

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ? 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 objectif. Il s'agit dans ce dossier 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.

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

- **Comment se répartissent les transferts publics au fil du cycle de vie ?** L'ensemble des transferts publics, nets des contributions versées, est positif pour les plus âgés (à partir de 60 ans) à hauteur de 45 % du PIB par habitant environ, en raison du fait qu'ils touchent le plus souvent une pension et qu'ils ont une consommation de soins plus importante. C'est aussi le cas pour les plus jeunes (moins de 25 ans), à hauteur de 25 % du PIB par habitant environ, qui bénéficient de dépenses d'éducation et de prestations familiales (*document n°3 et n°4*). La tranche d'âge intermédiaire, correspondant au temps de l'activité professionnelle, contribue en revanche logiquement plus qu'elle ne bénéficie du système, 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).

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

- **Comment évolue la consommation au fil des années ?** 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 auparavant. L'ordre de grandeur de ces diminutions de consommation est de 5 % en euros constants (*document n°4*).
- **Comment se positionne la France à l'international ?** 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).

III. La progression de la consommation des seniors est financée par une diminution de leur épargne

- **Comment ont évolué les transferts et les prélèvements publics sur les 40 dernières années ?** Les prélèvements publics nets sur les personnes entre 25 et 59 ans ont nettement augmenté entre 1979 et 2019, de 40 % à près de 50 % du PIB par tête. Ceci a pu contribuer à la baisse de la

consommation des actifs de la génération 1980 au cours des dernières années, ainsi qu'à la baisse relative de la consommation des générations 1970 et 1960 par rapport à leurs aînées. Les prestations publiques nettes versées aux moins de 25 ans ont quant à elle augmenté entre 1979 et 2019 du fait de l'allongement des études. Alors que les 18-24 ans finançaient encore environ 85 % de leur consommation grâce à leurs revenus du travail en 1979, cette part n'est plus que d'environ 50 % depuis le milieu des années 1990. Enfin, les transferts publics nets aux 60 ans et plus ont diminué, de 60 % du PIB par tête au milieu des années 80 à environ 45 % en 2019, parce que leur taux d'emploi augmentait. Mais la hausse de la consommation des seniors n'est pas tant liée à une hausse des revenus qu'à une diminution de leur épargne (*document n°4*).

- ***Les sources de financement de la consommation sont-elles identiques en France et chez nos principaux voisins ?*** A 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*). En particulier, la consommation au-delà de 65 ans est en France davantage financée par la protection sociale que la moyenne en 2011, 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 (79 % du financement de la consommation). La part de la consommation 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 au Royaume-Uni (où seulement 51 % du financement de la consommation vient des transferts publics), en Allemagne (47 %) et aux Etats-Unis (34 %).

IV. Les transferts au sein des familles vont des plus âgés vers les plus jeunes

- ***Qui effectue des dons ?*** Les transferts familiaux représentent globalement un volume limité, inférieur à 5% de l'ensemble des revenus. Ce sont les ménages de 59 à 64 ans qui versent le plus d'aides, principalement des plus âgés vers les plus jeunes (*document n°6*). 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. La part des ménages recevant des aides décroît avec l'âge, pour atteindre moins de 25 % après 65 ans.

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

- ***Quel impact des transferts publics sur les inégalités ?*** La redistribution incluant l'ensemble des services publics (redistribution dite « élargie », incluant notamment l'éducation, la santé et la défense) conduit à une forte réduction des inégalités. Avant prélèvements et transferts, 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 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 (*document n°7 et 8*).

VI. Dans certains pays, le poids des transferts publics vers les personnes âgées semble limiter les marges budgétaires pour soutenir les travailleurs pauvres

- ***Y-a-t-il un intérêt à distinguer l'effet des transferts publics liés aux retraites du reste de la redistribution ?*** Une étude montre qu'il existe une relation globalement négative entre la taille des régimes de retraite publics obligatoires et le soutien apporté aux travailleurs pauvres (*document n°9*). La France et l'Allemagne se caractérisent néanmoins dans le paysage international à la fois par des pensions élevées, c'est-à-dire un transfert important vers les plus âgés, et un haut niveau de redistribution envers la population en âge de travailler la plus pauvre.