

La répartition par âge des transferts publics en France

Hippolyte d'Albis et Julien Navaux

Dans un article publié en 1988, Gary Becker relève un paradoxe dans le débat public américain sur la supposée « guerre » entre les générations. Il rappelle que la plupart de ses concitoyens pensent que, devenant de plus en plus nombreux, les plus âgés ont vu leur influence politique grandir et ont utilisé ce nouveau pouvoir pour s'appropriier les ressources publiques. Cela expliquerait pourquoi les dépenses destinées aux plus âgés ont augmenté plus vite que celles destinées aux plus jeunes. Pourtant, continue Gary Becker : « Depuis 1940 aux États-Unis, la part des dépenses par enfant de moins de 22 ans dans celle des adultes de plus de 65 ans n'a pas changé. » Quelques années plus tard, en 1999, André Masson reprenait ce raisonnement en indiquant que : « Compte tenu des évolutions démographiques, on ne peut pas conclure [...] que les systèmes de redistribution avantagent sur le long terme la vieillesse par rapport à la jeunesse. Pour mener une telle comparaison, il faut en effet regarder les transferts par tête. » André Masson conjecture alors que « les chiffres requis [pour la France] montreraient sans doute que notre système de transferts sociaux n'a pas été plus accaparé par les personnes âgées que son homologue américain, ce qui retire à l'évidence un argument important à ceux qui invoquent la lutte des générations ». L'objectif de ce chapitre est d'utiliser les récentes données des comptes de transferts nationaux (CTN) français (Hippolyte d'Albis *et al.*, 2013, 2015a, 2015b) pour évaluer cette conjecture.

Choc démographique et rebond économique

Les CTN reposent sur une méthodologie internationale développée par des chercheurs réunis sous la direction de Ronald Lee et Andrew Mason. Ils visent à établir un système de comptabilité nationale complet et cohérent dans lequel les variables sont décomposées par âge. Cela permet d'évaluer les divers transferts entre les âges et entre les générations. Dans ce chapitre, les transferts publics sont présentés pour la période 1979-2011. Ils comprennent tous les transferts en espèces ou en nature, qu'ils soient destinés aux personnes âgées ou aux plus jeunes. L'ensemble de ces transferts représentait 44,2 % du PIB en 2011. À cette même date, 45 % de ces transferts étaient destinés aux plus de 60 ans alors que 30 ans plus tôt, cette part s'établissait à moins de 36 %. Les profils par âge des CTN permettent néanmoins d'établir clairement que cette évolution est uniquement due aux changements démographiques et que, relativement aux classes d'âge intermédiaires, la situation individuelle des plus jeunes ou des plus âgés n'a pratiquement pas changé.

Données et méthode

Les CTN sont réalisés en deux temps. À partir des comptes nationaux, un ensemble d'agrégats est construit pour garantir la cohérence des variables macroéconomiques utilisées. Des profils par âge des différentes variables individuelles sont ensuite élaborés tout en veillant au maintien de leur cohérence avec les agrégats définis précédemment. Dans ce qui suit, l'accent est mis sur les hypothèses méthodologiques suivies par les CTN afin de construire les profils par âge des différents transferts publics.

Les agrégats

Dans la méthodologie des CTN, les transferts publics recouvrent trois familles de variables : les transferts (sociaux) en nature, les transferts en espèces et d'autres dépenses publiques, incluant notamment

La répartition par âge des transferts publics en France

le financement des fonctions régaliennes. Le tableau 1 présente l'évolution des différents agrégats au cours de la période 1979-2011. Le montant total des transferts a augmenté de façon continue : il atteignait 44,2 % du PIB en 2011 contre 35,8 % en 1979.

Les transferts en nature, qui représentent plus du tiers des transferts publics, sont décomposés en six postes. La majeure partie de ces dépenses est liée à la dépense publique d'éducation et à la dépense publique de santé. On note que la dépense publique de santé a proportionnellement augmenté, en passant de 13,7 % de l'ensemble des transferts publics en 1979 à 15,8 % en 2011, tandis que la dépense publique d'éducation est passée de 13,1 % en 1979 à 10 % en 2011. Les autres transferts en nature sont de moindre importance : il s'agit notamment de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), des autres aides destinées aux personnes âgées et de l'Aide personnalisée au logement (APL). Dans le texte d'Hippolyte d'Albis *et al.* (2015a), ces transferts en nature sont qualifiés de « consommation publique » afin de conserver la terminologie internationale des CTN.

Les transferts en espèces sont composés de neuf postes. Les pensions de retraite (qui incluent le minimum vieillesse, les pensions de base et les complémentaires) représentaient 13,7 % du PIB en 2011, soit le poste de plus important parmi les transferts. La part des pensions de retraite dans le total des transferts publics est passée de 26 % en 1979 à 31 % en 2011. Les autres transferts sont constitués des allocations-chômage incluant les préretraites, des bourses du supérieur, des prestations familiales, de l'Allocation adulte handicapé (AAH), des revenus de solidarité (RMI, RSA), des prestations liées aux accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP) et des prestations d'insertion professionnelle.

Enfin, les dépenses collectives de consommation des administrations publiques sont ajoutées aux transferts publics. Ce choix est bien sûr discutable, mais il permet les comparaisons avec les autres pays du réseau des CTN. Son poids dans l'ensemble des transferts est resté relativement constant passant de plus de 23 % en début de période à 21 % en fin de période.

Tableau 1. Les agrégats de transferts publics. France 1979-2011 (en % du PIB)

Transferts et consommations publiques	35,8%	40,1%	37,8%	41,8%	39,9%	41,6%	44,2%
Transferts sociaux en nature / Prestations sociales en nature	12,0%	13,1%	12,4%	14,0%	13,6%	14,6%	15,2%
Éducation	4,7%	4,9%	4,3%	5,0%	4,9%	4,7%	4,4%
Santé	4,9%	5,4%	5,4%	6,0%	5,8%	6,7%	7,0%
Aide personnalisée pour l'autonomie (APA)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%
Personnes âgées (hors APA)	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%
Aide personnalisée au logement (APL)	0,4%	0,7%	0,7%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%
Autres transferts individuels en nature	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%	1,2%	1,5%	2,0%
Transferts sociaux en espèce / Prestations sociales en espèce	15,4%	17,7%	16,9%	18,9%	17,8%	18,8%	20,6%
Allocations chômage	1,2%	2,1%	1,8%	1,7%	1,6%	1,8%	1,6%
Bourses du supérieur	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Prestations familiales	2,4%	2,7%	2,3%	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%
Allocation adulte handicapé (AAH)	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Revenus de solidarité (RMI, RSA)	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%
Pensions de retraite (Alloc. de base, min. vieillesse, compl.)	9,3%	10,5%	10,5%	12,0%	11,7%	12,1%	13,7%
Accident du travail et maladie professionnelle (ATMP)	1,0%	0,9%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%
Insertion professionnelle	0,2%	0,2%	0,3%	0,5%	0,3%	0,2%	0,2%
Autres transferts en espèces	0,8%	0,9%	0,7%	0,8%	0,5%	0,9%	1,0%
Dépenses collectives de consommation des administrations publiques	8,3%	8,6%	8,9%	9,1%	9,2%	9,3%	9,3%

La répartition par âge des transferts publics en France

Les profils par âge

Ces profils ont été évalués à partir de l'enquête « Budget des familles » de l'INSEE, des enquêtes « Patrimoine » et « Actifs financiers » de l'INSEE, des enquêtes sur la santé et la protection sociale (ESPS) et des échantillons permanents d'assurés sociaux (EPAS), des enquêtes « Handicap santé ménages » (HSM), « Handicap santé institution » (HSI), et des comptes nationaux de l'éducation et effectifs du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (*cf.* annexe).

À l'exception des allocations-chômage, des allocations adultes handicapés et des préretraites connues au niveau individuel, la plupart des variables sont renseignées dans les enquêtes au niveau du ménage. Il faut donc utiliser des clés de répartition au sein des ménages pour individualiser ces variables. Ainsi, les prestations familiales ont été équi-réparties entre les enfants du ménage bénéficiaire. Les bourses du supérieur et les revenus de solidarité (RMI, RSA) ne sont également connus qu'au niveau du ménage. Comme pour les prestations familiales, ces prestations monétaires sont réparties de manière uniforme entre les bénéficiaires potentiels. Les dépenses d'insertion professionnelle sont ventilées en fonction des profils d'allocation-chômage et les profils d'accident du travail et maladie professionnelle (ATMP) le sont en fonction des profils de revenus salariaux. Enfin, le résidu est réparti de manière uniforme entre les âges.

En France, les personnes âgées de plus de 60 ans sont les premières bénéficiaires des transferts publics, avec 27,3 milliers d'euros reçus en moyenne. Les personnes âgées de moins de 24 ans reçoivent 2,3 fois moins de transferts que les personnes de 60 ans et plus, avec un montant moyen de 11,8 milliers d'euros. Enfin, les personnes âgées de 25 à 59 ans reçoivent 8,8 milliers d'euros, soit 3,1 fois moins que les personnes âgées de 60 ans et plus.

Les personnes âgées de 60 ans et plus reçoivent avant tout des pensions de retraite et des dépenses de santé. En moyenne, une personne de cette catégorie reçoit 17,2 milliers d'euros en pensions

Choc démographique et rebond économique

de retraite, soit 63,2 % de l'ensemble des transferts publics reçus par cette classe d'âge. Les dépenses de santé sont également un poste important avec 4,6 milliers d'euros, soit 16,9 % de l'ensemble des transferts. Les dépenses liées à l'aide personnalisée pour l'autonomie (APA) ont un poids relativement faible.

Les personnes âgées de moins de 24 ans reçoivent en moyenne 4,4 milliers d'euros de transferts liés à l'éducation, soit 37,4 % de l'ensemble des transferts reçus par cette classe d'âge. Le second poste correspond aux autres transferts en nature répartis de manière uniforme entre les âges¹, avec 27,7 % de l'ensemble des transferts. Les prestations familiales sont également très importantes, étant donné qu'elles représentent près d'un cinquième des transferts reçus par cette classe d'âge (19,5 %).

Enfin, les personnes âgées de 25 à 59 ans bénéficient avant tout des transferts en nature répartis de manière uniforme (37,2 %). Les dépenses de santé sont également un poste important avec 21,9 % de l'ensemble des transferts reçus, tout comme les allocations-chômage et les revenus de solidarité (15,3 %).

Ces chiffres reflètent ce que reçoit en moyenne une personne en fonction de son âge. Ce n'est bien sûr pas une évaluation de ce qu'une personne va recevoir au cours de sa vie. Avec les données des CTN il est possible de calculer des profils qui retracent ce que les individus des différentes cohortes ont reçu chaque année entre 1979 et 2011.

Ces profils par cohorte de naissance n'indiquent pas de rupture marquée entre générations. Entre 1979 et 2011, la quasi-totalité des cohortes ont bénéficié de transferts publics en moyenne plus élevés que la génération précédente et ceci quel que soit l'âge étudié. La cohorte née en 1950 se caractérise par une très légère diminution des transferts publics reçus en euros constants entre 56

1. Les transferts en nature répartis de manière uniforme correspondent aux « autres transferts individuels en nature » et aux « dépenses collectives de consommation des administrations publiques » du tableau 1.

La répartition par âge des transferts publics en France

et 59 ans, qui est liée à la disparition progressive des dispositifs de préretraites entamée dès les années 2000.

Résultats

La ventilation par âge des transferts permet de comparer les situations individuelles moyennes d'une classe d'âge à l'autre et d'évaluer les effets démographiques sur la répartition des transferts totaux entre classes d'âge.

Une stabilité des situations individuelles relatives entre classes d'âge

Les profils par âge permettent d'évaluer ce qu'une personne d'un groupe d'âge donné reçoit et de le comparer avec ce que reçoit en moyenne une personne d'un autre groupe d'âge. Deux ratios sont particulièrement pertinents. D'abord, le ratio des transferts reçus en moyenne entre 0 et 24 ans rapportés aux transferts reçus entre 25 et 59 ans évalue la situation des plus jeunes relativement à celle des actifs. De façon symétrique, le ratio des transferts reçus après 60 ans rapportés aux transferts reçus entre 25 et 59 ans évalue la situation relative des plus âgés. Ces ratios sont notamment utiles lorsqu'ils sont évalués périodiquement au cours d'un intervalle de temps donné.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des ratios entre 1979 et 2011. Il est frappant de constater que la situation relative des plus jeunes et celle des plus âgés sont restées assez stables au cours de la période, même si l'on relève une très légère détérioration. Le ratio des transferts publics reçus par les 0-24 ans par rapport à ceux reçus par les 25-59 ans est passé de 1,4 en 1979 à 1,3 en 2011. Le ratio des transferts publics reçus par les 60 ans et plus par rapport à ceux reçus par les 25-59 ans est passé de 3,2 en 1979 à 3,1 en 2011. Par ailleurs, même si ces ratios ont

Choc démographique et rebond économique

faiblement fluctué, il est possible de caractériser trois périodes distinctes. La situation des classes d'âge inactives se détériore légèrement entre 1979 et 1984, puis elle s'améliore sur une longue période jusqu'en 2000, avant de se détériorer de nouveau entre 2000 et 2011. Mais, finalement, aucune tendance de déséquilibre entre classes d'âge n'apparaît sur l'ensemble de la période 1979-2011.

Il faut noter que ces résultats ne dépendent pas de l'intervalle d'âge utilisé pour caractériser les classes d'âge. Le seuil du premier ratio peut être fixé à 22, 24 ou 26 ans sans que les résultats soient changés. Il en est de même pour le second ratio qui évolue de façon similaire si le seuil est fixé à 55, 58, 62 ou 65 ans. Enfin, une analyse plus fine de la classe d'âge des 60 ans et plus donne également des résultats équivalents. Le ratio des transferts publics reçus par les personnes de 75 ans et plus par rapport aux transferts reçus par les personnes de 60 ans à 74 ans est resté stable entre 1,1 et 1,2 sur l'ensemble de la période.

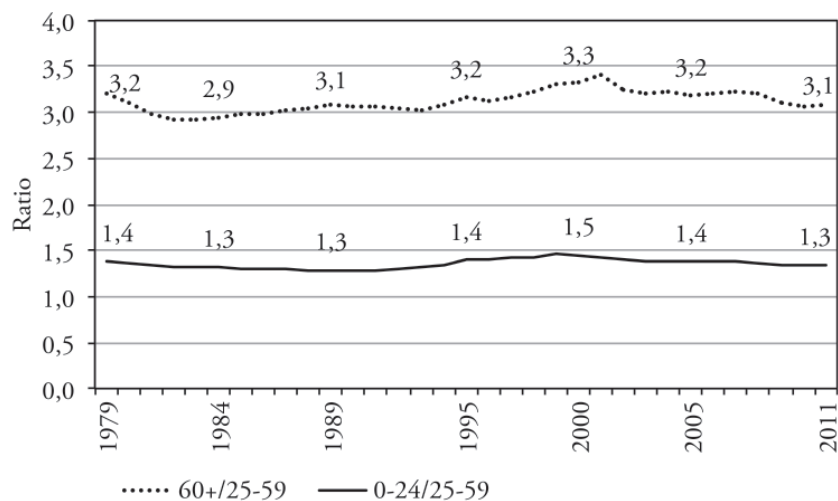
Ces résultats font écho à une étude réalisée à partir d'un indicateur similaire sur les États-Unis (Gary Becker et Kevin Murphy, 1988), qui montre que le ratio des transferts publics reçus en moyenne par les personnes de moins de 22 ans par rapport aux transferts reçus par les personnes de 65 ans et plus a très peu varié entre 1940 et 1983. Il est passé de 0,38 en 1940 à 0,33 en 1950, puis à 0,29 en 1960, à 0,34 en 1970 et à 0,3 en 1983.

La prédominance de l'effet démographique dans l'évolution de la répartition des transferts publics entre classes d'âge

La stabilité des situations individuelles relatives n'implique pas nécessairement que la répartition de l'ensemble des transferts publics entre les classes d'âge soit constante. En effet, les changements de la structure par âge de la population, liés à la baisse de la natalité et à l'allongement de la durée moyenne de vie, ont pu affecter cette répartition.

La répartition par âge des transferts publics en France

Graphique.
Évolution des ratios de transferts publics reçus 60+/25-59
et 0-24/25-59. France 1979-2011



Sources : INSEE (enquêtes « Budget des familles », « Patrimoine » et « Actifs financiers »). Enquêtes « ESPS », « EPAS », « HSM » et « HSI ». Données de la statistique publique. Calculs des auteurs.

Pour mesurer ces effets, le tableau 2 présente l'évolution de la répartition des transferts publics reçus par les trois grandes classes d'âge. Les trois premières lignes correspondent à la part des transferts publics effectivement reçue par chaque classe d'âge entre 1979 et 2011. Ainsi, la part des transferts publics reçus par les personnes de 60 ans et plus est passée de 35,7 % en 1979 à 44,9 % en 2011, ce qui représente une augmentation du poids de cette classe d'âge de 9 points au cours de la période. Symétriquement, la part des transferts publics reçus par les personnes de 0 à 24 ans est passée de 35,5 % à 26,1 %, soit une diminution de 9 points. L'augmentation du poids des 60 ans et plus est donc entièrement corrélée à la baisse du poids des 0-24 ans, étant donné que le poids des transferts publics reçus par les 25-59 ans est resté stable autour de 29,5 % entre 1979 et 2011.

Choc démographique et rebond économique

Tableau 2.
Part de transferts publics reçus par chaque classe d'âge
France 1979-2011

	1979	1984	1989	1995	2000	2005	2011
Population de l'année							
0-24 ans	35,5%	33,9%	31,1%	30,1%	28,8%	27,8%	26,1%
25-59 ans	28,8%	30,5%	30,4%	29,7%	29,4%	30,3%	29,0%
60 ans et plus	35,7%	35,6%	38,5%	40,2%	41,8%	41,9%	44,9%
Population de 1979							
0-24 ans	35,5%	35,6%	34,4%	35,8%	36,0%	35,7%	35,5%
25-59 ans	28,8%	29,8%	29,7%	28,9%	28,3%	28,7%	29,0%
60 ans et plus	35,7%	34,6%	35,9%	35,3%	35,7%	35,6%	35,5%

Sources : INSEE (enquêtes « Budget des familles », « Patrimoine » et « Actifs financiers »).
Enquêtes « ESPS », « EPAS », « HSM » et « HSI ». Données de la statistique publique.
Calculs des auteurs.

La deuxième partie du tableau présente l'évolution de la part des transferts publics agrégés reçus par chaque classe d'âge en considérant que la structure par âge de la population ne change pas et reste celle qui prévalait en 1979. Il apparaît dans ce cas que la part reçue par chaque classe d'âge est inchangée. La part des transferts publics reçus par les personnes de 60 ans et plus est égale à 35,7 % en 1979 et elle serait de 35,5 % en 2011 avec la population de 1979. La part des transferts publics reçus par les personnes de 24 ans et moins est égale à 35,5 % en 1979 et elle aurait été égale à 35,5 % en 2011 avec la population de 1979. On en conclut que l'évolution de la répartition entre classes d'âge des transferts publics est entièrement imputable à la modification de la structure par âge de la population.

Conclusion

Les CTN permettent de distinguer les effets individuels des effets agrégés, ce qui conduit à relativiser l'idée selon laquelle les plus âgés auraient utilisé leur poids démographique plus important pour accaparer les ressources publiques, mais également à mesurer l'importance des changements démographiques. Bien que l'équité entre les générations soit un concept délicat à manier (*cf.* la contribution d'André Masson dans cet ouvrage), les CTN peuvent également être utilisées pour le discuter. La contribution de Xavier Chojnicki, Julien Navaux et Lionel Ragot dans ce livre en est un autre exemple.

Annexe.
Sources statistiques mobilisées pour calculer
les transferts publics reçus

Poste	profil	Source statistique / Hypothèse	Périodicité
Transferts publics reçus en nature (consommations publiques)	Éducation	Comptes nationaux de l'éducation et effectifs du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	Annuelle
	Santé	Enquêtes sur la Santé et la Protection Sociale (ESPS) et Echantillons Permanents d'Assurés Sociaux (EPAS)	ESPS : 1992 et 1998 ; EPAS : 2000, 2002, 2004, 2006 et 2008
	Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	Enquêtes Handicap Santé Ménages (HSM) et Handicap Santé Institution (HSI)	Une vague : 2008-2009
	Personnes âgées (hors APA)	Répartition uniforme à partir de 60 ans	Annuelle
	Aide personnalisée au logement (APL)	Enquête Budget des Familles, INSEE	1978-1979, 1984-1985, 1989, 1994-1995, 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011
	Autres transferts en nature	Répartition uniforme sur l'ensemble des âges	Annuelle

Transferts publics reçus en espèces	Allocations chômage (yc préretraites)	Enquête Budget des Familles, INSEE	1978-1979, 1984-1985, 1989, 1994-1995, 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011
	Bourses du supérieur		
	Prestations familiales		1984-1985, 1989, 1994-1995, 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011
	Allocation adulte handicapé (AAH)		
	Revenus de solidarité (RMI, RSA)	1989, 1994-1995, 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011	
	Pensions de retraite (Allocation de base, minimum vieillesse, complémentaires)	Enquête Patrimoine et Enquête Actifs Financiers, INSEE - Enquête Budget des Familles, INSEE	Enquête Budget des Familles : 1978-1979 ; Enquête Patrimoine : 1986, 1991, 1997-1998, 2003-2004, 2009-2010
	Accident du travail et maladie professionnelle (ATMP)	Enquête Budget des Familles, INSEE : Répartition en fonction des profils de salaires bruts	1978-1979, 1984-1985, 1989, 1994-1995, 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011
	Insertion professionnelle	Enquête Budget des Familles, INSEE : Répartition en fonction des profils d'allocations chômage	