

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

Document n° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ?
Etude longitudinale**

France Stratégie



Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ?

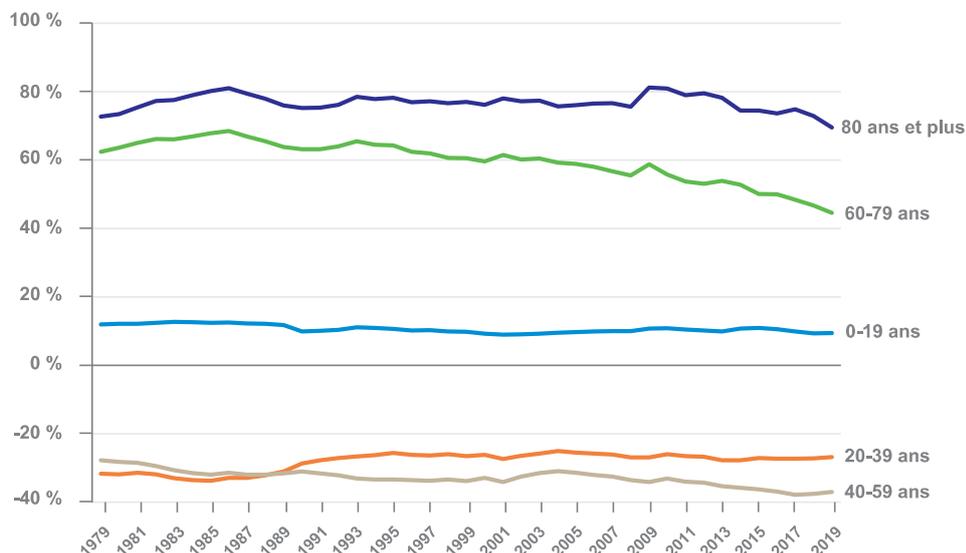
Entre 1979 et 2019, la part des plus de 60 ans dans la population est passée de 17 % à 26 %. Ce vieillissement a alimenté la hausse des dépenses de protection sociale, qui ont progressé sur la même période de 25 % à 31 % du PIB. De fait, les dépenses de santé et de retraites, qui bénéficient largement aux plus de 60 ans, représentent aujourd'hui les trois quarts des dépenses de protection sociale. Pour autant, depuis une décennie, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB s'est stabilisée, alors que le vieillissement de la population se poursuivait. Comment cette stabilisation a-t-elle été réalisée, et donc, qui paie le coût du vieillissement de la population ?

Pour répondre à cette question, on mobilise ici les comptes de transferts nationaux (CTN) qui proposent des profils par âge de consommation, de revenu, de transferts publics et privés, reçus et versés. Ces comptes permettent de décomposer l'évolution des dépenses dont bénéficie un groupe d'âge en un facteur démographique, lié au poids de ce groupe dans la population, et un facteur « politique », lié au choix du niveau moyen de dépense par tête à âge donné.

Plusieurs enseignements se dégagent. Tout d'abord, les plus de 60 ans reçoivent, collectivement, une part croissante des dépenses de protection sociale. Mais depuis une dizaine d'années, cette part augmente moins vite que la part des plus de 60 ans dans la population. Autrement dit, le montant des prestations de protection sociale reçues en moyenne par une personne de plus de 60 ans augmente moins vite que le PIB par habitant. Cela s'explique principalement par la montée en puissance des réformes successives du système de retraite. Ensuite, la diversification des ressources de la protection sociale s'est traduite par une mise à contribution plus forte des plus âgés : poids croissant, dans les ressources de la protection sociale, de la contribution sociale généralisée (CSG) et des impôts et taxes affectés, qui reposent sur une assiette large, et diminution du poids des cotisations sociales, qui ne reposent que sur le travail.

Au total, si les plus de 60 ans restent bénéficiaires nets de la protection sociale, les transferts qu'ils reçoivent en moyenne individuellement, nets de leurs contributions à son financement, ont diminué significativement au cours de la dernière décennie. Cela a permis en retour de limiter pour les actifs la hausse des coûts associés au vieillissement de la population.

Transferts nets moyens de protection sociale rapportés au PIB par tête



Lecture : le transfert net moyen reçu par un individu âgé de 60 à 79 ans, soit ce qu'il reçoit de la protection sociale moins ce qu'il paie pour la financer, s'élevait en 2019 à 47 % du PIB par tête. En 2019, le PIB par tête s'élevait à 36 300 euros.

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

Pierre-Yves Cusset

Département Société
et politiques sociales

Hippolyte d'Albis
(CNRS et PSE),

Julien Navaux
(HEC Montréal et ESG UQUAM),

Jacques Pelletan
(Université Paris 8)

Équipe Comptes
de transferts nationaux France

La *Note d'analyse* est publiée 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

En 2016, France Stratégie publiait une note intitulée « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? »¹. On y montrait que l'essentiel de la hausse des dépenses sociales observée entre 1979 et 2011 était concentrée sur les plus de 60 ans, mais que cela était d'abord imputable à la hausse du poids des seniors dans la population et secondairement seulement à la hausse des montants de prestations qu'ils reçoivent chacun individuellement. On y expliquait également que, pour financer une protection sociale dont les dépenses avaient fortement augmenté, les actifs avaient été davantage mis à contribution, mais que les plus âgés n'étaient pas en reste, avec notamment l'introduction de la contribution sociale généralisée (CSG).

Ces évolutions se sont-elles poursuivies sur la dernière décennie ? C'est à cette question que la présente note souhaite répondre. Pour ce faire, nous mobilisons, comme en 2016, les comptes de transferts nationaux (voir encadré 1), dans une version actualisée jusqu'en 2019. Ces comptes fournissent en particulier des profils par âge de revenu, de consommation, mais aussi de transferts publics et privés, reçus et versés.

Après un bref rappel de l'évolution des dépenses de protection sociale sur longue période, on étudie les profils par âge des dépenses et des prélèvements qui financent la

Encadré 1 – Les comptes de transferts nationaux

Les comptes de transferts nationaux reposent sur une méthodologie internationale² permettant de constituer des profils par âge non seulement de revenu et de consommation mais aussi de transferts publics et privés. Le but de cette méthode est de mieux comprendre la façon dont les ressources publiques et privées circulent entre les âges et entre les générations. En France, ces profils, produits par une équipe de chercheurs dirigée par Hippolyte d'Albis, sont disponibles pour toutes les années comprises entre 1979 et 2019. Ils ont été construits à partir de plusieurs enquêtes, notamment l'enquête Budget de famille de l'Insee. Les profils obtenus sur données d'enquête sont systématiquement recalés sur des agrégats de la comptabilité nationale pour assurer la cohérence de l'ensemble.

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 so-

ciété. L'analyse est menée à la fois au niveau des groupes d'âge pris dans leur ensemble (dépenses totales) et au niveau des individus de chaque groupe d'âge (dépenses par tête). Cette double approche nous permet de distinguer, dans l'évolution des dépenses de protection sociale, ce qui relève des évolutions démographiques et ce qui relève de l'évolution des montants moyens par tête. Enfin, on présente un petit exercice de simulation qui met en évidence l'évolution « spontanée » des dépenses entre 2011 et 2019 sous le seul effet du vieillissement démographique – donc à dépense par tête inchangée pour chaque groupe d'âge – et qui permet de comparer cette évolution « spontanée » à l'évolution observée.

DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE : STABILISÉES EN PART DE PIB MAIS DAVANTAGE CONCENTRÉES SUR LES ÂGES ÉLEVÉS

Lorsqu'on observe les dépenses de prestations de protection sociale sur longue période (en nature ou en espèces), on constate que leur part dans le PIB s'est accrue à un rythme très rapide jusqu'au début des années 2010 avant de se stabiliser. La hausse des dépenses s'est concentrée sur les risques qui concernent plus particulièrement les personnes âgées : maladie et vieillesse-survie.

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. Le champ des prestations (en nature ou en espèces) de protection sociale retracées dans les comptes de transferts nationaux couvre environ 703 milliards d'euros en 2019, contre 761 milliards d'euros de prestations pour 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 ont été construits en exploitant les diverses enquêtes et sources administratives. 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 ménage³.

1. Albis (d') H., Cusset P.-Y. et Navaux J. (2016), « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », *La Note d'analyse*, n° 37, France Stratégie, janvier.

2. Un projet du Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (DAES), présenté sur le site National Transfer Accounts.

3. Pour en savoir plus, on pourra notamment consulter l'annexe méthodologique hébergée sur le site de France Stratégie. Voir également Albis (d') H., Bonnet C., Navaux J., Pelletan J. et Wolff F.-C. (2017), « Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 », *Économie et Statistique*, n° 491-492, mars, p. 51-76.



Stabilisation des dépenses de protection sociale sur la dernière décennie

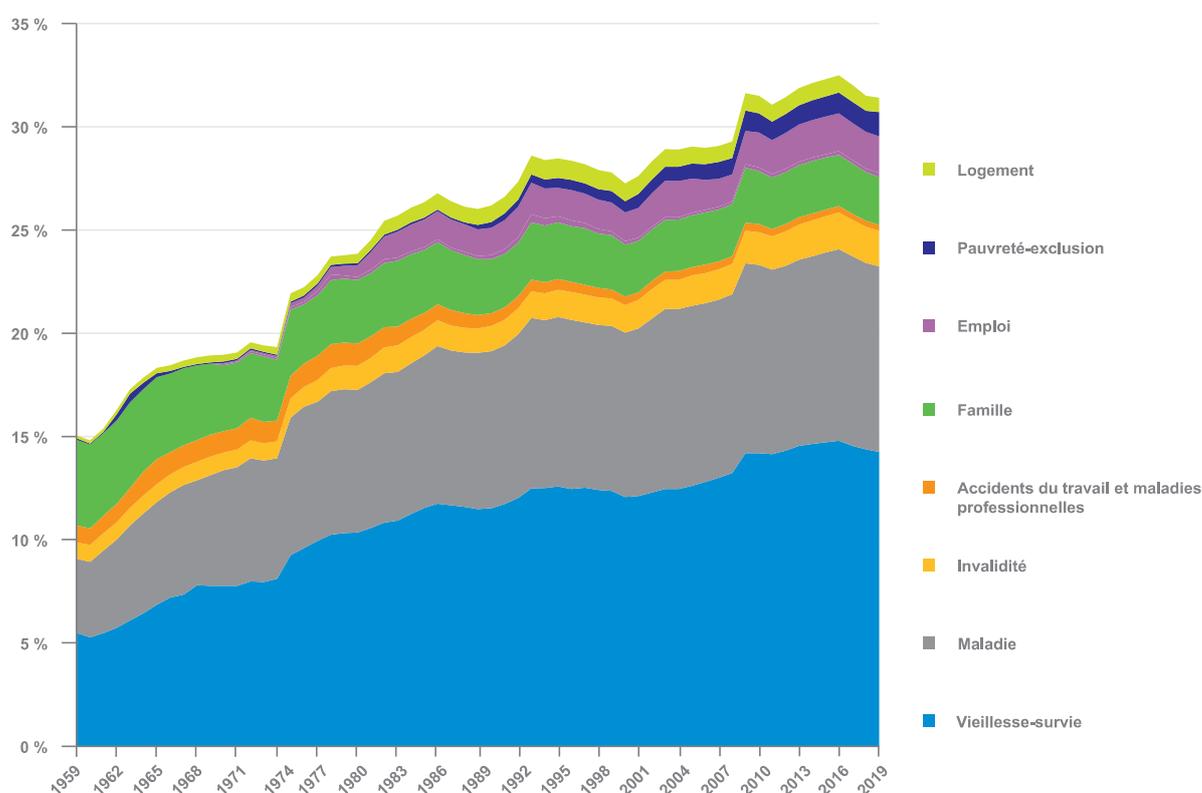
Le graphique 1 présente l'évolution depuis 1959 des dépenses de prestations de protection sociale pour les différents risques couverts. La part de ces dépenses dans le PIB a crû à un rythme très soutenu jusqu'à la fin de la décennie 2000, passant globalement de 15 % du PIB au début des années 1960 à près de 32 % au début des années 2010. Durant la décennie 2010 en revanche, leur part dans le PIB est restée relativement stable, entre 31 % et 32 %. Pour rappel, l'ensemble des dépenses publiques comptaient en 2019 pour un peu plus de 55 % du PIB.

La quasi-totalité de la croissance des dépenses de protection sociale s'est concentrée sur les risques vieillesse-survie et maladie. Le risque vieillesse-survie comprend pour l'essentiel les pensions de retraite et de réversion, les pensions d'invalidité après 60 ans, le minimum vieillesse et les prestations liées à la perte d'autonomie des personnes âgées. Ce risque qui mobilisait 5,5 % des ressources nationales en 1959 en mobilisait plus de 14 % au début des années 2010,

avec un point haut à 14,8 % en 2016 et l'amorce d'une décline depuis (14,3 % en 2019). Les dépenses du risque maladie sont passées quant à elles de 3,6 % du PIB en 1959 à 9,2 % du PIB en 2009 puis elles se sont maintenues autour de 9 % au cours de la décennie 2010.

A contrario, les autres dépenses, qui bénéficient davantage aux populations d'âge actif ou aux plus jeunes, ne pèsent pas plus lourd aujourd'hui qu'hier. La part des dépenses du risque famille – soit les dépenses liées à la maternité, à l'aide sociale à l'enfance et aux différentes prestations familiales – s'est même sensiblement réduite. Légèrement supérieure à 4 % du PIB au début des années 1960, elle n'était plus que de 2,5 % au début des années 2000 (2,6 % en 2010, 2,3 % en 2019). En revanche, les dépenses associées au risque emploi – chômage et insertion professionnelle – se sont accrues, passant de 0,2 % du PIB au début des années 1960 à plus de 2 % dès le début des années 1980, en lien avec la croissance du chômage. Elles ont depuis lors oscillé entre 1,5 % et 2,5 % du PIB.

Graphique 1 – Dépenses de prestations de protection sociale entre 1959 et 2019 (en pourcentage du PIB)



Lecture : en 2019, 31,3 % du PIB ont été consacrés aux prestations de protection sociale, dont 14,25 % de PIB pour le risque vieillesse-survie.

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

Les personnes âgées, premières bénéficiaires de la protection sociale en 2019

Aujourd'hui, les dépenses liées à la maladie, aux retraites et à la perte d'autonomie des plus de 60 ans représentent les trois quarts des dépenses de protection sociale. Ces risques se manifestent exclusivement – pour ce qui est des retraites – ou de façon prépondérante – pour la maladie et la perte d'autonomie – aux âges élevés. Il semble donc assez logique que les personnes âgées en sont les principales destinataires. Et il n'y a là rien de choquant *a priori*. Si le système de retraites publiques n'existait pas, les agents économiques devraient bien trouver le moyen, par exemple en recourant à la capitalisation, d'organiser un transfert de leur jeunesse vers leur vieillesse. Les risques liés à l'avancée en âge nécessitent donc qu'un transfert financier s'opère des jeunes vers les personnes âgées, que ce transfert soit privé ou public.

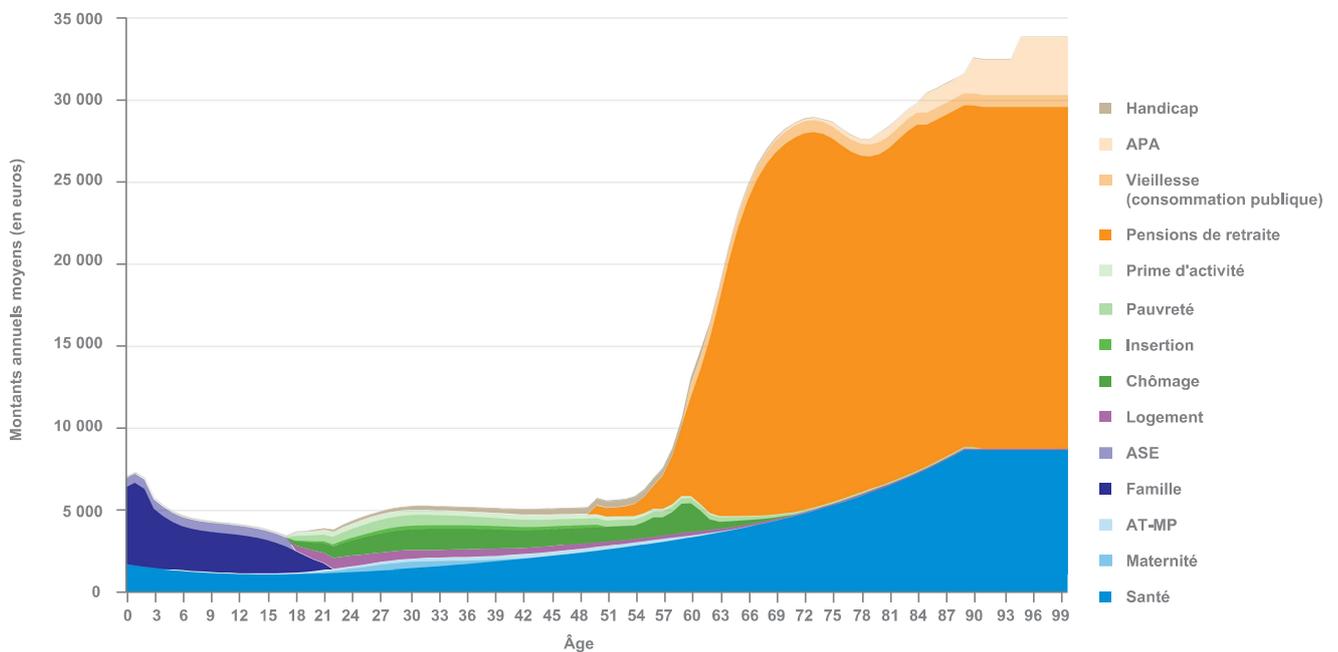
Pour approfondir l'analyse, on mobilise dans cette note les comptes de transferts nationaux. Ces comptes permettent en particulier d'affecter l'ensemble des dépenses publiques aux différents âges, en exploitant des données d'enquêtes pour produire des profils de dépenses par âge qui sont

ensuite recalés sur des agrégats de la comptabilité nationale. Pour bien comprendre la méthode employée⁴, on présente d'abord le profil des prestations de protection sociale reçues en moyenne en 2019 par un individu en fonction de son âge (graphique 2), c'est-à-dire le profil par âge des dépenses par tête de protection sociale (les montants sont exprimés en milliers d'euros). Notons bien que, pour chaque prestation, la moyenne est calculée, à chaque âge, en faisant la somme des dépenses reçues par l'ensemble des bénéficiaires de la prestation et en divisant ce montant par les effectifs d'individus de cette classe d'âge, *bénéficiaires ou non*. Une dépense moyenne, à âge donné, peut donc être relativement faible parce que le taux de bénéficiaires est assez bas à cet âge, même si le montant moyen par *bénéficiaire* est élevé.

On observe en particulier sur ce graphique 2 la croissance avec l'âge des montants moyens de dépenses de santé et les montants moyens très élevés de dépenses de retraite⁵.

À partir de ces profils de dépenses par tête, on peut construire des profils de dépenses totales en multipliant les dépenses par tête chaque âge par les effectifs de

Graphique 2 – Profil par âge des dépenses par tête de protection sociale en 2019 (en euros)



Lecture : en 2019, en moyenne, un individu âgé de 75 ans recevait environ 28 600 euros de prestations annuelles, dont 22 100 euros de pension de retraite.

Note : la rubrique « Handicap » regroupe l'AAEH (allocation d'éducation de l'enfant handicapé), la PCH (prestation de compensation du handicap) et l'AAH (allocation aux adultes handicapés). La rubrique « Vieillesse (consommation publique) » correspond à l'hébergement des personnes âgées. APA : allocation personnalisée d'autonomie - ASE : aide sociale à l'enfance - AT-MP : accidents du travail et maladies professionnelles.

Source : comptes de transferts nationaux (CTN)

4. Voir l'[annexe méthodologique](#) disponible sur le site de France Stratégie.

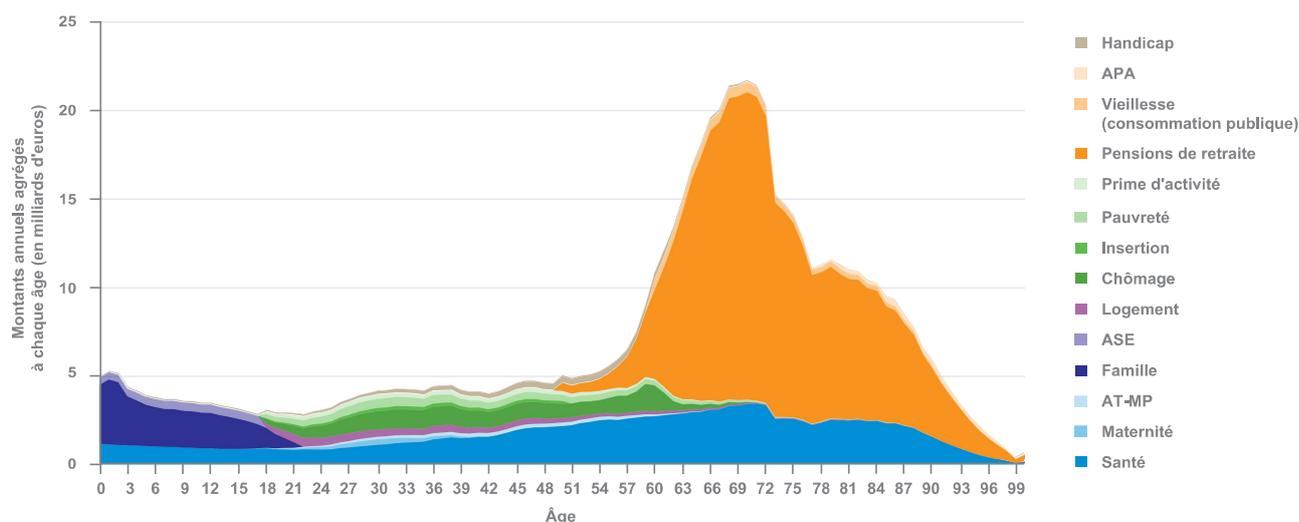
5. Les effectifs des plus de 90 ans étant faibles dans les enquêtes, on suppose, pour certaines prestations, que les dépenses par tête sont constantes à partir de 90 ans.



la tranche d'âge. Pour 2019, on obtient le 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 totales diminuant logiquement en même temps que les effectifs se réduisent. On notera qu'en 2019, les effectifs des plus de 73 ans correspondent à la génération qui précède les générations nombreuses du baby-boom, d'où la chute brutale des effectifs à cet âge.

Le graphique 4 indique ce que perçoivent collectivement, au titre des diverses prestations de protection sociale retracées dans les comptes de transferts nationaux, les membres de cinq classes d'âge : 0-19 ans, 20-39 ans, 40-59 ans, 60-79 ans et enfin 80 ans et plus. Il apparaît que les 60-79 ans sont, de très loin, les premiers destinataires de la protection sociale, avec des dépenses de plus de 300 milliards d'euros. Viennent ensuite les plus de 80 ans, dont les effectifs sont néanmoins nettement plus faibles que ceux de

Graphique 3 – Profil par âge des dépenses totales de protection sociale en 2019 (en milliards d'euros)

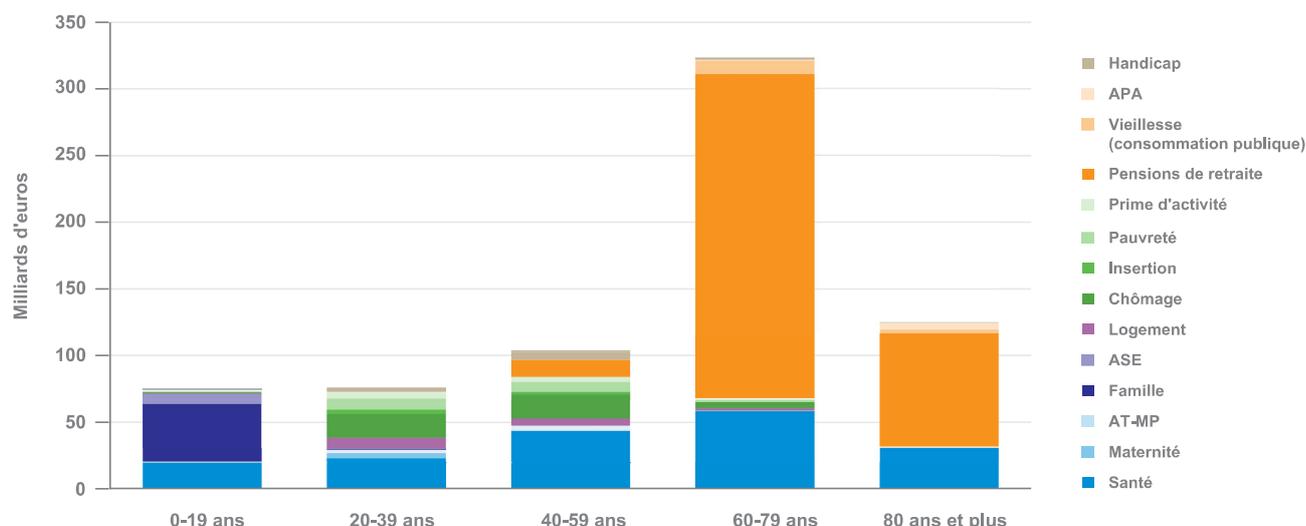


Lecture : en 2019, les individus âgés de 75 ans ont perçu collectivement environ 14 milliards d'euros de prestations de protection sociale, dont environ 11 milliards de pensions de retraite.

Note : la rubrique « Handicap » regroupe l'AEEH (allocation d'éducation de l'enfant handicapé), la PCH (prestation de compensation du handicap) et l'AAH (allocation aux adultes handicapés). La rubrique « Vieillesse (consommation publique) » correspond à l'hébergement des personnes âgées. APA : allocation personnalisée d'autonomie - ASE : aide sociale à l'enfance - AT-MP : accidents du travail et maladies professionnelles.

Source : comptes de transferts nationaux

Graphique 4 – Dépenses totales de protection sociale pour cinq classes d'âge (en milliards d'euros)



Lecture : en 2019, les 60-79 ans ont reçu collectivement 323 milliards d'euros de prestations sociales dont 243 milliards d'euros de pensions de retraite (champ des CTN).

Note : la rubrique « Handicap » regroupe l'AEEH (allocation d'éducation de l'enfant handicapé), la PCH (prestation de compensation du handicap) et l'AAH (allocation aux adultes handicapés). La rubrique « Vieillesse (consommation publique) » correspond à l'hébergement des personnes âgées. APA : allocation personnalisée d'autonomie - ASE : aide sociale à l'enfance - AT-MP : accidents du travail et maladies professionnelles.

Source : comptes de transferts nationaux

la classe d'âge précédente, avec 4,1 millions d'individus contre 13,4 millions. Pour eux comme pour les 60-79 ans, les dépenses de retraite occupent de loin la première place, devant les dépenses de santé. Même après 80 ans, les dépenses liées à la perte d'autonomie arrivent loin derrière (APA, hébergement des personnes âgées).

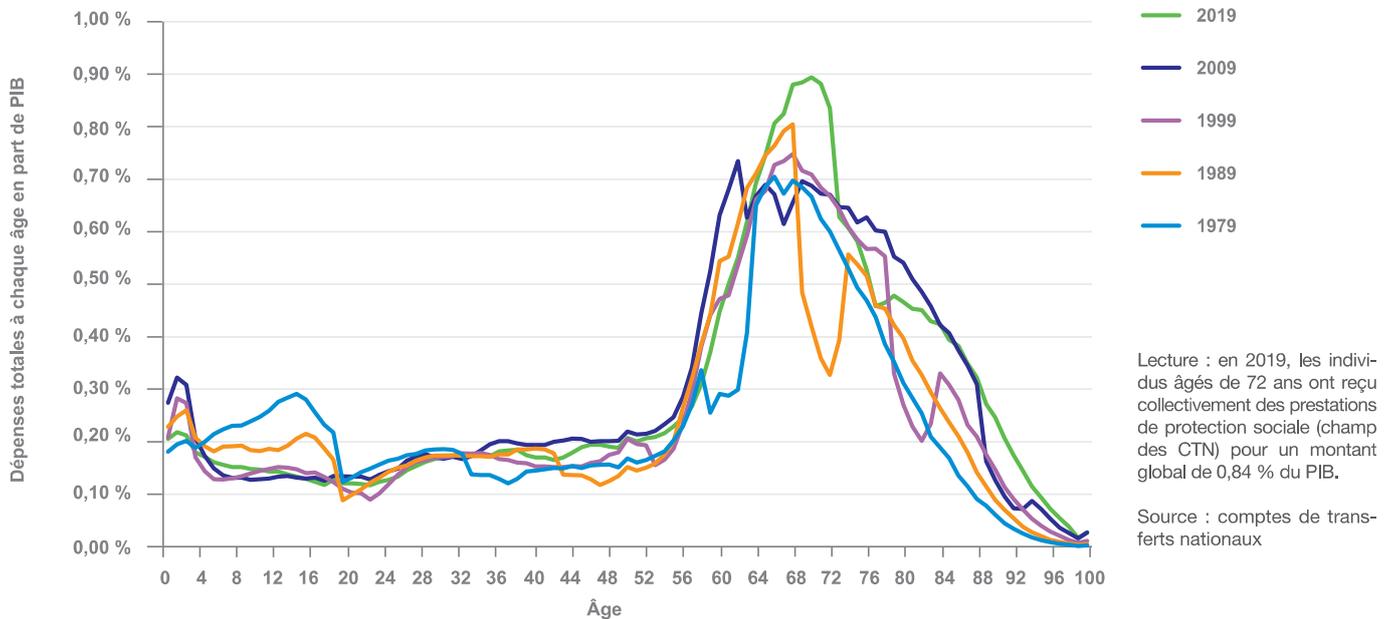
Sur les quatre dernières décennies, ce sont les dépenses consacrées aux plus de 60 ans qui ont le plus progressé

Le profil par âge des dépenses totales de protection sociale s'est largement déformé au cours du temps. C'est ce que montre le graphique 5 dans lequel, à chaque âge, on indique le montant total de prestations dont ont bénéficié collectivement les

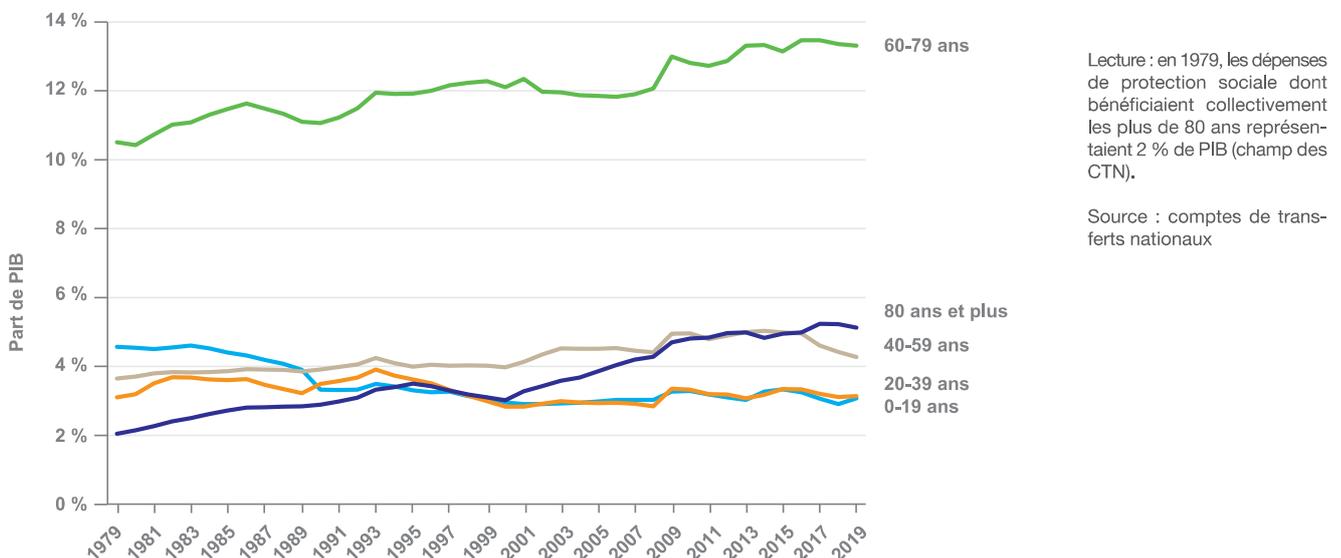
individus de cet âge. Les montants sont exprimés en part de PIB pour faciliter la comparaison. On note en particulier que les dépenses consacrées aux enfants ont beaucoup diminué entre 1979 et 2019, alors que celles consacrées aux personnes âgées ont beaucoup augmenté.

Si on s'intéresse à l'évolution, entre 1979 et 2019, des dépenses de protection sociale dont ont bénéficié les cinq groupes d'âge définis plus haut, il ressort que ce sont les dépenses consacrées aux plus de 60 ans qui ont le plus progressé, avec une hausse de 3 points de PIB pour les 60-79 ans comme pour les plus de 80 ans, soit 6 points de hausse au total pour les plus de 60 ans (graphique 6).

Graphique 5 – Profils par âge des dépenses totales de protection sociale à cinq dates (en pourcentage du PIB)



Graphique 6 – Dépenses totales de protection sociale pour cinq groupes d'âge (en pourcentage du PIB)





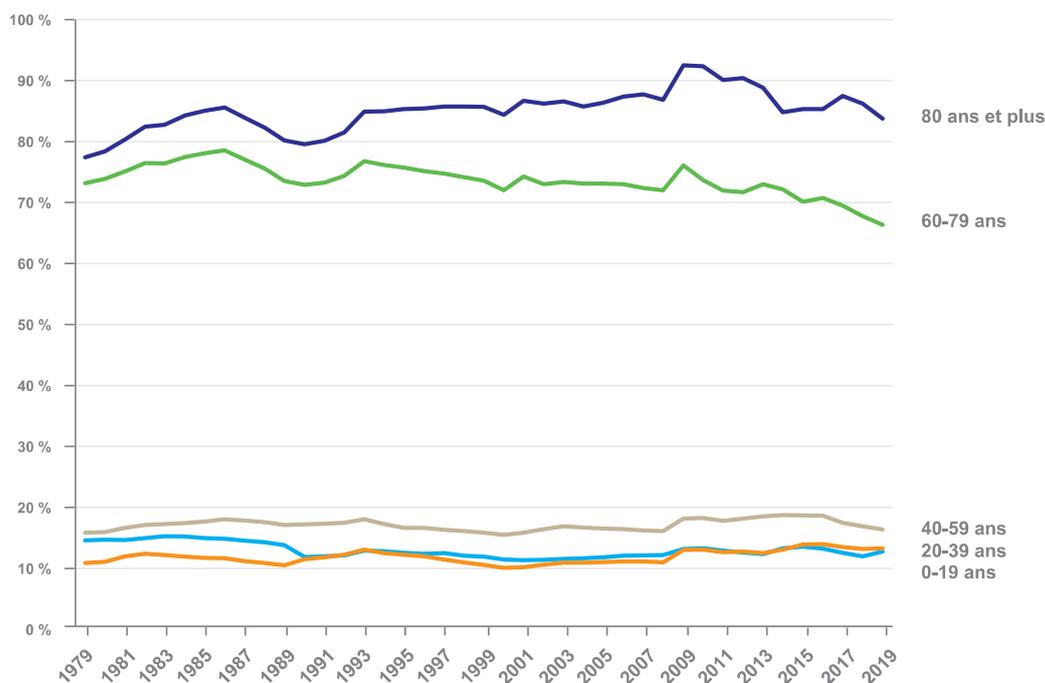
À l'inverse, les dépenses dont bénéficient les moins de 20 ans ont progressé moins vite que le PIB, leur part passant de 4 à 3 points de PIB au cours de la période. Enfin, celles consacrées aux 20-39 ans ont légèrement diminué alors que celles consacrées aux 40-59 ans ont légèrement augmenté, les premières se situant autour de 3 points de PIB, les secondes autour de 4 points de PIB.

Néanmoins, dans ces trajectoires de dépenses, il convient de faire la part entre deux facteurs de croissance : d'une part, les évolutions démographiques, c'est-à-dire l'évolution du poids de ces différents groupes d'âge dans la population ; d'autre part l'évolution des dépenses de protection sociale dont bénéficie en moyenne chaque individu au sein des différents groupes d'âge. La croissance de la part des dépenses consacrées aux plus âgés reflète-t-elle simplement leur poids grandissant dans la population ? Ou bien constate-t-on également des évolutions dans les transferts moyens perçus par les individus de chaque groupe d'âge ?

POUR LES PERSONNES ÂGÉES, UN NET FREINAGE DES DÉPENSES PAR TÊTE AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE

La dépense totale de protection sociale dont bénéficient collectivement les plus de 60 ans a continué de progresser plus vite que le PIB au cours de la dernière décennie. Est-ce parce que les dépenses consenties en moyenne pour chaque personne âgée augmentent plus vite que le PIB par habitant et qu'ils sont donc, individuellement, davantage « bénéficiaires » que par le passé ? La réponse est négative. Si la dépense totale pour les plus de 60 ans augmente plus vite que le PIB, c'est uniquement parce que les plus de 60 ans sont plus nombreux. Depuis dix ans et en rupture avec ce que l'on observait depuis au moins le début des années 1980⁶, les dépenses par tête de protection sociale des plus de 60 ans progressent même moins vite que le PIB par tête (graphique 7). Autrement dit, rapporté au PIB par tête, ce que perçoit en moyenne chaque personne de plus de 60 ans diminue depuis dix ans.

Graphique 7 – Évolution des dépenses par tête de protection sociale rapportées au PIB par tête pour cinq groupes d'âge



Lecture : en 2019, la dépense par tête de protection sociale des 40-59 ans s'établissait à 16,4 % du PIB par tête (champ des CTN). En 2019, le PIB par tête s'élevait à 36 300 euros.

Source : comptes de transferts nationaux

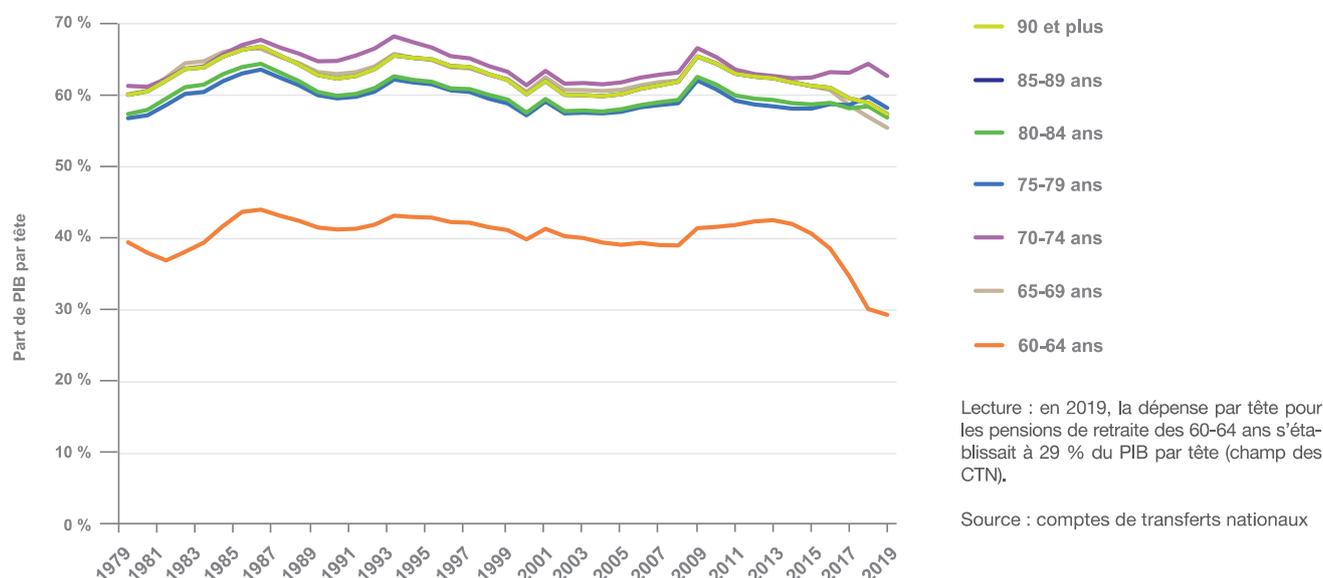
6. Albis (d') H., Cusset P.-Y. et Navaux J. (2016), « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », *op. cit.*

C'est cette évolution qui explique que les dépenses de protection sociale ne se sont pas envolées en dépit du vieillissement de la population. Lorsqu'on analyse les chiffres dans le détail, on constate que la modération du niveau individuel des dépenses consacrées aux personnes âgées ne concerne pas les dépenses de santé, relativement stables si on les rapporte au PIB par tête, mais les dépenses de retraite.

Deux évolutions sont à l'œuvre (graphique 8). Tout d'abord, le recul de l'âge de départ en retraite, dont l'effet sur la dépense moyenne pour les 60-64 ans est très marqué, puisque la part des retraités dans cette classe d'âge baisse très nettement depuis 2010. De fait, l'âge moyen de départ en retraite a augmenté, de 60,5 ans en 2010 à 62,2 ans

en 2019, et le taux de retraités à 61 ans a diminué, de 76 % en 2010 à 31 % en 2019⁷. La deuxième évolution tient aux changements intervenus dans le mode de calcul des retraites. Celles-ci sont aujourd'hui indexées chaque année sur les prix et non plus sur les salaires, tout comme les revenus passés des retraités utilisés lors du départ en retraite pour fixer le montant de la pension au régime de base. Du côté des retraites complémentaires, le montant relatif des pensions a également été réduit *via* les évolutions respectives de la valeur d'achat et de la valeur de service du point⁸. Ces différents mécanismes entraînent une modération du niveau des pensions qui se fait cette fois sentir sur l'ensemble des classes d'âge au-delà de 60 ans, y compris chez les plus de 90 ans.

Graphique 8 – Dépenses par tête de pensions de retraite (part de PIB par tête)



Encadré 2 – Évolution des dépenses d'éducation entre 1979 et 2019

Si les premières dépenses publiques consacrées aux personnes âgées concernent les retraites et la santé, ce sont les dépenses d'éducation qui ont ce statut pour les jeunes. Il est donc intéressant de comparer l'évolution de ces deux types de dépenses.

En part de PIB, les dépenses publiques d'éducation (y compris l'enseignement supérieur)⁹ sont passées de 4,6 % du PIB en 1979 à 4,0 % en 2019, avec un maximum à 5,1 % en 1993. Autrement dit, elles diminuent depuis le milieu des années 1990. À titre de comparaison, entre 1979 et 2019, les dépenses publiques du risque maladie (santé hors invalidité et accidents du travail/maladies profession-

nelles) sont passées de 7,0 % à 9,0 % du PIB, celles du risque vieillesse-survie de 10,3 % à 14,3 % du PIB.

Mais ces évolutions peuvent être tirées par les évolutions démographiques. Pour contrôler ces dernières, on peut s'intéresser aux dépenses par tête. Si on retient le groupe d'âge des moins de 25 ans, les dépenses par tête d'éducation rapportées au PIB par tête sont passées de 11,7 % en 1979 à 13,3 % en 2019, avec un point haut à 15,1 % en 2003. Depuis le début des années 2000, les dépenses par tête d'éducation des moins de 25 ans progresse donc moins vite que le PIB par tête. À titre de comparaison, les dépenses de santé par tête des plus de 60 ans sont passées sur la même période de 11,3 % à 14 % du PIB par tête, quand leurs dépenses par tête de retraites passaient de 55,6 % à 51,5 % du PIB par tête.

7. Source : Drees (2021), *Les retraites et les retraités*, coll. « Panoramas de la Drees », édition 2021.

8. Ces divers mécanismes ont pu être complétés par des mesures de gel ou de sous-indexation des pensions prises ponctuellement dans certains régimes.

9. Source : OCDE, dépenses des administrations publiques par fonction, dépense de consommation finale d'enseignement.

POUR FINANCER LA PROTECTION SOCIALE, LES PLUS ÂGÉS D'AVANTAGE MIS À CONTRIBUTION

Au cours du temps, les sources de financement de la protection sociale se sont diversifiées, avec en particulier le souci de ne pas accroître excessivement les prélèvements sur les revenus du travail. Cette diversification s'est en particulier traduite par une mise à contribution plus importante des plus âgés, essentiellement *via* l'introduction de la contribution sociale généralisée (CSG) dont l'assiette est beaucoup plus large que celle des cotisations sociales.

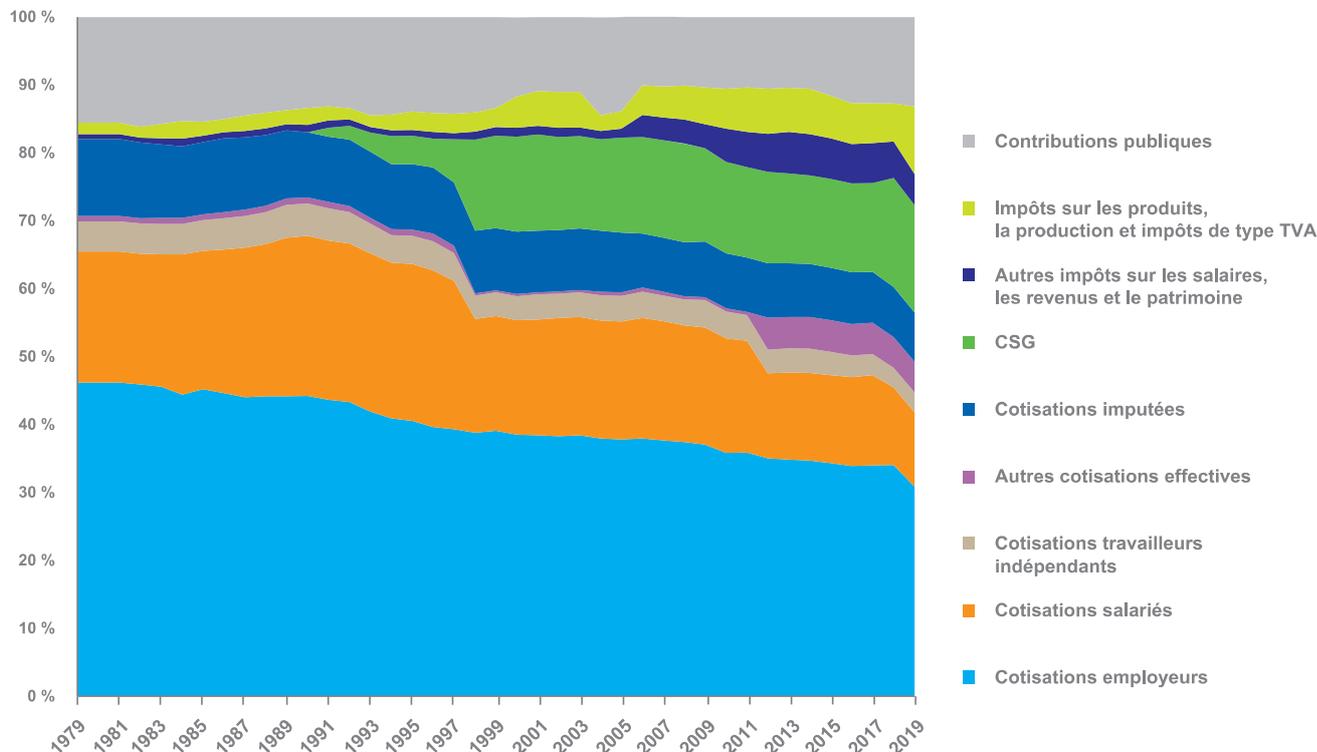
Les ressources de la protection sociale se sont diversifiées ces quarante dernières années

L'accroissement de la part des dépenses de protection sociale jusqu'au début des années 2010 – et sa stabilisation depuis – s'est accompagné d'une diversification des sources de son financement (graphique 9). La réforme majeure a été l'introduction, au début des années 1990, de la contribution sociale généralisée. Elle a permis à la fois de faire reculer la part des cotisations sociales et d'élargir l'assiette des prélèvements servant au financement de la protection sociale, puisque cette

contribution s'applique également aux revenus de remplacement et à certains revenus du capital. L'importance de la CSG dans le financement de la protection sociale s'est accrue au cours du temps, en particulier à la fin des années 1990. On assiste globalement à une bascule des cotisations sociales salariales vers la CSG et des cotisations sociales patronales vers les impôts et taxes affectés.

Cette tendance longue s'est confirmée à la fin de la décennie 2010 sous l'effet de deux réformes d'ampleur. En 2018, le taux de la CSG a été relevé de 1,7 point sur l'ensemble de ses assiettes (revenus d'activité et du capital, revenus de remplacement hors allocations chômage, indemnités journalières et pensions modestes), en contrepartie d'allègements sur les cotisations sociales : les recettes de la CSG ont ainsi augmenté de 25 %. En 2019, le CICE¹⁰ a été transformé en allègements de cotisations sociales, ce qui explique la forte baisse des recettes de cotisations sociales (le CICE était comptabilisé en dehors des comptes de la protection sociale). Cette baisse a été compensée par une augmentation substantielle de la part de la TVA affectée au financement de la protection sociale, qui se traduit par une hausse de 33 milliards d'euros des impôts et taxes affectés à ce financement.

Graphique 9 – Évolution de la structure de financement de la protection sociale entre 1979 et 2019



Lecture : en 2019, les cotisations employeurs contribuaient pour 31 % au financement de la protection sociale.

Note : il y a rupture de série en 2011 : avant 2011, les cotisations des régimes de la mutualité et de la prévoyance étaient réparties entre cotisations sociales de salariés, d'employeurs et autres cotisations effectives ; à partir de 2011, l'intégralité de ces cotisations relève des autres cotisations effectives.

Source : comptes de la protection sociale

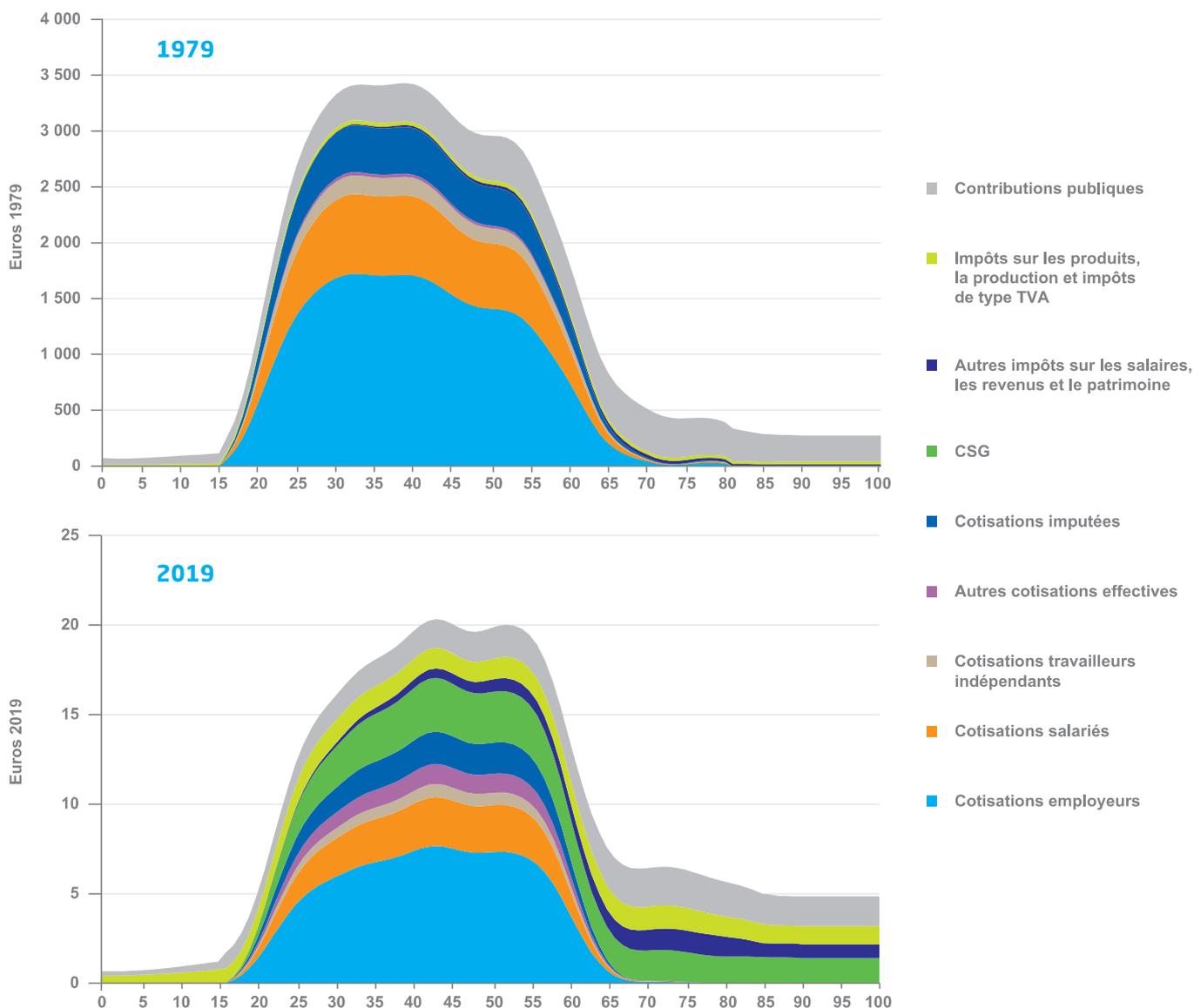
10. Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Les plus de 60 ans davantage mis à contribution pour financer la protection sociale

Si on examine maintenant l'évolution au fil de l'âge des contributions au niveau individuel, on observe un déplacement du pic de contribution. Ce pic survenait autour de 30 ans en 1979 alors qu'il se situe plutôt aujourd'hui entre 40 et 50 ans, au moment où les revenus du travail atteignent leur maximum (graphique 10). De fait, le maximum des revenus s'est déplacé au cours du temps. En 1979, la génération du baby-boom est trentenaire. Ses membres, mieux

formés, ayant profité de débuts de carrière très dynamiques et d'un taux d'activité des femmes en forte augmentation, ont des revenus d'activité moyens supérieurs aux individus de la tranche 40-50 ans¹¹. En 2019, ce n'est plus le cas, du fait de débuts de carrière plus tardifs et moins dynamiques et d'un taux d'activité féminin sensiblement équivalent d'une tranche d'âge à l'autre. L'introduction de la CSG, qui repose sur une base plus large que les seuls revenus du travail, a permis par ailleurs d'accroître la contribution des plus âgés.

Graphique 10 – Profil individuel de financement de la protection sociale en 1979 et en 2019
(en euros courants)



Lecture : en 2019 (graphique du bas), les individus de 40 ans ont contribué en moyenne pour environ 20 000 euros à la protection sociale, dont 7 300 euros via les cotisations employeurs.

Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale ; calculs France Stratégie

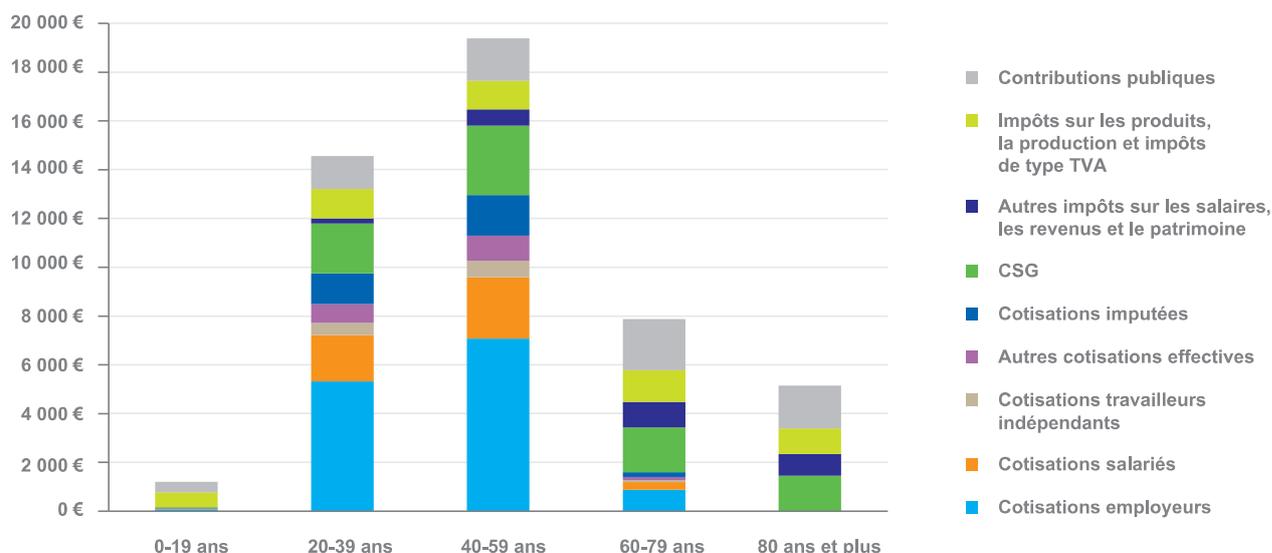
11. Rappelons que la moyenne se fait sur l'ensemble des individus, actifs ou inactifs, en emploi ou non.

Pour autant, l'essentiel du financement de la protection sociale continue aujourd'hui de peser sur les individus d'âge actif. C'est ainsi qu'en moyenne (graphique 11), les personnes âgées de 40 à 59 ans contribuent à hauteur d'environ 19 400 euros par an au financement de la protection sociale, contre 7 900 euros pour les 60-79 ans et 5 100 euros pour les plus de 80 ans. Les 0-19 ans contribuent pour leur part essentiellement *via* les taxes qui

affectent leur consommation, même lorsque celle-ci est prise en charge par leurs parents¹².

Depuis la fin des années 1970, les contributions moyennes des individus des cinq groupes d'âge ont évolué de façon différente (graphique 12). Rapportée au PIB par tête, la contribution moyenne des 20-39 ans est en 2019 au même niveau qu'en 1979. Celle des 40-59 ans a beaucoup progressé,

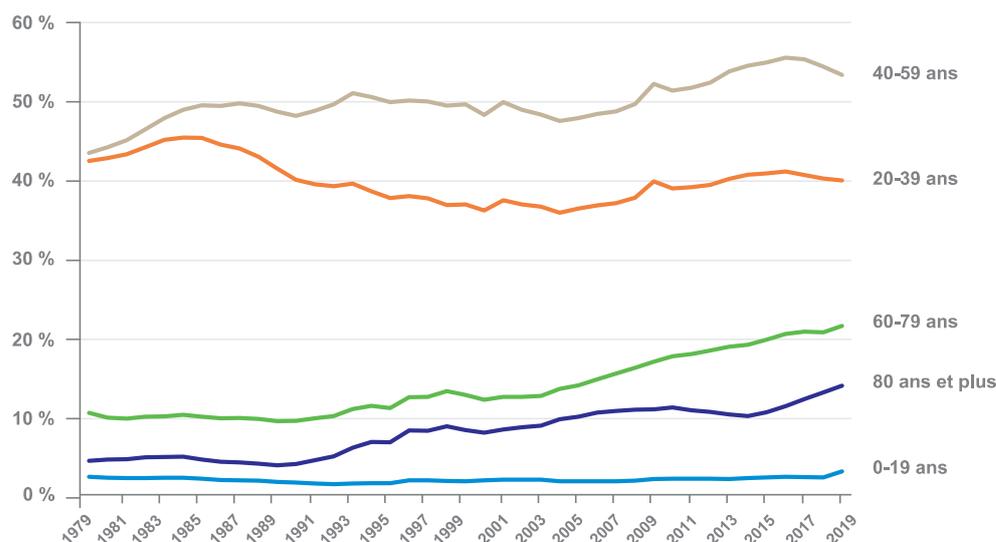
Graphique 11 – Contributions annuelles moyennes au financement de la protection sociale en fonction du groupe d'âge en 2019 (en euros)



Lecture : en 2019, les 40-59 ans contribuaient en moyenne au financement de la protection sociale à hauteur de 19 400 euros par an, dont 7 100 euros de cotisations employeurs.

Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale ; calculs France Stratégie

Graphique 12 – Contributions moyennes au financement de la protection sociale rapportées au PIB par tête



Lecture : en 2019, les individus de 60 à 79 ans contribuaient chacun, en moyenne, au financement de la protection sociale pour un montant équivalent à 22 % du PIB par tête. En 2019, le PIB par tête s'élevait à 36 300 euros.

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

12. Dans la méthodologie des comptes de transferts nationaux, des consommations sont imputées aux enfants en fonction d'une échelle d'équivalence qui leur attribue un poids dans la consommation totale du ménage. Voir l'annexe méthodologique sur le site de France Stratégie.

ce qui reflète à la fois la hausse du taux de prélèvement les concernant et l'augmentation de leur revenu relatif. On note toutefois l'impact des allègements de cotisations sociales en fin de période. La hausse de la contribution moyenne des plus de 60 ans reflète à la fois une amélioration de leur revenu relatif et l'effet de la diversification des ressources de la protection sociale évoquée plus haut. On assiste au final à un resserrement des écarts de niveau de prélèvements moyens effectués sur les individus des différentes classes d'âge (après 20 ans) pour financer la protection sociale.

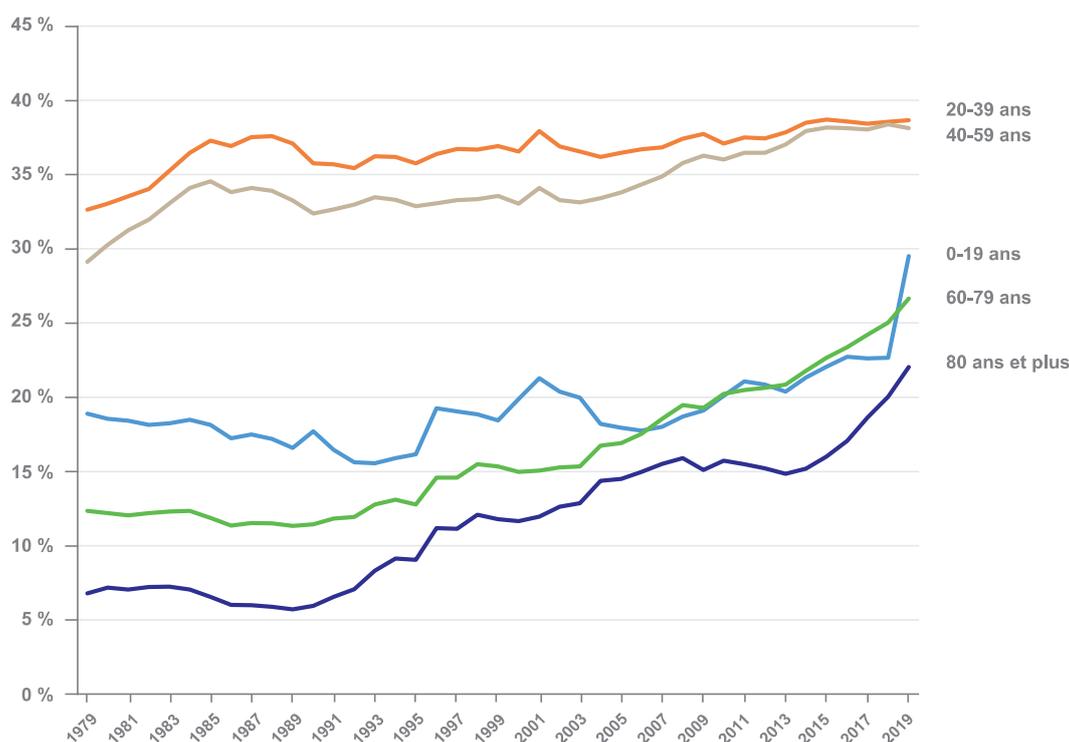
Pour chaque tranche d'âge, on peut également calculer un taux d'effort pour le financement de la protection sociale. Pour ce faire, on rapporte ce que paient les individus d'une tranche d'âge donnée pour financer la protection sociale à un ensemble composé de leurs revenus du travail « superbruts »,

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 (graphique 13). Ce taux d'effort a augmenté pour toutes les classes d'âge, mais la plus forte hausse concerne les plus de 60 ans¹³.

Des transferts nets moyens en recul sensible pour les plus de 60 ans depuis 2008

À chaque âge, on peut définir un transfert net moyen de protection sociale. Ce transfert net est défini comme le montant moyen des dépenses de protection sociale perçu à cet âge, duquel on déduit la contribution moyenne consentie à cet âge pour le financement de la protection sociale. On observe alors que les plus de 60 ans restent logiquement bénéficiaires nets de la protection sociale, mais que les transferts nets moyens dont ils bénéficient sont moins importants aujourd'hui qu'hier si on les rapporte

Graphique 13 – Taux d'effort pour le financement de la protection sociale pour cinq groupes d'âge, 1979-2019



Note : le taux d'effort correspond aux prélèvements pour le financement de la protection sociale rapportés aux revenus du travail (superbruts) et du capital et aux transferts publics reçus.

Lecture : en 2019, en moyenne, 39 % des revenus (au sens précisé ci-dessus) des 20-39 ans étaient prélevés pour financer la protection sociale.

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

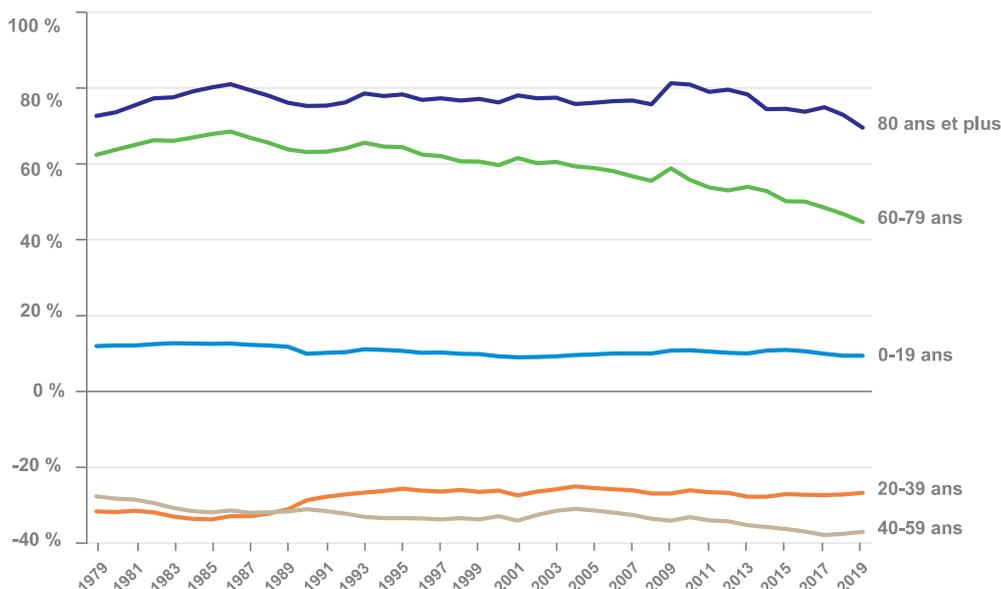
13. Notons cependant la forte hausse du taux d'effort des moins de 20 ans en 2019, liée à la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales, compensés par une très forte hausse de la part de la TVA affectée au financement de la protection sociale (de 6 % à 23 %). Les jeunes, dans l'approche des comptes de transferts nationaux, paient des taxes sur leur consommation, quand bien même cette consommation est financée pour l'essentiel par leurs parents (qui les hébergent, les nourrissent, achètent leurs vêtements, etc.). Les revenus des individus de cette classe d'âge sont composés à 89 % de prestations sociales en 2019.

au PIB par tête (graphique 14). Pour les 60-79 ans, les transferts nets par tête ont en particulier diminué de 11 points entre 2008 et 2019, ceux des plus de 80 ans ont baissé de 6 points sur la même période¹⁴.

Les 20-59 ans sont logiquement contributeurs nets : ils paient davantage de cotisations et de taxes pour financer

la protection sociale qu'ils ne perçoivent de prestations. La contribution nette des 40-59 ans s'est accrue de plus de trois points entre 2008 et 2019, confirmant une évolution de plus long terme, puisqu'elle a augmenté de 27 % du PIB par tête en 1979 à 37 % du PIB par tête en 2019. Si on compare (graphique 15) les profils par âge des transferts nets moyens de protection sociale en 1979 et 2019,

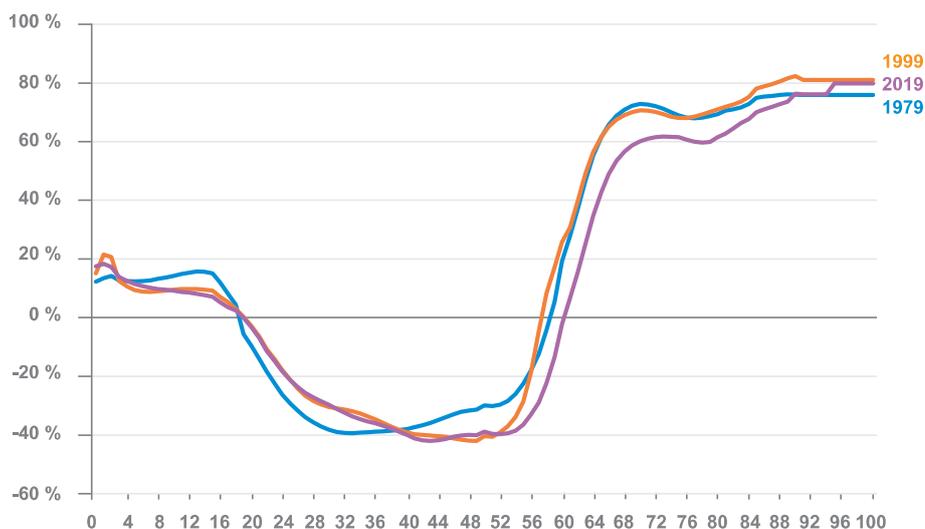
Graphique 14 – Transferts nets moyens de protection sociale rapportés au PIB par tête, 1979-2019



Lecture : le transfert net moyen reçu par un individu âgé de 60 à 79 ans, soit ce qu'il reçoit de la protection sociale moins ce qu'il paie pour la financer, s'élevait à en 2019 à 47 % du PIB par tête.

Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale ; calculs France Stratégie

Graphique 15 – Profil par âge du transfert net moyen de protection sociale (part de PIB par tête) en 1979, 1999 et 2019



Lecture : en 1979, à 60 ans, un individu bénéficiait en moyenne d'un transfert net de protection sociale positif équivalant à 20 % du PIB par tête de l'époque.

Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale ; calculs France Stratégie

14. On part de 2008 car la forte chute du PIB en 2009 fausserait les résultats puisqu'on rapporte les transferts au PIB par tête.

toujours en les rapportant au PIB par tête, on note globalement un déplacement vers la droite du profil. L'âge où l'on devient en moyenne contributeur net n'est pas modifié (19 ans dans les deux cas), mais le niveau moyen de la contribution nette entre 20 et 40 ans est plus faible en 2019 qu'en 1979, du fait notamment d'une entrée plus tardive dans la vie active. En revanche, l'âge où l'on redevient bénéficiaire net est décalé de deux ans : 59 ans en 1979, 61 ans en 2019. Et le montant du transfert net reçu est, pour tous les âges entre 60 et 90 ans, inférieur en 2019 à ce qu'il était en 1979.

Une situation financière des plus âgés en moyenne toujours relativement confortable

Même s'ils sont davantage mis à contribution que par le passé, le niveau de vie des plus âgés reste un peu supérieur à celui de l'ensemble de la population, comme l'illustre le graphique 16 tiré du dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites¹⁵. Inférieur à celui de l'ensemble de la popula-

tion pour les enfants et les jeunes de moins de 30 ans, le niveau de vie moyen croît ensuite régulièrement avec l'âge pour atteindre un plafond autour de 60 ans, puis diminuer progressivement. Le niveau de vie moyen des actifs¹⁶ est supérieur à celui des retraités, lui-même supérieur à celui de l'ensemble de la population, du fait du très faible niveau de vie des inactifs non retraités (enfants, étudiants, femmes au foyer, personnes handicapées ou invalides, etc.).

Cette situation fait plutôt de la France une exception : en moyenne dans l'OCDE, les personnes de plus de 65 ans avaient en 2016 un niveau de vie correspondant à 87 % de celui de l'ensemble de la population¹⁷. Notons également que les plus de 60 ans sont plus souvent, en France, propriétaires de leur logement et quand ils le sont, ils ont plus souvent fini de rembourser leur emprunt immobilier. Par conséquent, le poids des dépenses pré-engagées dans leur budget est en moyenne plus faible que celui des autres classes d'âge¹⁸.

Graphique 16 – Niveau de vie moyen selon l'âge rapporté à celui de l'ensemble de la population en 2018



Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : en 2018, le niveau de vie moyen des personnes âgées de 60 à 64 ans s'élève à 119,4 % du niveau de vie moyen de l'ensemble de la population.

Source : Insee-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes *Revenus fiscaux et sociaux* 2018

15. Conseil d'orientation des retraites (2021), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel du COR, juin.

16. Au sein desquels sont classées les personnes cumulant un emploi et une pension de retraite.

17. Voir Conseil d'orientation des retraites (2020), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel du COR, novembre.

18. Les dépenses pré-engagées correspondent à des dépenses engagées par contrat, difficilement renégociables à court terme, et faisant souvent l'objet d'un débit automatique : assurances, abonnements téléphone et internet, loyers, remboursements d'emprunts, etc. Voir Cusset P.-Y., Prada-Aranguren A. G. et Trannoy A. (2021), « Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017 », *La Note d'analyse*, n° 102, France Stratégie, août.

UN FREINAGE SENSIBLE DE L'ÉVOLUTION « SPONTANÉE » DES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE ENTRE 2011 ET 2019

Les réformes successives engagées dans le champ de la protection sociale ont été motivées pour partie au moins par la volonté que le vieillissement de la population n'entraîne pas une hausse trop importante des dépenses. Une façon de mesurer l'effort accompli consiste à comparer les dépenses observées en 2019 avec ce qu'elles auraient été à la même date et à démographie inchangée mais avec un niveau de dépenses par tête rapporté au PIB par tête, à chaque âge, égal à celui observé en 2011 et non celui de 2019 ; c'est ce qu'on appelle ici l'évolution « spontanée ».

Au total, alors que les dépenses de protection sociale, sur le champ étudié, s'établissaient en 2019 à 703 milliards d'euros, elles se seraient établies à 754 milliards si les dépenses par tête, à chaque âge, avaient été en 2019 du même niveau (relativement au PIB par tête) que celui observé en 2011. L'économie réalisée par rapport à l'évolution « spontanée » des dépenses, du fait des évolutions démographiques, est donc de 51 milliards d'euros.

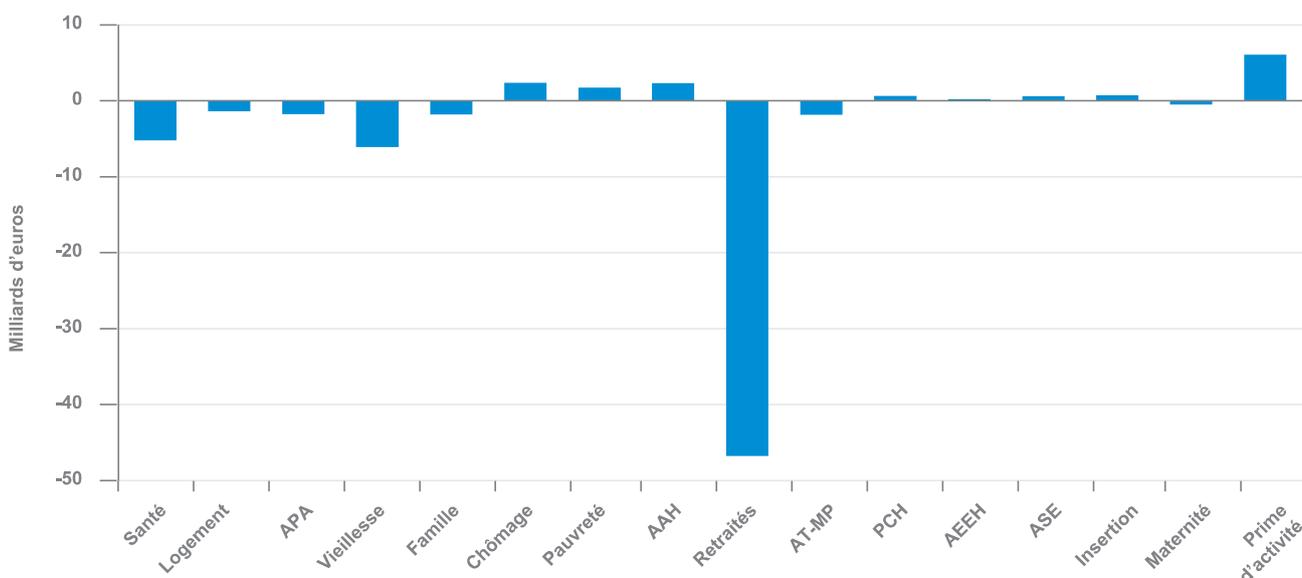
En masse financière, l'essentiel de l'effort a été réalisé sur les retraites (-47 milliards d'euros), qui constituent aussi le

plus gros poste de dépenses de protection sociale. Les dépenses par tête, à âge donné, de pensions de retraite ont donc globalement diminué entre 2011 et 2019, à la fois parce que la part des retraités parmi les individus âgés de 60 à 65 ans a baissé (recul de l'âge effectif de départ à la retraite, voir *supra*) et parce que les montants par bénéficiaire, s'ils ont progressé en euros constants, ont crû moins rapidement que le PIB par tête.

Il peut aussi être intéressant de raisonner en effort relatif, c'est-à-dire en rapportant l'effort défini comme précédemment au montant de ce qu'aurait été la dépense en 2019 si les montants par tête, à âge donné, étaient restés au niveau de ceux de 2011¹⁹. L'économie de dépense est par exemple de 12 % pour les retraites, de 3 % pour la santé et de 22 % pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Pour ce dernier poste, l'économie peut résulter en partie au moins d'une amélioration de l'état de santé à âge donné²⁰, qui recule le moment où le risque de dépendance devient très important et réduit le montant des transferts publics associés.

Notons que pour certains postes, la dépense observée en 2019 est plus élevée que la dépense simulée à dépense par tête de 2011. C'est le cas par exemple des dépenses d'assurance chômage (+2 milliards d'euros) ou des allocations aux adultes handicapés (+2,3 milliards) et surtout de la prime d'activité (+6 milliards), fortement revalorisée en 2019²¹.

Graphique 17 – Économies (-) ou surcoût (+) en 2019 par rapport aux dépenses simulées à dépenses/tête de 2011



Lecture : si, en 2019, les dépenses par tête de retraites rapportées au PIB par tête, à chaque âge, avaient été non pas celles observées en 2019 mais celles observées en 2011, la dépense totale pour les retraites aurait dépassé de 47 milliards d'euros celle effectivement constatée.

Source : comptes de transferts nationaux et comptes de la protection sociale ; calculs France Stratégie

19. Montants par tête toujours rapportés au PIB par tête.

20. Ce qu'illustre cette étude : Drees (2021), « Allocation personnalisée d'autonomie : la part de l'espérance de vie passée en tant que bénéficiaire diminue depuis 2010 », *Études et Résultats*, n° 1212, octobre.

21. L'agrégat « Prime d'activité » inclut la prime pour l'emploi jusqu'en 2016.

CONCLUSION

Sur longue période, les dépenses de protection sociale ont beaucoup augmenté, passant de 15 % du PIB à la fin des années 1970 à plus de 30 % du PIB à la fin des années 2000. Au cours de la dernière décennie, leur part dans la richesse nationale s'est stabilisée malgré la poursuite du vieillissement de la population. Cette maîtrise des dépenses s'est opérée *via* une modération des dépenses par personne à âge donné, portant principalement sur les dépenses de retraite sous l'effet de diverses réformes : recul de l'âge effectif de départ, évolution des modalités de calcul et d'indexation des pensions. Malgré cela, la déformation de la pyramide des âges conduit à ce que les dépenses de protection sociale sont de plus en plus concentrées sur les âges élevés.

Côté financement, on observe une forte baisse de la part des cotisations sociales au profit de la CSG et des impôts et taxes affectés. Cette diversification des sources de financement a permis de réduire les prélèvements sur les revenus du travail et de mettre davantage à contribution les personnes âgées. Par conséquent, si les plus de 60 ans restent bénéficiaires nets de la protection sociale, les transferts moyens qu'ils perçoivent, nets des contributions qu'ils paient, ont progressé nettement moins vite que le PIB par tête sur la dernière décennie. Cela a permis de limiter la hausse de la contribution des actifs au financement de la protection sociale.

Pour donner une vision d'ensemble de la situation, cette analyse pourrait être complétée dans deux directions. Premièrement, cette croissance des transferts publics de protection sociale en direction des plus âgés est-elle spécifique à la France ? A-t-elle pesé sur l'évolution des autres dépenses publiques par rapport à ce que l'on peut observer à l'étranger ? On pense en particulier aux dépenses publiques d'éducation et de formation, ou à celles visant à lutter contre le réchauffement climatique. Deuxièmement, quelles ont été en parallèle les évolutions des transferts privés entre ménages, notamment entre ascendants et descendants ?

Mots clés : protection sociale, vieillissement, générations, personnes âgées, jeunes, retraités, comptes de transferts nationaux, dépenses publiques



Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ;
directeur de la rédaction : Cédric Audenis, commissaire général adjoint ;
secrétariat de rédaction : Olivier de Broca, Gladys Caré ;
dépôt légal : décembre 2021 - N° ISSN 2556-6059 ;

contact presse : Matthias Le Fur,
directeur du service Édition-Communication-Événements,
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.