a rien de nouveau ni de choquant *a priori* puisque les besoins (santé notamment) et les logiques de redistribution ne sont pas les mêmes. Néanmoins, les revenus primaires des jeunes se sont dégradés au cours du temps relativement à ceux des plus âgés, et la pauvreté monétaire, jadis un phénomène typique des âges élevés, touche désormais deux fois et demie plus souvent les moins de 25 ans que les plus de 60 ans. Cette évolution pourrait plaider pour un rééquilibrage des dépenses de protection sociale en direction des plus jeunes.

Pour sa part, le financement de la protection sociale repose encore essentiellement sur les actifs, mais moins que par le passé. Les plus âgés sont en effet deux fois plus mis à contribution qu'il y a vingt ans, du fait de l'instauration de la CSG. Au niveau agrégé, l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses du baby-boom renforce la contribution des plus âgés au financement de la protection sociale, mais cette arrivée alimente en retour des dépenses de protection sociale sensiblement plus importantes.

Faire un bilan complet de ce qu'a payé une génération au titre du financement de la protection sociale et de ce qu'elle a reçu en retour nécessiterait de suivre cette génération de sa naissance à sa mort. Cela n'est pas possible aujourd'hui. Quand bien même on y arriverait demain, la question de l'équité n'en serait pas réglée pour autant. Si par exemple on établissait que le « rendement » des prélèvements avait diminué au cours du temps, d'autres critères devraient être pris en compte : augmentation de l'espérance de vie, augmentation du pouvoir d'achat, amélioration de l'état de santé, etc.

Les réformes successives de notre système de retraites devraient ramener dans les prochaines décennies la progression des dépenses de pensions à un niveau plus soutenable, par une baisse progressive du taux de remplacement, sous réserve toutefois qu'il y ait un minimum de croissance économique. Mais il faudra encore faire face à l'augmentation très probable des dépenses de santé et de dépendance du fait notamment des évolutions démographiques. Dans ces conditions, compte tenu des niveaux de vie et de pauvreté des différentes classes d'âge et des niveaux relatifs, il semble difficile de réduire les transferts nets vers les plus jeunes et les individus d'âge actif, ce qui appellera dans les dix prochaines années une baisse du transfert net perçu globalement par les plus de 60 ans. Dans le même temps, les dépenses de notre système de protection sociale devront favoriser des politiques renforçant sa soutenabilité, notamment en améliorant les taux de participation au marché du travail et d'emploi : politiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, investissement dans la petite enfance, l'éducation et la formation tout au long de la vie, dispositifs favorisant un vieillissement actif.

Mots clés : protection sociale, jeunesse, intergénérationnel, comptes de transferts nationaux

DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

www.strategie.gouv.fr (rubrique publications)

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :

www.strategie.gouv.fr

francestrategie

@strategie_Gouv

Imprimé par la Dila IMPRIM'VERT PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général
Directrice de la rédaction :
Selma Mahfouz,
commissaire générale adjointe
Secrétaire de rédaction :
Valérie Senné
Impression :
France Stratégie
Dépôt légal :
Janvier 2016 - N° ISSN 1760-5733
Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
directeur du service
Édition-Communication
01 42 75 61 37
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

FRANCE STRATÉGIE

France Stratégie a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.

FRANCE STRATÉGIE - 18, RUE DE MARTIGNAC - 75700 PARIS SP 07 - TÉL. 01 42 75 60 00