

# JEUNESSE, VIEILLISSEMENT : QUELLES POLITIQUES ?

ENJEUX

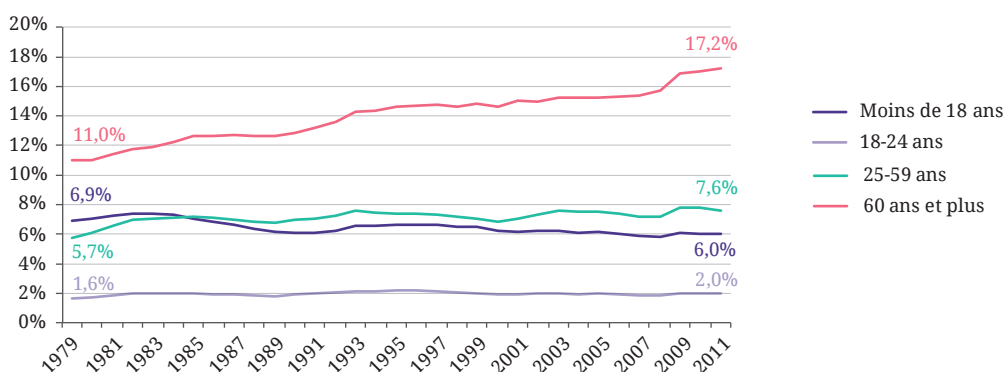
**Niveau de vie, chômage, précarité, accès au logement, indépendance financière : la situation des jeunes adultes est aujourd'hui difficile.** Cette situation n'est pas totalement nouvelle : les difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail ont commencé dès le milieu des années 1970, le niveau de vie des retraités a amorcé son rattrapage à la même période. Mais sa persistance et son aggravation depuis la crise de 2008 doivent nous amener à nous interroger sur le sort que la société française réservera à sa jeunesse dans la décennie à venir.

**La dégradation de la situation des jeunes est relative : autrement dit, leur sort continue de s'améliorer par rapport à celui des générations précédentes mais il se détériore par rapport à celui des seniors.** Cela s'explique à la fois par des mutations et des chocs économiques – ralentissement de la croissance, crise financière – et par le jeu de nos politiques publiques en matière d'éducation, d'emploi, de logement ou de protection sociale.

**Cette tendance résulte d'un certain nombre de choix collectifs, plus ou moins explicites.** C'est d'abord un fonctionnement du marché du travail peu favorable aux nouveaux entrants. Ce sont ensuite des dépenses publiques concentrées sur les âges élevés, résultat d'un modèle social resté axé sur la couverture des risques « classiques » et n'ayant pas su s'adapter pour faire face au « nouvel âge de la vie » que constitue la jeunesse, dont l'accompagnement reste aujourd'hui du principal ressort des solidarités familiales. C'est enfin le choix d'une large couverture publique en matière de santé et de retraite, rendue possible dans le passé par un contexte démographique exceptionnel.

**Le vieillissement démographique rendra la poursuite de cette tendance non soutenable dans les années à venir.** Différentes options sont envisageables pour assurer un équilibre des efforts de la nation entre les âges : agir prioritairement sur le fonctionnement des marchés ou par les prélèvements et les transferts ? intervenir de manière ciblée ou réformer les politiques de droit commun ? jouer sur les dépenses ou les recettes de la protection sociale ? privilégier l'investissement social ou les dépenses courantes ?

## 1 DÉPENSES TOTALES DE PROTECTION SOCIALE ET D'ÉDUCATION (EN POINTS DE PIB)



SOURCE : France Stratégie, sur la base des comptes de transferts nationaux

## ENJEUX

La pauvreté a longtemps touché davantage les personnes âgées que les jeunes. C'est aujourd'hui l'inverse. Dans leur ensemble, les évolutions observées depuis la fin des années 1970 suggèrent un déplacement des ressources le long de l'échelle des âges. Elles résultent de mécanismes multiples : l'allongement de la durée des études, la confrontation d'une partie significative des jeunes à des difficultés importantes d'accès à l'emploi, le poids de l'ancienneté dans les rémunérations, un niveau de vie moyen des retraités qui, sous l'effet conjugué des pensions et des patrimoines, a dépassé celui de l'ensemble de la population, une progression des dépenses publiques de santé qui bénéficient d'abord aux personnes plus âgées. Le patrimoine est également de plus en plus concentré entre les mains des plus âgés<sup>[1]</sup>.

Ces constats ne singularisent pas radicalement la France parmi les pays de l'OCDE, mais laissent entrevoir certaines caractéristiques liées au « modèle » français. L'accompagnement des transitions vers l'âge adulte reste du principal ressort des solidarités familiales. L'accès des jeunes à l'indépendance économique est

tardif et fragmenté, soit par élitisme éducatif, soit par éloignement de l'emploi des non-qualifiés. Enfin, les relations sur le marché du travail et dans l'entreprise sont plus favorables aux travailleurs en place qu'aux nouveaux entrants.

Ces évolutions soulèvent quatre types d'enjeux. Du point de vue de l'équité, elles invitent à compléter l'objectif de lutte contre les inégalités au sein de chaque génération par une attention à la question de l'équité entre les générations et les groupes d'âge. Du point de vue social, elles posent la question des interactions entre inégalités : si l'accompagnement de l'entrée dans l'âge adulte est laissé aux familles, cela favorise la perpétuation des inégalités sociales. L'enjeu est également économique : les difficultés d'insertion des jeunes affectent leurs investissements éducatifs, leurs opportunités professionnelles et leurs choix familiaux, donc *in fine* le potentiel de croissance. Enfin, la condition de la jeunesse a des implications politiques, dont les formes les plus fréquentes de nos jours sont moins la contestation que la désaffection des cadres institutionnels de la participation.

## DES CONDITIONS DIFFICILES D'ENTRÉE DANS L'ÂGE ADULTE

## UN NIVEAU DE VIE QUI DÉCROCHE PAR RAPPORT À CELUI DES PLUS ÂGÉS

Si les jeunes d'aujourd'hui ont une situation plus favorable que les générations précédentes (leur consommation et leur revenu sont bien supérieurs à ceux de leurs parents au même âge, ils ont de plus hauts niveaux de qualification et leur espérance de vie devrait être plus élevée), leur situation relative s'est dégradée par rapport à celle des plus âgés. Alors que le niveau relatif de consommation des adultes à différents âges était relativement stable jusqu'en 2000, on observe ainsi un décrochage au bénéfice des plus de 60 ans depuis cette date<sup>[2]</sup>. Sur plus longue période, la situation financière relative des jeunes s'est progressivement dégradée parallèlement à l'amélioration de la situation des retraités depuis le début des années 1970<sup>[3]</sup>.

Après une phase de stabilisation au tournant des années 2000, la pauvreté relative des jeunes s'est à nouveau détériorée depuis le début des années 2000, phénomène accentué par la crise de 2008 (voir tableau 1).

La pauvreté plus élevée des jeunes adultes n'est pas propre à la France : elle s'explique en partie par les limites de cet indicateur, qui couvre mal les jeunes n'habitant plus chez leurs parents. Toutefois, son augmentation dans notre pays depuis une dizaine d'années ne peut être négligée. Elle contraste avec l'amélioration significative de la situation relative des plus de 60 ans. Aujourd'hui, en France, le taux de pauvreté a tendance à décroître avec l'âge, ce qui n'est pas le cas dans les pays du Nord, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, où la pauvreté est stable ou croît avec l'âge<sup>[4]</sup>.

Cette approche par le niveau de vie donne toutefois un aperçu incomplet des ressources des jeunes et de leurs conditions de vie<sup>[5]</sup>. L'analyse de différents indicateurs de bien-être selon l'âge – situation financière ressentie, bonheur – permet de la compléter : les jeunes y apparaissent en moins bonne position que les plus âgés, mais leur situation est meilleure que celle des âges intermédiaires<sup>[6]</sup>. Leur satisfaction moyenne dans la vie est même supérieure à celle de tous les autres groupes d'âge<sup>[7]</sup>. Plus que la situation financière instantanée, qui peut être vécue comme transitoire, ce sont les conditions d'accès des jeunes adultes à l'autonomie et à l'indépendance économique qu'il convient d'examiner.

## 1 Taux de pauvreté par groupe d'âge en 2002 et 2012

	2002	2012
<b>Ensemble de la population</b>	12,9 %	13,9 %
<b>Moins de 18 ans</b>	16,7 %	19,6 %
<b>18-24 ans</b>	17,6 %	23,3 %
<b>25-29 ans</b>	11 %	15 %
<b>Plus de 60 ans</b>	9,9 %	8,3 %

SOURCE : France Stratégie, sur la base des données ERF5

1. Le patrimoine médian des 60-70 ans était supérieur de 40 % à celui de l'ensemble des ménages en 2010, contre 20 % en 1992. Arrondel L., Garbinti B. et Masson A. (2014), « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et statistique*, n° 472-473, décembre, p. 71.

2. Profils par âge de consommation et de revenus du travail obtenus pour la France à partir de la méthode des comptes de transferts nationaux. Voir d'Albis H. et al. (2015), *Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011*, CEPREMAP.

3. Chauvel L. (2013), « Spécificité et permanence des effets de cohorte : le modèle APCD appliqué aux inégalités de générations, France/États-Unis, 1985-2010 », *Revue française de sociologie*, vol. 54, p. 665-705.

4. Hallaert J.-J. et Queyranne M. (2016), « From containment to rationalization : Increasing public expenditure efficiency in France », *IMF Working Paper*, n° 16/7, janvier.

5. DREES (2015), « Ressources et conditions de vie des jeunes adultes en France », Actes du séminaire du 29 janvier 2014, *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 59.

6. Afsa C. et Marcus V. (2008), « Le bonheur attend-il le nombre des années ? », *France, portrait social*, Insee.

7. Godefroy P. (2011), « Satisfaction dans la vie : les personnes se donnent 7 sur 10 en moyenne », *France, portrait social*, Insee. Pour des données plus récentes, voir Eurostat (2015), « Quality of life in Europe, facts and views - overall life satisfaction », communiqué de presse, 19 mars.

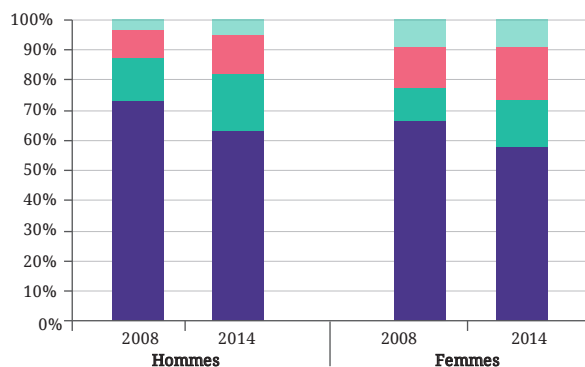
## UNE INSERTION DANS L'EMPLOI PLUS DIFFICILE, SURTOUT POUR LES MOINS DIPLÔMÉS

Les difficultés d'accès à l'emploi constituent le risque majeur que rencontrent les jeunes adultes. Le taux de chômage dans les quatre années suivant la sortie de formation initiale est ainsi passé de 12 % à 20 % entre 1978 et 2014. Ce quasi-doublement masque en outre un accroissement fort des différences de situation selon le niveau de diplôme : ce taux de chômage a été multiplié par deux pour les diplômés du supérieur, par 2,5 pour les diplômés du secondaire et par 3 pour les diplômés du brevet ou les non-diplômés.

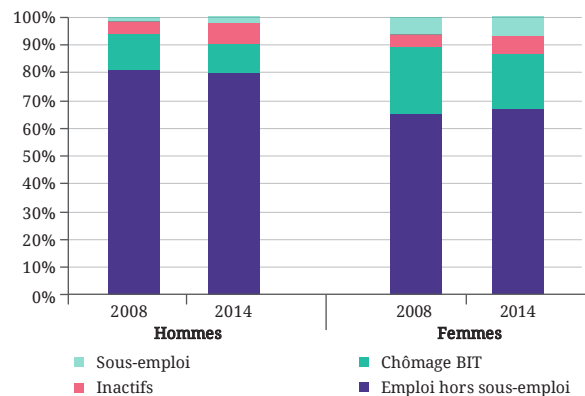
Si la situation au regard de cet indicateur demeure légèrement meilleure qu'en 1985 ou 1997, la situation de l'emploi des jeunes s'est fortement dégradée depuis la crise : entre 2008 et 2014, la part des personnes en emploi (hors sous-emploi) a diminué d'environ 9 points parmi les personnes ayant terminé leurs études depuis moins de quatre ans, alors qu'elle est restée stable pour celles ayant terminé leurs études depuis dix ans ou plus (voir graphique ②). Toutefois, en matière d'accès à l'emploi, les diplômés des grandes écoles se singularisent en étant quasi abrités des aléas de la conjoncture : depuis la crise, leur taux net d'emploi 12 à 15 mois après la sortie d'école n'a baissé que de 3 points, de 96 % en 2008 à 93 % en 2014<sup>[8]</sup>.

### ② SITUATION D'ACTIVITÉ DES JEUNES APRÈS LES ÉTUDES EN 2008 ET 2014

#### Situation 1 à 4 ans après la fin des études



#### Situation 10 ans après la fin des études

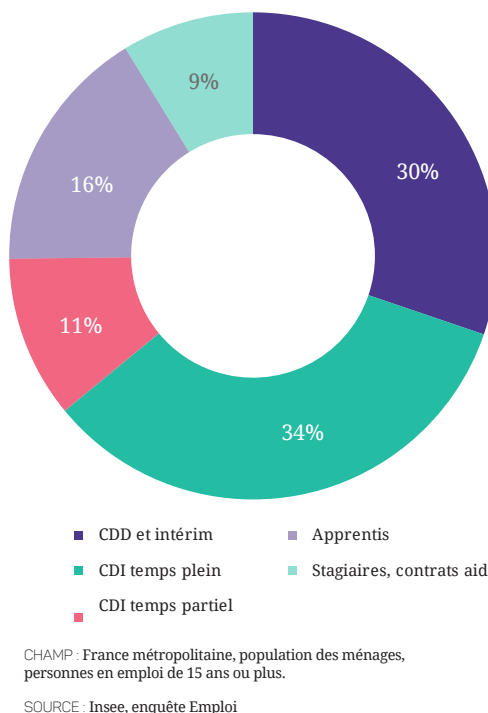


SOURCE : Insee, enquêtes Emploi

Parmi les 15-24 ans, 11,4 % ne sont ni en emploi ni en formation, une proportion légèrement inférieure à la moyenne européenne, mais deux fois plus élevée que celle atteinte en Allemagne, au Danemark ou aux Pays-Bas.

En outre, parmi les 15-24 ans en emploi, seulement 3 sur 10 bénéficient d'un CDI à temps plein, ce qui rend plus difficile leur accès au logement ou au crédit (voir graphique ③).

### ③ PART DES DIFFÉRENTES FORMES D'EMPLOI CHEZ LES 15-24 ANS EN 2014



La proportion de Français installés à l'étranger – notamment parmi les jeunes diplômés – progresse depuis les années 2000. Elle n'est pas imputable de manière évidente à une fuite des cerveaux ou à l'exil des jeunes, et semble plutôt correspondre au rattrapage d'un retard d'entrée des actifs français dans les flux de mobilité internationale<sup>[9]</sup>. Toutefois, cette évolution des sorties n'apparaît pas compensée par une augmentation parallèle des entrées : considérée notamment à l'échelle européenne, l'attractivité du marché du travail français pour les actifs mobiles est inférieure à la moyenne de celle des pays membres<sup>[10]</sup>.

Les perspectives d'emploi pour le milieu de la décennie 2017-2027 sont plutôt favorables pour les jeunes diplômés du supérieur, en raison de la dynamique de certains métiers (ingénieurs, cadres, techniciens et professions intermédiaires). Elles le sont nettement moins pour les jeunes peu qualifiés : les métiers qui leur sont ouverts devraient continuer à perdre des emplois (ouvriers peu qualifiés, employés). Les services à la personne seraient quant à eux en forte croissance (aides à domicile, assistantes maternelles, etc.) mais recrutent habituellement peu de débutants<sup>[11]</sup>.

8. Voir les enquêtes Insertion 2014 et 2008 de la Conférence des grandes écoles.

9. Un an après la fin de leurs études, 17,6 % des diplômés des grandes écoles sont installés à l'étranger en 2015 contre 13 % en 2005 (enquête Insertion 2015 de la Conférence des grandes écoles). D'après l'OCDE, en 2011, 2,5 % de la population française est installée dans un pays étranger de l'OCDE contre 4,4 % des Allemands et 6 % des Britanniques ; 5,5 % des Français titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur contre 8,7 % des Allemands et 11,4 % des Britanniques.

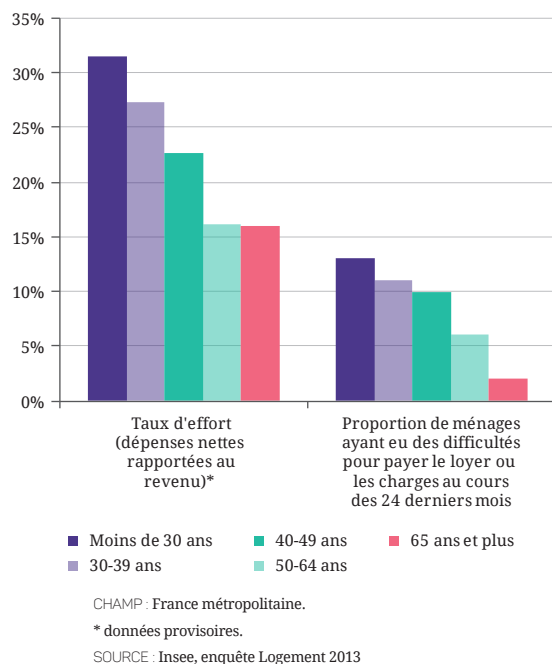
10. Les ressortissants des autres États membres représentent en France 2,3 % de l'emploi total, contre 3,3 % en moyenne dans l'Union européenne et 4,7 % en Allemagne. Voir Commission européenne (2014), *Les travailleurs mobiles au sein de l'UE*, MEMO, 25 septembre ; Commission européenne (2014), *Supplement to the EU Employment and Social Situation Quarterly Review. Recent trends in the geographical mobility of workers in the EU*, juin. Voir aussi INSEAD (2015), *The Global Talent Competitiveness Index. Talent Attraction and International Mobility 2015-16*.

11. France Stratégie (2015), « Une vision du marché du travail des jeunes en 2022 ».

## UN ACCÈS RELATIVEMENT RAPIDE AU LOGEMENT, AU PRIX D'UN EFFORT IMPORTANT

Si l'accès à l'emploi est problématique pour les jeunes Français, l'accès à un logement indépendant se fait à 23,5 ans, soit plus tôt que dans les autres pays européens où la moyenne est de 26,3 ans (avec d'importantes variations selon les pays).

### ④ DÉPENSES DE LOGEMENT EN 2013



La part des jeunes de 18 à 24 ans qui ne vivent plus chez leurs parents a augmenté ces dernières années, même si les jeunes au chômage ou inactifs n'ont pas bénéficié de cette tendance, au contraire des étudiants. Depuis le début des années 2000, la part de propriétaires occupants progresse également chez les moins de 30 ans<sup>[12]</sup>.

La décohabitation relativement précoce des jeunes Français se fait au prix d'un effort, public et privé, important. Elle est soutenue par des aides personnelles au logement substantielles, mais est aussi souvent conditionnée par des soutiens familiaux (cautionnement, aides financières). La part des revenus consacrée aux dépenses de logement est nettement plus élevée pour les ménages jeunes, qui connaissent aussi plus fréquemment des difficultés pour payer leur loyer ou leurs charges (voir graphique ④).

Les conditions de logement des jeunes ménages sont en outre plus précaires que celles des plus âgés : le taux de surpeuplement<sup>[13]</sup> est dix fois plus élevé pour les ménages dont la personne de référence a entre 18 et 39 ans (16,7 %) que pour ceux dont la personne de référence a plus de 65 ans (1,6 %). Leur accès au logement social s'est par ailleurs rétréci en raison du faible taux de rotation de ce parc<sup>[14]</sup>.

## DE FORTES INÉGALITÉS AU SEIN DE CHAQUE CLASSE D'ÂGE

La comparaison des niveaux de vie entre groupes d'âge ne doit pas faire oublier l'importance des inégalités au sein de chaque groupe : l'ampleur des inégalités de niveau de vie, mesurée par le coefficient de Gini, est ainsi plus grande et a crû plus rapidement parmi les plus jeunes et les plus âgés que dans l'ensemble de la population (voir tableau ⑤).

Hétérogène en termes de niveau de vie, la situation de chaque classe d'âge l'est aussi selon d'autres dimensions. Des disparités existent parmi les retraités en matière de santé, d'autonomie et d'espérance de vie, de patrimoine, etc.<sup>[15]</sup>, et parmi les jeunes en matière d'accès au diplôme, à l'emploi, au logement. Ces dernières reproduisent le plus souvent des inégalités liées à l'origine sociale : la reproduction des inégalités d'une génération à l'autre est plus intense en France que dans d'autres pays<sup>[16]</sup>. Elles sont aussi corrélées à certaines origines migratoires : une partie des jeunes descendants d'immigrés connaissent des pénalités multiples<sup>[17]</sup>.

Les difficultés de la jeunesse accentuent donc le poids de l'héritage social. Certains jeunes sont doublement pénalisés car ils ne disposent ni des ressources propres ni du soutien familial pour réussir leur insertion.

### ⑤ AMPLEUR DES INÉGALITÉS DE NIVEAU DE VIE

	Coefficient de Gini des niveaux de vie en 2012	Augmentation entre 1996 et 2012
<b>Ensemble de la population</b>	0,303	+ 0,024
<b>18-24 ans</b>	0,315	+ 0,035
<b>60 ans et plus</b>	0,308	+ 0,043

SOURCE : France Stratégie, sur la base des données ERF5

## DES CHOIX COLLECTIFS PEU FAVORABLES AUX JEUNES ?

### UN FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL DÉFAVORABLE AUX NOUVEAUX ENTRANTS

Au cours des Trente Glorieuses (1945-1974), la demande de travail et l'embauche à salaire croissant permettaient de satisfaire les intérêts à la fois des travailleurs en place (*insiders* bénéficiant de l'effet de carrière ou d'ancienneté) et des nouveaux salariés entrant sur le marché du travail (placés sur une orbite salariale un cran au-dessus de celle de leurs prédécesseurs).

Le changement de régime de croissance s'est plus qu'ailleurs opéré au détriment des plus jeunes. Le risque de chômage et la précarité croissante de l'emploi se sont concentrés sur les nouveaux entrants. Surreprésentés parmi les contrats à durée limitée, les plus jeunes ont une probabilité de passage vers le chômage d'autant plus forte qu'à type de contrat donné, leur risque de transition de l'emploi vers le chômage est plus élevé (voir graphique ⑥). Ils font ainsi office de « variable d'ajustement » d'un marché du travail dualisé<sup>[18]</sup>.

12. Ménard S. (2012), « Les occupants des logements en 2011 », *Chiffres et statistiques*, n° 342, Commissariat général au développement durable, août.

13. Soit la proportion de la population qui vit dans un ménage ne disposant pas d'un nombre minimal de pièces.

14. Insee (2015), « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », *Insee Première*, n° 1541, avril ; et Insee (2012), « Conditions de logement de 2005 à 2010. Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes », *Insee Première*, n° 1396, mars.

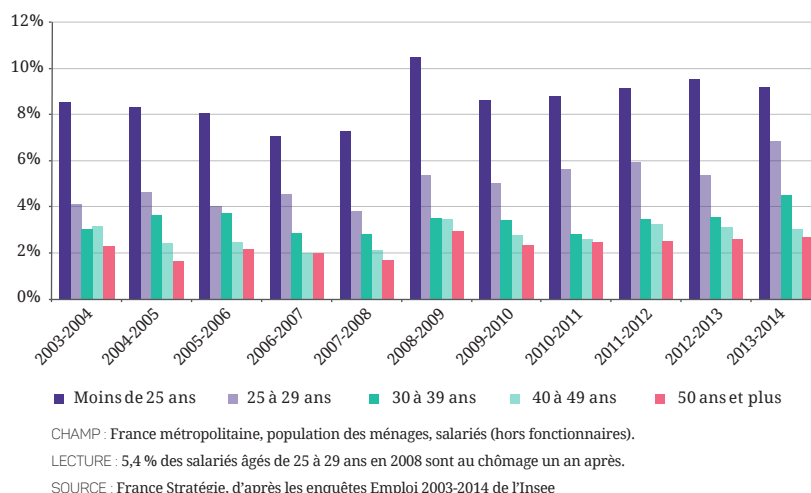
15. Conseil d'orientation des retraites (2015), *Les retraités : un état des lieux de leur situation en France*, Treizième rapport, décembre, pp. 34, 138, 157 et 164.

16. Peugny C. (2013), *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*, Paris, Seuil.

17. Cusset P.-Y. et al. (2015), « Jeunes issus de l'immigration : quels obstacles à leur insertion économique ? », *La Note d'analyse*, France Stratégie, mars.

18. Flamand J. (2016), « Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français », *Document de travail*, France Stratégie, mars.

## 5 TAUX DE TRANSITION ANNUELS DE L'EMPLOI VERS LE CHÔMAGE SELON L'ÂGE DE 2003 À 2014



Le régime de formation des salaires reflète les effets importants de l'ancienneté : après 45 ans, les salaires moyens augmentent plus vite en France que dans la plupart des autres pays développés<sup>[19]</sup>. Ce régime renvoie à une absence de mise en concurrence des générations antérieures avec les nouvelles générations (fixation d'un salaire minimum pouvant constituer un désavantage relatif pour l'embauche des *outsiders* ; érosion relative du rendement des diplômés). Ce modèle de rémunération s'opère également au détriment d'une partie des seniors et de leurs possibilités d'emploi. La progression des salaires après 50 ans résulte pour une part d'un biais de sélection, avec une sortie précoce des moins qualifiés du marché du travail<sup>[20]</sup>. *De facto*, le taux d'emploi des seniors français, bien qu'en progression ces dernières années, demeure inférieur à celui de nombreux pays européens : 68,2 % des 55-59 ans sont en emploi en France contre 72,7 % au Royaume-Uni, 77,2 % en Allemagne et 81,9 % en Suède en 2014<sup>[21]</sup>. Les seniors sans emploi sont cependant majoritairement couverts par la protection sociale – chômage, invalidité, retraite, etc. –, à l'inverse des jeunes.

### DES DÉPENSES PUBLIQUES DE PLUS EN PLUS CONCENTRÉES SUR LES ÂGES ÉLEVÉS

L'effort de la nation est de plus en plus concentré sur les plus âgés. Si l'on fait la somme des dépenses de protection sociale et d'éducation, les plus de 60 ans recevaient en 2011 l'équivalent de 17 % du PIB contre 11 % en 1979, soit une augmentation de 50 %, alors que les dépenses consacrées aux moins de 25 ans étaient stables à 9 % du PIB (voir graphique 5).

Si l'on s'intéresse à ce que chacun reçoit individuellement, les choses sont plus nuancées. Ce sont toujours les plus âgés pour lesquels les dépenses, rapportées au PIB par tête, augmentent le plus (+ 10 points), mais la progression est aussi nette chez les 18-24 ans (+ 8 points). En revanche, elle est plus faible pour les 25-29 ans (+ 4 points) et surtout pour les moins de 18 ans (+ 2 points).

La concentration accrue des dépenses publiques tient donc en bonne partie à la progression de la proportion des plus de 60 ans dans la population. Elle résulte cependant également d'un choix – au moins implicite –

d'allocation des ressources publiques. Ainsi, les dépenses d'éducation ont progressé moins rapidement en France qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE : entre 1995 et 2010, les dépenses d'enseignement supérieur ont augmenté de 50 % en moyenne dans l'OCDE contre 16 % en France. Entre 2005 et 2010, les dépenses par élève dans l'enseignement primaire et secondaire ont augmenté de 10 % ou plus dans 23 pays de l'OCDE mais seulement de 5 % en France.

D'autres pays confrontés à l'accroissement de la part des plus âgés ont procédé à des choix différents, comme l'illustre la comparaison de l'évolution des dépenses de retraite et d'éducation entre France et Allemagne : dans ce pays, les dépenses individuelles de prestations vieillesse sont restées stables en euros courants entre 1999 et 2013, alors qu'elles ont augmenté de 53 % en France. Inversement, les dépenses d'éducation par tête ont augmenté un peu plus vite en Allemagne qu'en France (voir graphique 6).

### UNE COUVERTURE DES JEUNES QUI S'OPÈRE AUX MARGES DE LA PROTECTION SOCIALE

La faiblesse des dépenses de protection sociale consacrées aux jeunes s'explique en grande partie par des besoins inférieurs à ceux des plus âgés, en matière de santé notamment, sans parler des pensions de retraite. Elle s'explique aussi par une insuffisante adaptation de notre système aux évolutions de l'entrée dans la vie adulte depuis le début des années 1980. La démocratisation de l'enseignement secondaire puis supérieur et la crise du marché du travail ont en effet déséquilibré les modes traditionnels d'entrée dans la vie adulte – l'étudiant et le jeune travailleur – et les modalités de protection qui leur étaient rattachées, par les parents et le statut étudiant d'une part, par l'insertion précoce sur le marché du travail et l'accès aux droits sociaux associés de l'autre<sup>[22]</sup>. Les politiques publiques n'ont qu'imparfaitement intégré l'émergence du « nouvel âge de la vie » que constitue la jeunesse.

Le renforcement des protections traditionnelles – amélioration du « statut » d'étudiant avec les bourses et les aides au logement notamment, augmentation de l'âge de prise en charge des enfants pour les prestations familiales – n'a pas éteint la précarité en milieu

19. Aubert P. (2005), « Les salaires des seniors sont-ils un obstacle à leur emploi ? », *Les salaires en France*, Insee.

20. Godot C. (2010), « Modèles de carrière et logiques de fin de vie active : quelles leçons de la comparaison européenne ? », *La Note d'analyse*, n° 186, Centre d'analyse stratégique, juillet.

21. Dares (2016), « Emploi et chômage des seniors en 2014. Plus d'un actif sur deux parmi les 55-64 ans », *Dares Résultats*, n° 7, janvier.

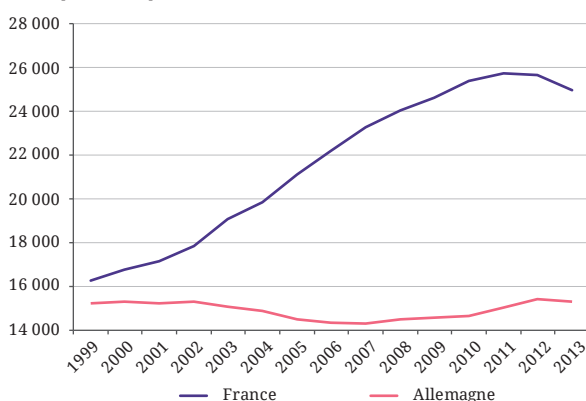
22. Baudelot C. et Establot R. (2007), « Une jeunesse en panne d'avenir », in Cohen D. (dir.), *Une jeunesse difficile*, CEPREMAP.

## ⑥ DÉPENSES INDIVIDUELLES D'ÉDUCATION ET DE RETRAITE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Dépenses d'éducation (en euros courants)



Dépenses de prestations vieillesse (en euros courants)



LECTURE : dépenses individuelles d'éducation = rapport entre les dépenses totales d'enseignement et les effectifs des moins de 25 ans. Dépenses individuelles de prestations vieillesse = rapport entre les dépenses totales de prestations vieillesse et les effectifs des plus de 65 ans.

SOURCE : France Stratégie, d'après l'OCDE, catégories COFOP

étudiant<sup>[23]</sup>. Il a également laissé de côté un nombre croissant de jeunes en situation précaire sur le marché du travail, voire en « galère ». Mal pris en charge par un système fondé sur une double assise familiale et professionnelle<sup>[24]</sup>, les jeunes sont écartés de la protection sociale de droit commun – dans les faits, puisqu'ils sont moins souvent indemnisés par l'assurance chômage, pour des montants plus faibles et des durées plus courtes<sup>[25]</sup>, comme en droit, puisqu'ils n'ont pas accès au RSA<sup>[26]</sup> – et sont pris en charge par des dispositifs dédiés (« Garantie jeunes » par exemple).

De même, la concentration des dépenses publiques de santé sur certaines pathologies chroniques souvent liées à l'âge (système des affections de longue durée, ALD), au détriment de soins ou de biens médicaux moins bien pris en charge par l'assurance publique (soins hors ALD, optique, dentaire), explique en partie la déformation des dépenses de santé en direction des plus âgés.

### UN FINANCEMENT QUI PÈSE DE PLUS EN PLUS LOURD POUR LES ACTIFS ET DES DÉFICITS RÉCURRENTS

L'augmentation globale des dépenses de protection sociale constatée ces trente dernières années pèse de plus en plus lourd pour les actifs d'âge intermédiaire : rapportée au PIB par tête, la différence entre ce que paient individuellement les 25-59 ans pour financer la protection sociale et ce qu'ils reçoivent d'elle a augmenté de 32 % entre 1979 et 2011.

Les plus âgés sont deux fois plus mis à contribution pour le financement de la protection sociale qu'il y a trente ans, notamment avec la création de la CSG (voir graphique ⑦). Ils restent cependant moins imposés que les groupes d'âge plus jeunes<sup>[27]</sup>, même si cet écart s'est réduit ces dernières années, avec la création de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, l'imposition des majorations familiales de retraite, etc.

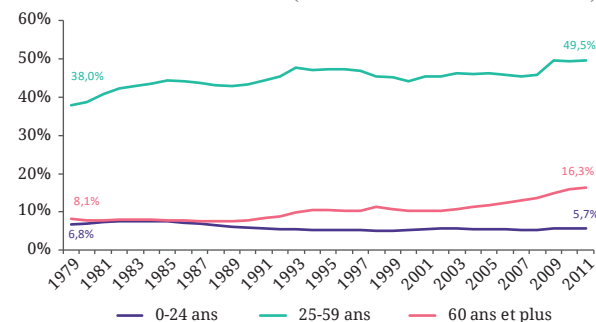
Malgré des efforts, les dépenses de protection sociale ont été de plus en plus souvent financées par le déficit ces vingt dernières années. Le solde du compte de la protection sociale, continûment excédentaire entre 1959 et 1991, a été déficitaire 14 années sur 22 entre 1992 et 2013. Entre 1996 et 2015, la caisse d'amortissement de la dette sociale a ainsi repris pour 236 milliards d'euros de dettes sociales cumulées, et en a amorti près de 110 milliards. Les modalités de constitution de cette dette et son mode de remboursement produisent également des transferts en faveur des plus de 65 ans<sup>[28]</sup>.

### DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES QUI NÉCESSITENT D'IMPORTANTS AJUSTEMENTS

Il n'y a rien d'anormal à ce que les plus âgés absorbent une part importante des dépenses de protection sociale, puisque les besoins en santé et en revenus de remplacement se manifestent principalement à cet âge et que les retraites sont la contrepartie de cotisations passées. Néanmoins, la générosité de notre système de protection sociale a beaucoup reposé par le passé sur un contexte démographique exceptionnel et plus récemment sur un recours de plus en plus systématique aux déficits. Le vieillissement démographique rend la poursuite de cette tendance non soutenable pour les années à venir. À titre d'illustration, si nous avions aujourd'hui la structure démographique de 2030, tout en conservant, à chaque âge, les dépenses par tête de protection sociale de 2011, il faudrait augmenter immédiatement de 21 % les prélèvements moyens qui la financent, pour ne pas creuser davantage les déficits.

Conscients de cette équation démographique, les gouvernements successifs ont adopté une série de réformes, notamment de notre système de retraites, visant à ralentir la croissance des dépenses ou à augmenter les recettes. Malgré ces réformes, l'évolution projetée des dépenses laisse présager une concentration sur les risques concernant principalement les plus âgés, dont les dépenses globales devraient continuer à progresser, et une baisse des dépenses orientées vers les jeunes et les personnes d'âge actif.

### ⑦ POIDS DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE POUR 3 GROUPES D'ÂGE (EN POINTS DE PIB PAR TÊTE)



SOURCE : France Stratégie, sur la base des comptes de transferts nationaux

23. Observatoire de la vie étudiante (2013), *Panorama 2013 : Conditions de vie des étudiants*.

24. IGAS (2015), *La protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans*. La documentation Française.

25. Les moins de 25 ans représentent 16 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi à fin septembre 2013 mais seulement 13 % des indemnisables ; ils perçoivent en moyenne 724 euros/mois de l'assurance chômage contre 1 030 euros pour l'ensemble des indemnisés ; 38 % ont un droit à indemnisation inférieur à 12 mois, contre 25 % en moyenne.

26. La prime d'activité, qui remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 le RSA activité, est toutefois ouverte dès 18 ans.

27. Conseil des prélèvements obligatoires (2008), *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, novembre.

28. *Ibidem*.

### 3 ÉVOLUTION PROJÉTÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN % DE PIB

	Commission européenne (2013-2030)	HCFi-PS actualisé (2011-2030)
Retraite	-0,2	-0,3
Santé	+0,6	+1,3
Dépendance	+0,2	/
Famille	/	-0,4
Chômage	-0,2	-0,4
Éducation	-0,1	/

SOURCE : France Stratégie, d'après Commission européenne (2015), *The Ageing Report*, et HCFi-PS (2014), *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*<sup>[29]</sup>

Ces projections sont en outre soumises à d'importantes incertitudes, en particulier sur la situation macroéconomique. Elles sont en effet construites sur l'hypothèse d'un retour à un rythme de croissance économique proche de celui ayant prévalu avant la crise (croissance de la productivité à l'horizon 2030 de 1,5 point par an

pour le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS), de 1,3 pour la Commission européenne). La tendance à l'accroissement des dépenses ciblées sur les plus âgés serait aggravée si la croissance était moins soutenue et le chômage plus élevé. Ainsi, dans le scénario macroéconomique le plus pessimiste retenu par le HCFi-PS (taux de chômage de 7 % à partir de 2030, croissance annuelle de la productivité de 1 %), actualisé avec les dernières prévisions du Conseil d'orientation des retraites (COR), les charges des régimes d'assurance sociale seraient supérieures de 0,9 point de PIB en 2030, l'essentiel de l'écart s'expliquant par les dépenses de retraite.

Ces tendances sont d'autant plus préoccupantes que l'augmentation des dépenses globales en direction des plus âgés pourrait s'accompagner d'une dégradation de la situation relative de ces derniers. En particulier, l'érosion du niveau relatif des pensions prévue par le COR à partir de 2025<sup>[30]</sup> et la croissance des restes à charge pour faire face à la perte d'autonomie<sup>[31]</sup> pourraient fragiliser fortement les retraités modestes.

## EN OUVERTURE AU DÉBAT

Au vu d'un ensemble d'indicateurs – accès au travail, au revenu, au logement ; couverture du risque de perte de revenu ; transferts sociaux –, la situation relative des jeunes apparaît aujourd'hui sensiblement plus défavorable qu'elle ne l'était dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, tandis que la situation relative des générations plus âgées s'est améliorée. Mais leurs sorts sont liés, notamment du point de vue du financement et de la soutenabilité des dépenses sociales.

Il importe de clarifier les causes de ces évolutions avant de s'interroger sur la nécessité d'infléchir les politiques publiques pour opérer un rééquilibrage en faveur des nouvelles générations.

### CLARIFIER LE DIAGNOSTIC

#### Quelles sont les causes de la dégradation de la situation relative des jeunes ?

La dégradation relative de la situation de la jeunesse s'explique à la fois par des mutations et des chocs économiques (ralentissement de la croissance, crise financière, récession) et par le jeu des politiques publiques, qu'elles concernent la couverture des risques sociaux ou le fonctionnement des marchés du travail, des produits et du logement. Sont à l'œuvre à la fois des tendances de long terme, apparues dès le milieu des années 1970, et des évolutions plus récentes, en partie liées à la crise de 2008, sans que l'on puisse à ce stade se prononcer sur leur caractère conjoncturel ou plus structurel.

Cette évolution appelle deux interrogations :

- le modèle social français a-t-il contribué à l'accroissement des inégalités entre les âges ? Plus que d'autres modèles, il tendrait en effet à limiter les inégalités de revenu mais en laissant prospérer des inégalités d'accès à l'emploi, à l'assurance contre la perte de revenu, au logement ou au crédit ;

- comment expliquer les arbitrages collectifs défavorables aux jeunes ? Quelle part résulte de choix par défaut, liés à l'inertie d'un modèle social centré sur la couverture de risques concernant principalement les plus âgés ? Et quelle part résulte de décisions collectives en matière de retraites notamment (caractère tardif des réformes, choix de leviers faisant porter le poids de l'ajustement principalement sur les générations suivantes) ? Ces arbitrages peuvent-ils aussi s'expliquer par un problème de représentation et de prise en compte des intérêts de la jeunesse, lié à la participation électorale et à l'âge des élus et des électeurs<sup>[32]</sup> ?

#### Quels objectifs pour orienter les politiques ?

La question de l'équité intergénérationnelle est récurrente dans le débat public depuis la fin des années 1990, sans pour autant qu'un diagnostic clair émerge. Cela tient notamment au fait que nous manquons d'un critère bien établi pour mesurer l'équité entre générations :

- cette équité consiste-t-elle à rapprocher les niveaux de vie des différents groupes d'âge à un moment donné ? ou bien s'agit-il d'assurer une progression du niveau de vie d'une génération à l'autre, à âge donné ?
- l'impact de la protection sociale doit-il se mesurer au regard du montant relatif des transferts vers les différents groupes d'âge ou de l'équilibre entre prélèvements et prestations versées par chaque génération sur l'ensemble de sa vie ?

L'approche intergénérationnelle ne doit pas occulter le maintien d'inégalités fortes au sein des classes d'âges. C'est vrai pour les retraités, mais plus encore pour les jeunes, ce qui suscite une autre interrogation :

- l'effort de rééquilibrage doit-il porter sur les jeunes pris dans leur ensemble ou sur ceux qui sont issus d'un milieu social défavorisé ou sont privés de soutien parental ?

29. Prévisions actualisées par France Stratégie pour tenir compte des projections du Conseil d'orientation des retraites intégrant la réforme de 2014.

30. Conseil d'orientation des retraites (2015), *op. cit.*

31. DREES, Présentation et analyse des projections de dépenses en faveur des personnes âgées dépendantes à l'horizon 2060, in HCFi-PS (2014), *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, janvier.

32. Nablî B. et Naves M.-C. (2015), *Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes*, rapport, France Stratégie, juin.

## IDENTIFIER LES LEVIERS DE RÉFORME

### Comment accompagner plus efficacement la jeunesse vers l'âge adulte ?

Deux grands types d'arbitrage peuvent être mis en discussion. Le premier concerne les domaines d'intervention à privilégier :

- on peut agir prioritairement sur les marchés du travail et du logement : politiques visant à faciliter l'accès des jeunes à l'emploi, au logement, à la formation par une organisation de marchés plus fluide ; mesures de déréglementation, de réduction des rentes et de mobilisation des ressources privées ;
- ou bien on peut mobiliser les transferts et l'investissement public : politiques de transferts monétaires (RSA, dotations en capital, allocation d'autonomie), investissements sociaux (développement de l'accueil de la petite enfance et des services d'éducation et de formation).

Le second type d'arbitrage concerne le ciblage des politiques à mettre en œuvre : on peut choisir de privilégier des dispositifs ciblés sur les jeunes ou bien viser leur accès aux politiques de droit commun. Il restera à organiser une politique en direction de toute la jeunesse (élévation des niveaux de qualification) et une politique ciblée sur les plus en difficulté (décrocheurs, jeunes sans emploi ni formation).

### Comment articuler investissement dans la jeunesse et prise en charge du vieillissement ?

Dans l'hypothèse d'un rééquilibrage des transferts publics des âgés vers les jeunes et les actifs, deux leviers peuvent être mobilisés :

- les dépenses en direction des plus âgés. Le principal arbitrage concerne les dépenses de retraite, avec deux grandes options qui auraient des effets différenciés selon les générations. Faut-il agir sur le niveau relatif des retraites, ce qui implique d'accélérer ou d'accroître l'érosion du niveau de vie relatif des bénéficiaires ? Ou faut-il plutôt agir sur le nombre de retraités en continuant à retarder l'âge de départ ? Cette seconde option préserve le niveau de vie relatif des retraités mais pèse sur les actifs actuels ;
- le financement de ces dépenses. Une plus grande mise à contribution des plus âgés peut passer par une réduction des différences de taxation selon l'âge dans le système actuel sans en modifier la structure. Elle peut aussi passer par une réforme plus profonde visant à transférer le financement des dépenses sociales du travail vers d'autres assiettes détenues par les plus âgés (ensemble des revenus, patrimoine).

Il est également envisageable d'accompagner une réorientation des transferts publics par une action visant à modifier – notamment par la fiscalité – les flux de transferts privés (aides familiales, donations, successions, développement du viager).

Il est enfin possible de chercher à réorienter le modèle social français vers des dépenses permettant d'accroître notre capacité à financer les charges liées au vieillissement : c'est la piste explorée par la stratégie d'investissement social notamment dans l'éducation-formation et par le « vieillissement actif » qui vise à prolonger la contribution des seniors à la société<sup>[33]</sup>. Comment dans cette hypothèse concilier des investissements sociaux dont les bénéfices éventuels ne se feront sentir qu'à moyen-long terme avec les dépenses immédiates liées au vieillissement ?



La croissance mondiale d'une décennie à l'autre



Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?



Dettes, déficit, dépenses : perspectives pour les finances publiques



Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs



Quelle feuille de route pour l'Europe ?



Politiques de l'emploi et du marché du travail



Compétitivité : que reste-t-il à faire ?



Modèle de développement et répartition du revenu



Dynamiques et inégalités territoriales



Tirer parti de la révolution numérique



Quelles priorités éducatives ?



Ambition et stratégie climatiques

Auteurs :  
Marine  
Boisson-Cohen  
Pierre-Yves Cusset

33, Palier B. (2014),  
La stratégie d'investissement social, Étude du  
Conseil économique, social  
et environnemental.

Directeur de la publication :  
Jean Pisani-Ferry,  
commissaire général

Secrétaire de rédaction :  
Olivier de Broca  
Sylvie Chasseloup

Impression :  
France Stratégie

Dépôt légal :  
Mars 2016  
N° ISSN 1760-5733

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé,  
directeur du service  
Édition-Communication,  
01 42 75 61 37,  
jean-michel.roulle@  
strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,  
chargé des relations presse  
01 42 75 60 27  
06 20 78 57 18  
joris.aubrespin@  
strategie.gouv.fr

France Stratégie  
18, rue de Martignac  
75700 Paris SP 07  
01 42 75 60 00

En vue d'éclairer les choix collectifs par des travaux d'étude et de prospective, France Stratégie a engagé le projet « 17/27 » visant à analyser les enjeux de la décennie qui suivra la prochaine élection présidentielle. Des documents thématiques produits par les experts de France Stratégie sont publiés sur un site web spécifique qui accueille aussi des contributions d'experts et d'acteurs de la société civile. Aucun des documents publiés dans ce cadre n'a vocation à refléter la position du gouvernement.

## NOUS SUIVRE

RETROUVEZ EN LIGNE  
L'INTÉGRALITÉ  
DE LA THÉMATIQUE



[www.francestrategie1727.fr](http://www.francestrategie1727.fr)  
#FS1727

RETROUVEZ LES DERNIÈRES  
ACTUALITÉS DE  
FRANCE STRATÉGIE

francestrategie

@Strategie\_Gouv

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)