

Les incontournables conflits intergénérationnels

Jean-Hervé Lorenzi et Alain Villemeur

Les transferts intergénérationnels sont au cœur de la politique économique et sociale française car ils concernent tous les acteurs (l'Etat, la famille et les entreprises) et posent le problème de la contribution de chaque génération pour davantage d'équité et d'efficacité dans nos sociétés. Ils comprennent essentiellement les transferts opérés par l'Etat (retraite, santé, famille, éducation, chômage, logement, etc.) et les transferts intra-familiaux (donations, héritages, aides informelles).

Les transferts financiers des actifs vers les retraités ont longtemps fait l'objet d'un consensus entre la droite et la gauche et sont à l'origine d'une protection sociale française que beaucoup de pays nous envient. La nécessaire réforme du régime des retraites en 2010 a rompu ce pacte et a fait émerger le premier grand débat sur les transferts intergénérationnels.

Plus généralement, le processus de vieillissement à l'œuvre dans nos économies conduit la droite et la gauche à s'interroger à nouveau sur la solidarité intergénérationnelle, et ce d'autant plus que dans les prochaines décennies, le processus de vieillissement va s'accélérer. En effet, le nombre de personnes de plus de 60 ans ou plus devrait passer d'environ 13 millions à 21 millions en 2035 tandis que la croissance de la population active devrait ralentir.

Les transferts intergénérationnels, sont-ils toujours adaptés à cette nouvelle donne ? Comment caractériser désormais les politiques de droite et de gauche ? De nombreux travaux de recherches publiés récemment nous aident à répondre à ces questions.

D'importants transferts intergénérationnels en faveur des plus de 60 ans

Nos évaluations nous permettent de souligner qu'aujourd'hui les transferts publics dont bénéficient les plus de 60 ans -22 % de la population- représentent près de 17 % du PIB. Les moins de 60 ans, qui représentent près de 80% de la population, ne bénéficient que de 18 % du PIB au titre de ces transferts.

Les plus de 60 ans reçoivent essentiellement des pensions de retraite et des dépenses de santé, à hauteur de leur poids au sein de la population. Les 30 à 59 ans, qui représentent 41 % de la population française, perçoivent seulement 8 % du PIB, composé principalement des dépenses de santé et des allocations familiales. Enfin, les moins de 29 ans (37 % de la population) reçoivent 10% du PIB, composé pour l'essentiel des dépenses d'éducation et de formation.

Ainsi, le dispositif des prélèvements obligatoires opère un transfert instantané au bénéfice des ménages et individus âgés de plus de 60 ans et de moins de 30 ans, au détriment des classes actives (30-60 ans). Cette situation est favorable aux plus de 60 ans, ces derniers bénéficiant à la fois d'un niveau de vie supérieur à celui des individus plus jeunes et d'un niveau d'imposition plus faible.

L'examen du patrimoine et du revenu de chaque classe d'âges révèle aussi une situation globalement favorable aux plus de 50 ans :

- le niveau de patrimoine des plus de 50 ans excède ainsi de 50% le patrimoine moyen, alors que celui des moins de 40 ans est de 40% inférieur au patrimoine moyen ;
- le revenu disponible net des plus de 50 ans excède de 15% le revenu moyen tandis que celui des moins de 40 ans est de 6% inférieur au revenu moyen.

Certes, les transferts intra-familiaux (successions, donations, aides informelles) en faveur des jeunes sont conséquents. Ces transferts contribuent à aider les jeunes adultes à être propriétaires, à améliorer leur niveau de vie mais aussi à être plus entrepreneurs. Les montants de ces transferts restent limités car ils ne représentent que 1% par an du patrimoine total et 10 à 15 % des revenus des ménages. Ces transferts intra-familiaux accentuent les inégalités sociales au sein d'une même génération.

Les seniors (plus de 50 ans) et les aînés (plus de 75 ans) apparaissent comme des générations favorisées par l'histoire économique. Tout particulièrement, les « papy-boomers » ont profité des périodes de croissance et de plein emploi et les aînés de cette génération ont été les premiers à bénéficier du système de retraite. Ils concentrent une part importante du patrimoine immobilier et financier tandis que leur revenu moyen est équivalent à celui des actifs. En revanche, les jeunes générations ont davantage subi la faible croissance et le chômage massif ; en conséquence, leurs revenus ont cru moins vite que les générations précédentes et ils se constitueront plus difficilement un patrimoine.

Ces éléments conduisent à s'interroger à nouveau sur le rôle de l'Etat providence et sur l'ampleur des transferts intergénérationnels. Sera-t-il toujours légitime d'accepter des transferts intergénérationnels croissants en faveur des seniors et des aînés, alors qu'ils bénéficient à des générations favorisées par l'histoire ? Faut-il rééquilibrer ces transferts en faveur des jeunes générations, tout en veillant davantage à une plus grande équité sociale ? Ces questions nous apparaissent légitimes et interpellent la droite et la gauche.

Le grand écart entre la droite et la gauche ?

De nombreuses variables de politiques économiques se trouvent désormais liées à ces transferts intergénérationnels. Il y a quatre marchés sur lesquels des politiques différentes peuvent s'exprimer : le travail, les biens et services, les services collectifs et l'épargne. L'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis de ces marchés peut modifier très profondément les incitations que les uns et les autres reçoivent et par la même favoriser soit les actifs, soit les retraités, soit les jeunes, soit les moins de 30 ans, soit les plus de 60 ans.

Prenons des exemples. Si on décide de repousser l'âge de la retraite, une bonne politique économique aura tendance à augmenter la part des dépenses de la formation initiale et de la formation continue. Si on veut stimuler l'emploi des jeunes, on peut moduler les charges sociales en fonction de l'âge. Par ailleurs, si l'on veut accélérer les transferts patrimoniaux entre générations, la politique fiscale doit favoriser les donations par rapport aux successions, ce qui revient à alourdir les fiscalités de ces dernières. Voilà tout un ensemble de décisions qui peuvent être prises à travers les choix politiques et qui donnent à la politique économique de gauche comme de droite des marges de liberté insoupçonnées.

Il est quatre domaines qui permettent de différencier clairement ce que devraient être les deux politiques alternatives : la santé, les retraites, la dépendance, ou encore le coût du travail. Les dépenses de santé ne cessent de croître plus rapidement que le PIB et l'assurance-maladie est en déficit continuellement depuis 1981. La droite et la gauche ont accepté les déficits et le gonflement de la dette sociale dont le fardeau est encore renvoyé sur les jeunes générations. C'est ainsi que la Cades (Caisse d'amortissement de la dette sociale), créée en 1996 pour amortir sur une période déterminée les déficits sociaux, a vu sa fin de vie reportée de 2009 à 2025. Autrement dit, les jeunes actifs payeront encore longtemps pour des feuilles de soins émises lors des précédentes décennies.

Au-delà de cet accord droite-gauche pour accepter la dette sociale, la nécessité de réaliser des économies a conduit à faire baisser le taux de remboursement des soins, ce qui frappe plutôt les jeunes générations, le maintien du remboursement à 100 % pour les affections de longue durée bénéficiant plutôt aux seniors et aux aînés.

On peut soupçonner la droite et la gauche d'être pour l'une favorable aux mécanismes de marché et pour l'autre, à la solidarité nationale. La droite devrait logiquement promouvoir le recours aux assurances privées, seule solution de rupture à ses yeux pour responsabiliser les individus vis-à-vis de leurs dépenses de santé croissantes. Au contraire la gauche devrait voir dans la hausse de la CSG, impôt moderne à ses yeux, la solution satisfaisante pour maintenir une solidarité intergénérationnelle et mettre fin aux déficits permanents.

Face au déficit abyssal des régimes de retraite, la réforme des retraites de 2010 a reporté l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans (d'ici 2018), remettant en question la mesure emblématique de la retraite à 60 ans, promulguée en 1983 par la gauche. En effet, si l'on veut atteindre l'équilibre financier en 2020, il n'existe en fait que trois réelles solutions : reporter l'âge de départ à la retraite de plus de quatre ans, hausser le taux de prélèvement des cotisations sociales de 5 % ou trouver un financement supplémentaire de 40 milliards en 2020.

La droite a choisi le report de l'âge de départ à la retraite en faisant valoir qu'elle avait été mise en œuvre dans tous les pays européens et se fondant sur l'amélioration de la santé des seniors depuis plusieurs décennies ; mais l'équilibre financier ne sera pas atteint en 2020. Devant l'injustice faite aux femmes, aux personnes ayant commencé à travailler très jeunes ou ayant exercé des métiers pénibles, la gauche aurait préféré le maintien de la retraite à 60 ans, accompagné par une hausse des cotisations sociales et par un financement complémentaire basé sur une plus forte taxation des revenus du capital.

Ainsi, deux logiques intergénérationnelles différentes sont à l'œuvre. A droite, on préfère éviter de solliciter davantage les actifs en demandant un effort aux seniors, ce qui ne sera évidemment effectif que si le senior est toujours en emploi. A gauche, on s'oriente vers un effort accru des actifs, en leur laissant espérer qu'à leur tour ils pourront bénéficier d'une meilleure retraite et tout en sollicitant un effort des plus âgés qui concentrent les revenus du capital.

Face au défi de la dépendance des personnes âgées, la réforme annoncée pour 2011 par le président a finalement été reportée en 2012. Là aussi la solidarité intergénérationnelle est au cœur du débat. 1,2 million de personnes sont dépendantes, et leur nombre devrait continuer à croître ; les moyens actuels sont déjà insuffisants et il faut les augmenter notablement. La droite s'est appuyée sur le rapport Rosso-Debord de 2010 pour préconiser l'assurance dépendance obligatoire à partir de 50-55 ans et l'extinction, à plus long terme, de la solidarité nationale, accompagnées de diverses mesures comme la hausse de la CSG pour les retraités et le gage sur patrimoine. Ces positions ne trouvent plus d'accord au sein de la majorité présidentielle en 2011, ce qui a pour conséquence le report de la décision. Au titre de la solidarité nationale, la gauche est a priori favorable à la création d'une cinquième branche de la Sécurité Sociale, ce qui conduirait à la création d'une nouvelle cotisation sociale pour la dépendance à la charge des actifs ; mais des voix à gauche plaident aussi pour aligner la CSG des retraités sur celle plus élevée des salariés.

Assurance privée contre solidarité nationale ? On retrouve là un clivage classique entre la droite et la gauche. Pour la droite, le financement de la dépendance devrait être assuré principalement par les seniors et les aînés, au travers d'une assurance privée obligatoire, avec pour inconvénient bien connu la montée des inégalités sociales. Pour la gauche, la solidarité nationale, au travers d'une hausse de la CSG, doit faire appel aux actifs, y compris les plus jeunes pour lesquels le risque ne pourrait se manifester que soixante ou soixante-dix ans plus tard.

En France, le coût du travail a bien sûr augmenté, notamment à cause des charges sociales croissantes. En parallèle, plusieurs pays européens (Allemagne, Suède...) réduisaient les cotisations sociales pesant sur le travail tandis que leurs taux de TVA augmentaient. Autrement dit, le financement des dépenses sociales est moins assuré par les actifs que par les consommateurs de tous âges, les produits importés y contribuant plus largement. La perte de compétitivité de l'économie française atteignant des sommets, le débat est relancé depuis peu. La droite s'exprime généralement en faveur d'une mesure de type « TVA sociale » abaissant les charges sociales qui pèsent sur les

entreprises au profit d'une hausse substantielle de la TVA. La logique alternative pour la gauche pourrait être une hausse de la CSG pour compenser une baisse des cotisations sociales, la CSG intégrant une taxation des revenus du capital.

Faut-il faire davantage contribuer les consommateurs jeunes ou vieux pour réduire les charges pesant sur les actifs ? Faut-il davantage taxer tous les revenus, y compris ceux du capital ? Le débat sur la compétitivité n'échappera pas à celui sur les transferts intergénérationnels.

Face au processus de vieillissement qui s'accélère dans la société française, au clivage ancien de la droite et de la gauche sur les bienfaits respectifs des assurances privées et de la solidarité nationale s'ajoute désormais celui des conflits intergénérationnels. Les transferts intergénérationnels sont d'autant plus remis en question qu'à l'évidence les seniors et les retraités appartiennent plutôt à des générations favorisées économiquement par l'histoire. La droite et la gauche devront s'affronter sur cette nouvelle réalité.