

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 23 novembre 2023 à 10h00
« Transferts entre âges et générations »

Document n° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Note de présentation générale

L'équité entre générations fait partie des objectifs fondateurs du système de retraites par répartition. Les analyses du COR ont pour mission de veiller au respect de cet objectif¹. Les travaux permettant par exemple de comparer pour différentes générations le rendement du système de retraite, ainsi que la redistribution opérée par ce même système au sein d'une génération, fournissent à cette fin un éclairage précieux sinon indispensable².

Cette séance vise à élargir ces analyses à l'ensemble de la redistribution entre les classes d'âge et de revenu opérée par le système socio-fiscal. Elle a pour objectif de situer les prélèvements et les transferts liés à la retraite (cotisations ou financement par l'impôt d'un côté, et pensions de l'autre) dans le contexte global de l'ensemble des prélèvements obligatoires, dépenses publiques et transferts privés en France. Le financement de la consommation à chaque âge (par des revenus individuels, des transferts publics, des transferts privés ou de l'épargne) est comparé à celui des principaux partenaires économiques de la France. Les prestations publiques peuvent être quant à elles élargies à l'ensemble des transferts publics en nature comme l'éducation, la santé ou la défense.

Le **document n°2** retrace les différentes techniques qui permettent d'étudier les transferts entre générations : les comptes par générations, les comptes de transferts nationaux, dont les techniques sont harmonisées au niveau international et publiées par les Nations Unies, les comptes nationaux distribués de l'Insee et le modèle Euromod de la Commission européenne³.

Les comptes par générations développés au début des années 1990 par Auerbach *et al.* (1992)⁴ sont les prémisses des trois autres techniques développées dans le document n°2. Cette méthodologie inaugurale permettait notamment d'évaluer si chaque génération était gagnante ou perdante tout au long de son cycle de vie entre les prélèvements obligatoires versés et les prestations reçues. Les trois techniques développées dans la continuité de cette approche, et présentées dans cette séance, sont fondées sur des données d'enquête au niveau individuel ou du ménage, permettant une comptabilité nationale désagrégée. Elles visent ainsi à relier pour chaque groupe de revenu ou d'âge les données microéconomiques portant sur les comportements individuels aux agrégats macroéconomiques tels que la consommation

¹ Voir le décret du 10 mai 2000 portant création du COR, qui fixe à ce dernier trois grandes missions dont celle de « *veiller à la cohésion du système de retraite par répartition, en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations* ». Pour plus de précisions sur les différentes manières d'appréhender cette question dans le cadre des retraites, voir : Guégano, Y. (2021). L'équité intergénérationnelle appréciée à partir des travaux du Conseil d'orientation des retraites. *Regards*, 59, 53-65. <https://doi.org/10.3917/regar.059.0053>

² Voir le document n°4 de la séance plénière du 14 octobre 2021 « Effets redistributifs sur cycle de vie du système de retraite » : « Le taux de rendement interne du système de retraite français : quelle redistribution au sein d'une génération et quelle évolution entre générations ? » (Y. Dubois et A. Marino)

³ Dans sa version détaillée par groupes d'âges et types de revenus à partir de données d'enquêtes.

⁴ Auerbach A. J., Gokhale J, Kotlikoff L. K. (1992), "Generational accounting: A new approach to understanding the effects of fiscal policy on saving", *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303-318.

globale, les prélèvements obligatoires totaux ou les prestations en espèce (les retraites par exemple) ou en nature (à l'instar de l'éducation).

1. Les jeunes et les plus âgés sont bénéficiaires nets des transferts publics et privés

Les comptes de transferts nationaux permettent tout d'abord de déterminer comment se répartissent les transferts publics au fil du cycle de vie, nets des contributions versées pour leur financement (cf. **documents n°3 et 4**)⁵

L'ensemble des transferts publics, nets des contributions versées, est positif pour les plus jeunes (moins de 24 ans) qui ne sont pas indépendants financièrement, à hauteur de 25 % du PIB par habitant environ. C'est aussi le cas pour les plus âgés (au-delà de 60 ans) à hauteur de 45 % environ, en raison du fait qu'ils touchent le plus souvent une pension et d'une consommation de soins plus importante. La composition des transferts varie entre ces deux groupes : ceux en direction des jeunes sont principalement composés d'éducation ou de prestations familiales, alors que les transferts envers les plus âgés sont surtout des pensions de retraite et des dépenses de santé. La tranche d'âge intermédiaire, correspondant au temps de l'activité professionnelle, contribue en revanche logiquement davantage qu'elle ne bénéficie du système, ce qui se traduit par une contribution nette à hauteur de presque 50 % du PIB par habitant. Les retraites, en particulier, résultent ainsi en France d'un transfert entre la population en âge de travailler (qui paie notamment des cotisations) et la population à la retraite (qui reçoit ces prélèvements sous forme de prestations).

Les plus de 60 ans bénéficient en 2019 des trois quarts des dépenses de protection sociale, qui incluent notamment la santé et la retraite. Ces dépenses ont augmenté entre 1979 et 2019 de 25 % à 31 % du PIB pour l'ensemble de la population en lien avec une progression de la part des plus de 60 ans dans la population de 17 % à 26 %. L'augmentation de la part des dépenses publiques consacrées aux plus âgés pourrait résulter du fait qu'on leur consacre proportionnellement plus d'argent public. Or on observe plutôt que si la masse des dépenses consacrée aux plus âgés a augmenté, c'est parce que leur proportion dans la population progresse au fil des générations. Le niveau des prestations par individu a à l'inverse plutôt diminué en euros constants ces dernières années. Cela s'explique notamment par les réformes successives du système de retraite qui ont conduit à repousser l'âge effectif de départ à la retraite et à modérer la croissance du niveau des pensions. Par ailleurs, la diversification des ressources de la protection sociale s'est traduite par une mise à contribution plus importante des plus âgés : la CSG et les taxes affectées au financement de la protection sociale touchent des individus de tous âges, contrairement aux cotisations sociales qui ne touchent que les actifs et dont le poids dans les recettes a diminué.

⁵ Tous les transferts monétaires ou en nature sont pris en compte, aussi bien pour les transferts publics (comme l'éducation par exemple) que pour les transferts familiaux (la consommation est répartie au sein des ménages).

2. Une consommation qui progresse au fil des générations pour les plus âgés, mais diminue pour les personnes d'âge actif

L'évolution de la consommation pour les différentes classes d'âge au fil des générations suit des tendances différentes entre celles qui sont retraitées en 2019 et celles qui sont d'âge actif. La consommation des plus âgés a continué à augmenter pour les générations les plus récentes (génération 1950) par rapport à leurs aînées (générations 1940 à 1900), en euros constants. A l'inverse, en 2019, les générations d'âge actif (nées en 1970 et en 1960, qui ont respectivement 49 ans et 59 ans) ont à âge égal une consommation inférieure à la consommation des générations nées dix ans plus tôt. L'ordre de grandeur de ces diminutions de consommation en euros constants est de 5 %.

Lorsque l'on compare la consommation des plus de 65 ans à celle des 25-44 ans en 2011, la France se place à un niveau médian similaire à celui de ses principaux partenaires occidentaux, notamment l'Allemagne et la Suède (**document n°5**). Le ratio de la consommation des plus de 65 ans sur celle des 25-44 ans est égal à 1,25 en France, 1,19 en Suède et 1,31 en Allemagne. Ce taux est nettement plus élevé aux Etats-Unis (1,57) et plus bas en Espagne (1,08). La Chine a un taux bien plus faible à 0,87 qui semble atypique au sein de cet ensemble de pays.

La situation a évolué en France entre 2011 et 2019. Les chiffres français montrent une croissance toute particulière et récente de la consommation des seniors relativement à celle des jeunes actifs avec un ratio de 1,34 pour l'année 2019, contre 1,25 en 2011⁶. Cette évolution du ratio est liée à une poursuite de la hausse de la consommation des retraités, tandis que la consommation des actifs se met à diminuer avec l'âge en euros constants pour les actifs des générations 1980.

3. La progression de la consommation des seniors est financée par une diminution de l'épargne

Les comptes de transferts nationaux permettent également de savoir à partir de quel âge les revenus individuels obtenus sur le marché du travail (ou éventuellement les revenus financiers) sont supérieurs au niveau de consommation et quels sont les transferts nets qui permettent de financer la consommation lorsque ce n'est pas le cas. Les grandes sources de revenus par individu et par âge ont évolué entre 1979 et 2019, et leur étude permet d'identifier selon l'âge la part respective des revenus individuels du travail, des transferts publics nets reçus (prestations reçues moins prélèvements versés) et des transferts privés (familiaux) dans le financement de la consommation.

⁶ Les techniques des comptes de transferts nationaux sont harmonisées pour une soixantaine de pays. En ce qui concerne les pays européens, les données d'enquête pour les budgets des ménages reposent sur les données EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) et les données macroéconomiques des systèmes de comptes européens (ESA) eux-mêmes compatibles avec le SNA. Les comparaisons sont effectuées pour l'année 2011 entre la France, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et au sein de l'Europe avec l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Suède et la Belgique.

Entre 1979 et 2019, les prélèvements nets sur les personnes âgées de 25 à 59 ans ont augmenté de 40 % à 48 % du PIB par tête. Cette augmentation des prélèvements nets peut expliquer d'une part la baisse de la consommation des actifs de la génération 1980 au cours des dernières années, et d'autre part la baisse relative de la consommation des générations 1970 et 1960 par rapport à leurs aînées. A l'inverse, ces baisses de consommations ne s'expliquent pas par une augmentation de l'épargne.

La progression de ces prélèvements a notamment permis une augmentation des prestations nettes publiques versées aux moins de 25 ans, qui passe de 20 à 25 %. Ainsi la composition des revenus des jeunes adultes (18-24 ans) a également fortement évolué sur longue période. Alors qu'ils vivaient encore principalement de leurs revenus du travail en 1979, qui finançaient environ 85 % de leur consommation, ces derniers ne représentent plus qu'environ 50 % de leur consommation depuis le milieu des années 1990 en raison de l'augmentation de la durée des études.

Les transferts nets aux plus âgés ont également beaucoup varié, globalement dans le sens d'une baisse par rapport au niveau des années 1980 et en restant compris entre 45 et 60 % du PIB par tête⁷. Dans le même temps, la part financée par l'Etat dans la consommation des seniors connaît une diminution au fil des générations. Cette diminution est concomitante d'une hausse de la part du financement individuel. Ainsi, la progression de la consommation des seniors n'est pas liée à une hausse des revenus, mais à une diminution de leur épargne.

À l'international, la France se distingue par un financement de la consommation des jeunes et des personnes âgées reposant très largement sur la sphère publique (**document n°5**). Ici encore, la consommation des jeunes et des seniors peut être financée de trois manières : soit par les individus eux-mêmes, soit par la collectivité, soit par leur famille. La France est le pays où les moins de 25 ans bénéficient de la part des transferts publics (éducation incluse) la plus élevée : 47 % en 2011, devant les Etats-Unis où ce taux est de 41 %, contre 30 % au Royaume-Uni et 28 % en Allemagne où la part est la plus faible (mis à part la Chine où elle est seulement de 19 %). Ce partage tient notamment à la part importante du système d'enseignement supérieur en France qui est financée par l'Etat et laisse un faible coût à la charge des familles, contrairement au système anglo-saxon.

La part des transferts familiaux⁸ destinés aux moins de 25 ans varie aussi fortement selon les pays. Ceci reflète en partie les différences d'âges auxquels les jeunes quittent le domicile familial (de manière tardive dans les pays méditerranéens, comme en Italie par exemple, ou de façon précoce comme en Suède), même si les parents continuent à financer de façon substantielle la consommation des jeunes étudiants ayant déjà quitté le foyer familial, ainsi

⁷ Ils s'élevaient à hauteur de 60 % du PIB par tête au milieu des années 1980, ont diminué jusqu'à 50 % au milieu des années 2000 (vers 2008), pour remonter rapidement vers 2009 aux alentours de 55 %, et diminuer à nouveau pour descendre à environ 45 % du PIB par habitant en 2019.

⁸ Les transferts familiaux prennent bien en compte à la fois les transferts monétaires et en nature. Seuls les dons de temps ne sont pas intégrés dans les comptes de transferts nationaux. Certains pays développent en plus des comptes de transferts nationaux, des comptes sur les dons en temps (projet développé sous le nom de « *Counting women's work* »).

que l'ampleur des prestations publiques à destination des jeunes adultes. La part des transferts familiaux dans le financement de la consommation des moins de 25 ans est de 36 % en France (pays où cette part est la plus faible, compte tenu du financement public des études), de 41 % aux Etats-Unis et en Suède, de 46 % au Royaume-Uni, de 51 % en Espagne et de 54 % en Italie (pays où cette part est la plus élevée).

Par ailleurs, pour tous les pays, hormis les Etats-Unis (où l'individu est majoritairement le financeur de la période de retraite), la protection sociale est le principal financeur de la consommation au-delà de 65 ans. La France se singularise en 2011 par une part de la sphère publique nettement plus importante que la moyenne, notamment du fait de la taille importante du système de retraite public : la contribution publique est d'environ 20 points au-delà de la moyenne de celle des pays analysés à titre de comparaison. La part de la consommation financée par les individus est par conséquent en moyenne 20 points inférieure à celle des pays étudiés. Inversement, la part financée par le système de protection sociale est logiquement plus faible dans les pays où les régimes de retraites par capitalisation ont connu un développement important comme l'Allemagne (où 54% du financement viennent des ressources de l'individu), le Royaume-Uni (48%) et surtout les Etats-Unis (71%)⁹.

Il faut cependant noter que le financement a été substantiellement modifié en France entre 2011 et 2019 dans le sens d'une part croissante du financement par les individus eux-mêmes, alors que cela n'a pas forcément été le cas chez nos principaux partenaires. Cela tient notamment à l'entrée en vigueur des réformes des retraites, qui ont accru la part des plus âgés finançant leur consommation à l'aide des revenus de leur travail. La part du financement de la consommation des seniors par les transferts publics a diminué pour atteindre 69%, la composante individuelle ayant parallèlement augmenté jusqu'à atteindre 35%. Cela tend à rapprocher la structure de financement de celle de nos voisins, avec une contribution publique qui reste cependant très forte et prépondérante, et qui repose sur le système de retraite par répartition. Malheureusement, les données de 2019 ne sont pas encore disponibles pour les pays auxquels nous comparons la France.

4. Les transferts familiaux vont des plus âgés vers les plus jeunes

L'analyse des sources de financement de la consommation montre un rôle limité des transferts familiaux au global, même s'ils peuvent avoir des effets importants pour les jeunes adultes en études. Ces transferts ne dépassent pas 5 % des revenus, même s'ils sont parfois réguliers, et sont surtout versés par les plus âgés (cf. **document n°6**). Ce sont les ménages de 59-64 ans qui versent le plus d'aides¹⁰, principalement vers leurs enfants et leurs petits-enfants, avec un pic autour de 60 ans. Environ 90 % des dons se font au sein d'une même famille et la part des ménages donneurs oscille aux alentours de 50 % quasiment à tous les âges de la vie. En

⁹ En Chine, en 2011, la part publique est de 63 % et celle de la famille de 34 %. C'est le seul pays de ceux étudiés où la famille finance de façon conséquente la consommation des plus âgés. En France et aux Etats-Unis, les plus âgés sont au contraire contributeur nets au reste de leur famille (ce sont eux qui financent les plus jeunes à hauteur de 4 %). Il n'y a aucun transfert familial notable entre les plus de 65 ans et le reste de la population dans les autres pays étudiés.

¹⁰ Les aides versées aux parents et grands-parents (donc vers les ascendants) existent également, mais sont très faibles (environ 20 euros par mois en 2017).

revanche, la part des ménages recevant des aides décroît avec l'âge, pour atteindre moins de 25 % après 65 ans. Dans l'ensemble, les retraités versent plus d'aides que l'ensemble des actifs, mais moins que les actifs de 50 à 65 ans. Et les retraités reçoivent des aides inférieures à celle des actifs (environ 35 euros par mois en moyenne, contre 55 euros pour les actifs).

Ces transferts sont inégalement répartis. Au sein des retraités, le montant d'aide versé est d'autant plus important que le ménage se situe dans un quartile de niveau de vie des retraités élevé. Ainsi le 4^e quartile a versé près de 500 euros d'aide sur les deux derniers mois, et 61 % de ces ménages ont versé une aide. Plus largement, la part de l'ensemble des ménages qui versent des aides augmente avec le niveau de vie, d'un tiers à deux-tiers du premier au dernier décile. Les aides versées sont d'un montant bien plus élevé chez les plus aisés (dernier décile) en 2017.

5. Les plus de 60 ans sont les principaux bénéficiaires de la redistribution incluant l'ensemble des services publics

Les comptes nationaux distribués (cf. **document n°2**) permettent d'étudier non seulement les inégalités de revenu par âge (comme les comptes de transferts nationaux évoqués dans la partie précédente) mais aussi les inégalités au sein de chaque décile de revenu (cf. **documents n°7 et n°8**). Ces comptes nationaux distribués permettent, comme les comptes de transferts nationaux, d'évaluer la redistribution « élargie », c'est-à-dire celle qui inclut l'ensemble des transferts publics perçus par les ménages, y compris les services publics individualisables comme l'éducation ou la santé, ou non individualisables comme la défense ou la recherche¹¹.

La redistribution incluant l'ensemble des services publics conduit à une forte réduction des inégalités. Avant les prélèvements et les transferts élargis, les ménages aisés ont un revenu 18 fois plus élevé que celui des ménages pauvres, contre un écart de 1 à 3 après transferts. Ces services et prestations bénéficient à 57 % de l'ensemble de la population, qui reçoivent en 2021 davantage de cette redistribution « élargie » que ce qu'ils financent. La proportion des bénéficiaires nets s'élève même à 90 % parmi les plus de 64 ans, qui ont pour la plupart liquidé leur retraite et ont une consommation de soins plus importante que l'ensemble.

En dehors des retraités, les bénéficiaires nets de la redistribution élargie sont surtout les plus modestes, ainsi que les familles avec enfants et les ménages les moins diplômés. Pour les ouvriers et les employés, le bilan redistributif est quasi neutre, alors que les cadres, travailleurs indépendants, chefs d'entreprise sont contributeurs nets, ainsi que, dans une moindre mesure, les professions intermédiaires. Les contributeurs nets sont des ménages actifs, aisés, âgés entre 40 et 60 ans, plutôt cadres ou urbains. Parmi les 50-59 ans, près de 70 % des individus sont contributeurs nets à la redistribution élargie.

6. Existe-il un arbitrage entre une redistribution envers les personnes les plus modestes et des transferts vers les plus âgés ?

¹¹ Les prélèvements comprennent quant à eux les impôts, taxes et cotisations sociales qui financent notamment les retraites.

Dans le **document n°9**, les auteurs montrent l'intérêt de distinguer l'effet des transferts liés aux retraites du reste de la redistribution.

Les auteurs s'intéressent à l'arbitrage potentiel qui pourrait exister pour un niveau de prélèvements obligatoires donné entre l'ampleur du système de retraite public obligatoire et le soutien apporté aux travailleurs pauvres. Ils soulignent des différences significatives dans le dimensionnement et les modes de redistribution en Europe en fonction de la taille des régimes de retraites publics. A partir de données sur les prélèvements versés et les prestations reçues, par quartile de revenus, dans les différents pays européens, ils montrent qu'il existe une relation globalement négative entre la taille des régimes de retraite publics obligatoires et le niveau de redistribution envers les plus pauvres.

Parmi les pays examinés, ceux qui font le plus de transferts vers les plus âgés (autrement dit, ceux qui ont un système public de retraite plus important) font moins de redistribution envers les plus pauvres (quel que soit leur âge). L'Espagne et l'Italie sont des pays qui versent des pensions publiques élevées envers leurs retraités, y compris ceux à haut niveau de revenus, mais avec peu d'aide aux ménages en âge de travailler à faibles revenus. A contrario, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni possèdent un système de retraite public moins important, mais une forte protection sociale vis-à-vis des ménages les plus pauvres.

La France et l'Allemagne font en revanche partie des pays caractérisés à la fois par des pensions élevées, donc un transfert important vers les plus âgés, et un haut niveau de redistribution envers la population en âge de travailler la plus pauvre.

Le fait que les transferts entre les plus âgés comme la redistribution envers les plus pauvres reposent sur des prélèvements obligatoires peut contribuer à expliquer que les transferts entre générations (des actifs vers les personnes âgées) soient susceptibles de se substituer à la redistribution entre groupes de revenus.