

Une politique pour toutes les générations

En 2015, les moins de 18 ans représentent 22 % de la population française, les jeunes adultes (18 à 25 ans) 8 %, les plus de 62 ans 22,5 %. Le traitement des enfants, et donc des familles, des jeunes et celui des retraités sont donc cruciaux, du point de vue de l'efficacité et de l'équité du système socio-fiscal comme de celui de la distribution des revenus. Chacun dépend d'abord de ses parents, puis supporte ses enfants et ses parents, dépend enfin de ses enfants¹. Toute société comporte obligatoirement de vastes transferts entre les générations ; ces transferts peuvent s'effectuer au sein des familles, être socialement organisés (par des cotisations et des prestations) ou passer par les marchés financiers (l'accumulation d'actifs ou l'endettement). De même, la société doit organiser l'éducation des enfants et des jeunes, leur insertion dans l'emploi, l'adaptation aux progrès techniques et le maintien des capacités d'emploi des actifs, enfin leur départ à la retraite. Ces transferts et ces dispositifs doivent être socialement gérés ; il est nécessaire et légitime qu'ils soient démocratiquement repensés à intervalle régulier pour tenir compte des évolutions démographiques (allongement de la durée de vie), sociales (allongement des études) et économiques (évolution de l'emploi).

La note de France Stratégie : « Jeunesse, vieillissement, quelles politiques ? », si elle ouvre ce débat, nous entraîne tout de suite sur une piste bien balisée², mais plus que contestable. Les difficultés des jeunes adultes résulteraient d'un arbitrage en faveur des seniors, et plus généralement de choix collectifs que dénonce la note dès son introduction: « le fonctionnement du marché du travail... les dépenses publiques ...le modèle social ... une large couverture publique en matière de santé et de retraite ». Il s'agit d'utiliser les difficultés actuelles des jeunes pour remettre en cause le modèle social français, en particulier son système de retraite et de santé, en oubliant dès le départ la responsabilité de la mauvaise gestion de la mondialisation, de la financiarisation de l'économie, des choix faits en matière de politique macroéconomique comme de politique industrielle.

La France est confrontée à de nombreux défis. Rien ne justifie que l'on associe arbitrairement le problème des jeunes à celui des personnes âgées plutôt qu'à celui de la dégradation de la situation de l'emploi ou de la désindustrialisation. Conformément à la rigueur intellectuelle, nous discuterons ces trois questions de façon autonome : le niveau de vie des retraités, celui des jeunes (en n'oubliant pas les enfants), enfin le problème de l'insertion des jeunes.

La France a mis en place un système de protection sociale relativement satisfaisant, qui a évité le gonflement des inégalités de revenus et de la pauvreté, avant comme après la crise financière (tableau 1). Ce système n'est pas figé. Il a connu de nombreuses réformes, des progrès (RSA, prime d'activité, universalisation de la couverture maladie), comme des reculs

¹ Voir Henri Sterdyniak, « Le fil rouge, de la cohérence entre politique familiale et système de retraite », *Retraite et société*, 2/2011, n° 61, p. 15-42

² Voir, par exemple Bernard Spitz, *On achève bien les jeunes*, Grasset, 2015.

(recours aux complémentaires santé, baisse du niveau relatif des prestations familiales). Ses réussites sont indéniables tant en matière de niveau de vie des retraités que de taux de fécondité. Peut-on comparer la France et l'Allemagne, comme le fait la note page 5 et graphique 6, en oubliant que la France a maintenu un taux de fécondité de 2 enfants par femme, alors que celui-ci n'est de 1,4 enfant par femme en Allemagne ? Quel est le pays qui investit le plus pour sa jeunesse ? Peut-on prétendre que les dépenses de protection sociale « ont été de plus en plus souvent financées par le déficit » en oubliant que ce déficit n'a pas été causé par l'explosion des dépenses sociales, mais par la chute de l'activité induit par la crise financière ?

1. Distribution des revenus. Rapport S80/S20

	1999	2007	2014
UE 15	4,6	4,9	5,2
Allemagne	3,6	4,9	5,1
Autriche	3,7	3,8	4,1
Belgique	4,2	3,9	3,8
Danemark	3,0	3,7	4,1
Espagne	5,7	5,5	6,8
France	4,4	3,9	4,3
Finlande	3,4	3,7	3,6
Grèce	6,2	6,0	6,5
Irlande	4,9	4,8	4,8
Italie	4,9	5,4	5,8
Pays-Bas	3,7	4,0	3,8
Portugal	6,4	6,5	6,2
Suède	3,1	3,3	3,9
Royaume-Uni	5,2	5,3	5,1

Source : Eurostat.

La question des enfants

La Note sous-revue prétend s'intéresser à la « question de l'équité entre les générations et les groupes d'âge ». Pourtant, la situation des enfants y est totalement oubliée alors que ce sont eux dont le niveau de vie est le plus bas, eux dont le taux de pauvreté est le plus élevé (tableaux 2 et 3). L'écart entre le taux de pauvreté des enfants et de l'ensemble de la population est important en France (tableau 4), ceci s'expliquant en partie par le nombre relativement important de familles nombreuses en France.

Comme le montrent les tableaux figurant en annexe, cette situation a deux causes. Les familles dont les revenus atteignent ou dépassent deux fois le SMIC ont un niveau de vie (mesuré par le revenu disponible par unité de consommation) beaucoup plus faibles que celui des couples sans enfant. L'écart est de l'ordre de 20 % pour une famille avec deux enfants, de 25 % pour une famille avec trois enfants. Il est difficilement justifiable que les actifs qui ont des enfants à charge, avec ce que cela représente comme contraintes d'argent et de temps, en particulier pour les parents bi-actifs, aient des niveaux de vie nettement plus faibles à revenu primaire équivalent que ceux qui n'ont pas cette charge. L'écart augmente quand les enfants grandissent et que leurs dépenses propres augmentent.

2. Niveau de vie annuel médian des individus selon leur activité BIT

Unité : euros 2013

	1999	2013	Croissance annuelle moyenne
Ensemble	17 810	20 000	0,8
Actifs âgés de 15 ans ou plus	19 160	21 480	0,8
Actifs occupés	19 830	22 180	0,8
Chômeurs	12 900	14 050	0,6
Inactifs âgés de 15 ans ou plus	17 020	18 960	0,8
Etudiants	16 450	18 000	0,6
Retraités	18 140	20 590	0,9
Autres inactifs	14 260	14 540	0,1
Individus âgés de moins de 15 ans	16 230	18 250	0,8

Source : INSEE.

3. Répartition des individus et pauvreté au seuil à 60 % et à 50 % du niveau de vie médian, selon leur âge

	Nombre d'individus (en milliers)	Nombre d'individus pauvres seuil à 60 % (en milliers)	Nombre d'individus pauvres seuil à 50 % (en milliers)	Taux de pauvreté à 60 % (en %)	Taux de pauvreté à 50 % (en %)
Ensemble	61 949	8 648	4 953	14,0	8,0
Moins de 10 ans	7 747	1 482	866	19,1	11,2
De 10 à 19 ans	7 505	1 583	911	21,1	12,1
De 20 à 29 ans	7 092	1 233	798	17,4	11,2
De 30 à 39 ans	7 849	967	564	12,3	7,2
De 40 à 49 ans	8 690	1 186	708	13,6	8,1
De 50 à 59 ans	8 244	998	612	12,1	7,4
De 60 à 69 ans	7 251	590	267	8,1	3,7
De 70 à 79 ans	4 398	307	111	7,0	2,5
80 ans ou plus	3 173	302	116	9,5	3,7

Source : INSEE.

4. Taux de pauvreté en 2014 (seuil de 60 %)

	Total	0-18 ans	18-24 ans	Plus de 65 ans
UE15	17	20	24	14
Pays-Bas	11,5	14	23,5	6
Danemark	12	9	40	10
Finlande	13	11	25	16
France	13	18	21	8,5
Autriche	14	18	16	14
Suède	15	15	33	16,5
Belgique	15,5	19	19	16
Irlande	15,5	17	28	11
Allemagne	17	15	20,5	16
Royaume-Uni	17	20	22,5	18
Italie	19,5	25	27	14
Portugal	19,5	25,5	26,5	15
Grèce	22	25,5	33	15
Espagne	22	30,5	30	11,5

Source : Eurostat.

L'INSEE évalue le revenu médian par unité de consommation à 1 667 euros par mois, soit 500 euros pour un enfant de moins de 14 ans ; 580 euros pour un jeune de plus de 14 ans. Or, les allocations familiales sont très loin de ces niveaux : 85 euros par enfant pour une famille de deux enfants de 6 à 14 ans ; 155 euros par enfant pour une famille de 3 enfants. Le quotient familial n'apporte guère une aide aux familles ; il ne fait que tenir compte de leur niveau de vie pour les familles à 1 ou 2 enfants ; il n'aide que les familles de 3 enfants ou plus. Les mesures prises par le gouvernement depuis 2012 (forte baisse du plafond du quotient familial, dégressivité des allocations familiales) ont encore aggravé cet écart pour les familles des classes moyennes.

Considérons maintenant les familles de travailleurs à bas-salaires. A partir de trois enfants, le niveau plus élevé des allocations familiales et le complément familial contribuent heureusement à soutenir leur situation. La situation des familles avec 1 ou 2 enfants devrait être améliorée par la Prime d'activité, qui fait par exemple sortir de la pauvreté à 60 % une famille avec deux enfants n'ayant qu'un SMIC de salaire. Il importe donc de tout faire pour augmenter au maximum le taux de recours à la Prime d'activité, en la débarrassant de tout caractère stigmatisant ou inquisiteur, en demandant à la CAF d'utiliser les fichiers des allocation logement pour proposer la Prime, en lui fixant comme objectif un taux de recours de plus de 75 %. Malheureusement, le système présente encore un trou : un salarié qui perd son emploi perd aussi la Prime d'activité et sa famille peut retomber sous le seuil de pauvreté

.En ce qui concerne les familles encore plus pauvres, le RSA a été calibré de façon à assurer un niveau de vie équivalent aux personnes isolées, couple et familles avec enfant. Mais le RSA ne sort pas ses bénéficiaires de la pauvreté, contrairement au minimum vieillesse. Or, les enfants vivent avec des parents d'âge actifs, que la société refuse de trop aider s'ils sont sans emploi pour ne pas les *désinciter* à travailler. Ceci contribue au fort taux de pauvreté des enfants. Les familles sans ressources comportant des enfants devraient se voir assurer un niveau de vie plus élevé que les personnes sans enfants, ceci pour trois raisons : les

parents de ces familles ont un rôle social (élever leurs enfants) ; les enfants ne sont en rien responsables de leur situation et ne doivent pas trop en pâtir ; enfin, la société doit leur assurer des conditions de vie satisfaisantes qui leur permette d'acquérir les compétences sociales et intellectuelles nécessaire pour s'insérer dans l'économie du XXI^{ème} siècle ; les sortir de la pauvreté est donc le premier « investissement social » que la société doit effectuer. Certes, cela suppose des dépenses collectives spécifiques (crèches, dépenses d'éducation et dépenses péri-scolaires renforcées dans les quartiers défavorisés, etc.), mais aussi que leurs familles ne vivent pas dans la pauvreté.

L'étude récente de l'Unicef montre que la France a un rang médiocre pour le taux de pauvreté des enfants (11^{ème} sur 41 pays étudiés), et très mauvaise quant aux inégalités dans l'enseignement (35^{ème} sur 37), la santé (23^{ème} sur 35). L'effort doit donc bien porter sur le revenu comme sur les dépenses collectives.

Malheureusement, le Haut Conseil à la Famille et le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale ont crû pertinent de présenter des projections dans lequel l'équilibre comptable de la branche famille serait assuré par la stagnation des prestations familiales en pouvoir d'achat alors que les salaires réels progresseraient de 1 ou 1,5 % l'an. Ce n'est pas acceptable. La politique familiale ne doit plus être une variable d'ajustement des finances publiques (comme elle l'a été en 2013).

Améliorer la situation relative des enfants demanderait une forte revalorisation des allocations familiales ; les prestations familiales devraient être indexées sur l'évolution des salaires ou du revenu médian. Réduire le taux de pauvreté des enfants devrait passer par une nette augmentation du RSA pour les familles avec enfants (ce qui augmenterait leur Prime d'activité). Celle-ci devrait être maintenue pour les chômeurs. Une autre stratégie serait de créer un complément familial d'un montant significatif pour les familles avec un ou deux enfants, ce qui aurait l'avantage de rendre moins nécessaire la Prime d'Activité.

Notre société a fait un choix que l'on peut remettre en cause : les transferts en faveur des personnes âgées sont en quasi-totalité public ; ceux en faveur des enfants (hors éducation) se font en grand partie dans le cadre familial. Les parents sont soumis à l'obligation alimentaire ; ils doivent assurer à leurs enfants un niveau de vie équivalent au leur. La société ne prend totalement en charge que les enfants des familles les plus pauvres. Socialiser totalement la prise en charge des enfants supposerait des prestations de l'ordre de 500 euros par mois pour un enfant de moins de 14 ans ; de 580 euros pour un jeune de plus de 14 ans, soit des prestations familiales de l'ordre de 110 milliards d'euros (contre 40 aujourd'hui).

En tout état de cause, il ne serait pas acceptable de demander de nouveaux efforts aux retraités au nom de la solidarité inter-générationnelle alors que ce programme de revalorisation de la situation des familles avec enfants n'est pas envisagé.

La question des retraites

La Note de France-Stratégie reprend malheureusement le discours selon lequel les dépenses publiques de retraite ou de santé seraient excessives, ceci au nom de la situation des jeunes adultes. Le lien est factice. Dans le système français, les salariés n'ont pas à se préoccuper d'épargner pour leurs retraites ou pour leurs dépenses futures de santé qui sont

socialement assurés. Ils n'ont pas à se préoccuper des fluctuations des marchés financiers, du bilan de tel ou tel fond de pension ou compagnie d'assurance. Chaque génération est gagnante puisque le niveau de retraite et de dépense de santé dont elle bénéficiera est supérieur à celui qu'elle assure à ses parents.

Les jeunes actifs peuvent avoir l'illusion qu'ils payent à fonds perdus pour les retraites et les dépenses de santé de leurs parents. Mais leurs cotisations leur ouvrent des droits socialement garantis : ceux d'avoir à leur tour des prestations vieillesse, santé et dépendance. En sens inverse, imaginons que ce système public n'existe pas : les actifs (ou leurs entreprises) devraient payer des primes pour se constituer une retraite par capitalisation et pour couvrir leur risque de dépendance et leurs dépenses de santé (actuelles et surtout celles qu'ils auront à supporter pendant leur retraite) : quelle serait le niveau des primes que demanderait une assurance privée pour couvrir les dépenses de santé et de dépendance jusqu'au décès et pour offrir une prestation retraite, sachant que ces assurances devraient prendre en charge le risque d'allongement de la durée de vie, le risque de nouveaux progrès de la médecine et celui des fluctuations boursières ? Le système social ne pèse pas plus sur les jeunes actifs qu'un système privé.

La France assure aux personnes de plus de 65 ans un minimum vieillesse satisfaisant qui joint aux prestations logement ou à la possession de leur appartement leur permet d'échapper à la pauvreté. Faut-il le mettre en cause ? L'allongement de la durée de vie, l'augmentation de la part des plus de 65 ans, les progrès de la médecine induisent automatiquement certaines hausses de dépenses, qu'il faut accepter, tout en contrôlant le revenu des professions de santé et le profit des industries pharmaceutiques, tout en évitant l'entrée du capitalisme dans le secteur, tout en développant des alternatives locales ou mutualistes.

Il est légitime que les personnes âgées aient *grosso modo* un niveau de vie équivalent à celui de l'ensemble de la population. C'est d'autant plus justifié dans le cas français que les générations successives ont maintenu un taux de fécondité de l'ordre de 2 enfants par femme, de sorte que la déformation démographique sera plus faible en France que dans la plupart des pays européens. Il est socialement et économiquement préférable que l'équivalence des niveaux de vie soit assuré, pour la masse des salariés, par un système public plutôt que par leurs entreprises, par l'épargne individuelle ou par des fonds de pension. Contrairement à ce que pourrait laisser penser le graphique page 6 de la Note, dans les années récentes, les retraites n'ont guère évolué plus vite que le revenu médian (tableau 1). Surtout, les réformes successives ont fait que le pouvoir d'achat des retraites liquidées est au mieux stable, même lorsque le pouvoir d'achat des salaires augmente ; il est de plus à la merci des réformes fiscales, des changements de mode d'indexation ou des accords dans les régimes complémentaires. Depuis 1983, les retraités n'ont pas eu de revalorisation de leur pension au-delà des prix. La hausse des retraites moyennes ne s'explique que par l'effet *noria*, les nouveaux retraités, et en particulier les femmes ayant des retraites plus fortes que les retraités plus anciens et surtout que ceux qui décèdent.

Jadis, les retraités ne payaient pas de cotisations maladie. On avait estimé qu'il était inutile de faire payer des cotisations sur des prestations ; il était plus simple de fixer directement le montant des prestations à un niveau satisfaisant (c'est encore la logique qui

prévaut pour les prestations familiales). A partir de 1980, les retraites ont été soumises à des cotisations maladie, dont le taux a progressivement augmenté. Ensuite, la création, puis la montée en puissance, de la CSG a permis de réduire la charge portant sur les actifs, en en faisant glisser une partie sur les retraités. Depuis 2013, les retraités paient une cotisation de 0,3 % pour la dépendance, alors que celle-ci est payée par les entreprises pour les actifs. Certes, les retraités paient un taux de CSG un peu plus faible que les actifs, mais ils doivent souscrire maintenant à une coûteuse complémentaire santé, alors que celle des actifs est moins coûteuse et est souvent prise en charge par leurs entreprises. Depuis 1983, les retraites ont donc été gérées avec rigueur. Les retraités ont été mis à contribution.

Comme le montre le tableau 1, le niveau de vie des retraités est légèrement inférieur à celui des actifs, nettement inférieurs à celui des actifs occupés. Il n'est un peu supérieur à celui de la moyenne de la population qu'en raison de la pauvreté des enfants. Les retraités sont certes plus souvent propriétaires de leur logement, mais, comme nous l'avons déjà signalé, ils paient des complémentaires santé plus coûteuses.

Les prévisions du COR³ ou celle que la France a transmise à la Commission⁴ tablent déjà sur une forte baisse du niveau relatif des retraites, de l'ordre de 15 % d'ici 2035, de 25 à 30% d'ici 2060. La productivité du travail (et donc les salaires) augmenterait à 1,5 % l'an, mais les pensions déjà liquidées et les salaires pris en compte resteraient revalorisés sur l'inflation, le minimum vieillesse ne serait pas augmenté. Ainsi, les personnes âgées seraient paupérisées, leur niveau de vie passerait nettement en dessous de celui des actifs. D'une part, ce scénario est peu probable : les contraintes écologiques ne permettront pas un doublement de la productivité du travail d'ici 2060. D'autre part, il n'est pas socialement souhaitable : une telle évolution détruirait la fiabilité de notre système de retraite ; celui-ci doit se donner comme objectif de maintenir la parité des niveaux de vie entre retraités et actifs. Enfin, une telle dégradation aurait dû donner lieu à un débat public et ne pas être présentée comme résultant de choix techniques de projection. Nous pensons, au contraire, que les principes du système français de retraite doivent être maintenus : le minimum vieillesse doit permettre aux personnes âgées d'échapper à la pauvreté (donc être d'au moins 60 % du revenu médian) et le système de retraite doit se donner l'objectif de garantir des taux de remplacement net satisfaisant (85 % au niveau du SMIC, 75 % pour le salaire moyen). Cela suppose que, lorsque arriveront à l'âge de la retraite les générations qui auront connu des périodes de difficultés d'insertion dans leur jeunesse, les paramètres des régimes publics de retraite soient revus. De même, des hausses de pouvoir d'achat des retraites seraient socialement nécessaires si durant une longue période les salaires réels augmentaient et le chômage baissait.

La hausse des taux d'activité des seniors s'est poursuivie malgré la crise (+13,5 points, tableau 5). Elle s'est accompagnée d'une certaine hausse de leur taux de chômage (+2,3 points). Mais leur taux d'emploi a augmenté (+29 %) quand celui des 45-49 ans et surtout celui des jeunes diminuaient nettement (de 4,3 % et de 11,6 %). Les entreprises contraintes de conserver des seniors ont réduit leurs embauches de jeunes, dans une situation où elles

³ *Rapport annuel du COR*, Juin 2015.

⁴ Voir : Trésor-Eco : *L'exercice européen de projection des dépenses de retraites : à l'horizon 2060, leur poids dans le PIB reculerait fortement en France*, n°152, Avril 2015.

n'avaient guère de raison d'augmenter leurs emplois. Ainsi, la question des retraites est maintenant essentiellement celle de l'emploi. L'allongement de la durée des carrières doit se faire progressivement, en tenant compte de la situation économique. Il doit aussi être différencié en tenant compte des différences de pénibilité de l'emploi, des possibilités effectives de maintien en emploi, mais aussi des besoins de main-d'œuvre.

Si l'allongement de la durée des études comme celui de la durée de vie milite pour un report de l'âge de la retraite, la baisse des besoins de main-d'œuvre comme la saturation des besoins en biens marchands vont en sens inverse. Dans une société riche, faut-il vraiment tout faire pour maximiser l'emploi marchand, compte tenu de l'évolution technologique qui rend moins nécessaire le travail humain ? Faut-il créer des emplois peu utiles au nom de l'objectif de plein-emploi ? Maintenir la possibilité d'un âge de retraite relativement bas pour ceux qui le souhaitent ou ceux qui ont du mal à se maintenir en emploi est une utilisation souhaitable des gains de productivité.

5. Taux d'emploi, part du chômage et taux d'activité

	2003T1	2008T1	2015T4 (p)
Taux d'emploi	64,3	65,0	64,3
15-24 ans	32,0	32,0	28,3
25-49 ans	81,2	83,6	80,0
55-64 ans	36,5	37,9	48,9
Part du chômage	5,6	4,7	7,2
15-24 ans	6,6	6,5	8,9
25-49 ans	6,6	5,5	8,2
55-64 ans	1,6	1,5	3,8
Taux d'activité	69,9	69,7	71,5
15-24 ans	38,7	38,5	37,2
25-49 ans	87,8	89,1	88,2
55-64 ans	38,1	39,3	52,8

Source : INSEE.

Maintenir la possibilité de retraite à 60 ans pour ceux qui ont commencé à travailler à 18 ans, à 62 ans pour ceux qui ont commencé à travailler à 20 ans, à 65 ans pour ceux qui ont commencé à travailler à 23 ans ; offrir une retraite satisfaisante à tous ceux qui ne peuvent plus espérer retrouver un emploi, sont des objectifs que la France pourrait se fixer.

Plusieurs des pistes que la Note évoque sont à écarter. Il n'y a plus guère en France de « différences de taxation selon l'âge » qui bénéficieraient spécifiquement aux retraités⁵. Ainsi, les retraités pauvres sont exonérés de CSG, mais il en va de même pour les chômeurs pauvres et la Prime d'activité la compense pour les salariés à bas salaires. L'ISF exonère les biens professionnels, ce qui bénéficie par définition aux actifs. Le financement des dépenses sociales par d'autres assiettes que celles des revenus du travail est certes une bonne idée, mais elle a déjà été mise en œuvre par des Prélèvements sociaux de 15,5 % sur les revenus du

⁵ Voir : Henri Sterdyniak, 2011 : « Un Trésor de 11 milliards d'euros ? », *Revue de l'OFCE*, n°115.

capital et il est difficile de taxer ceux-ci davantage. Reste la taxation des loyers implicites, pour frapper les propriétaires de leur logement, mais quel gouvernement osera ?

Le développement excessif de la propriété immobilière, la hausse du prix des logements ont abouti à une situation où de nombreux ménages (en particulier de retraités) possèdent un logement d'une valeur élevée. On ne peut cependant pas dire à la masse des retraités : « Compensez une forte baisse des retraites publiques en mettant en viager votre résidence principale ». Faut-il les inciter à des donations précoces, qui sont profondément inégalitaires ? Je proposerais plus tôt la hausse des taux d'imposition de succession en ligne directe (qui pourrait dépendre des héritages déjà obtenus) pour financer explicitement l'aide à l'insertion des jeunes issus des classes populaires.

Sans doute, l'économie française irait mieux, le déficit public pourrait être plus bas si le taux d'épargne des ménages était plus faible. Cela ne passe pas par la fragilisation du système public de retraite et de santé, mais, au contraire, par la réaffirmation que ceux-ci sont pérennes, que les jeunes actifs d'aujourd'hui auront demain une protection maladie et une retraite publique satisfaisantes, un peu plus faible qu'aujourd'hui peut-être mais dont ils bénéficieront plus longtemps.

Depuis 1975, de nombreuses réformes ont ajustés le niveau des retraites. Il n'est pas exact de prétendre comme la Note le fait que les ajustements ont essentiellement portés sur les générations suivantes. Celles-ci auraient-elles été moins défendues si, comme en Italie, la réforme n'avait frappé que les générations non encore entrées sur le marché du travail ? si, comme en Allemagne, une forte baisse des retraites publiques avait obligé les actifs à souscrire à des fonds de retraite par capitalisation ? Toute remise en cause des prestations de santé ou de retraite n'est pas contrairement à ce que prétend la Note un avantage pour les jeunes puisque ceux-ci subiront cette remise en cause plus tard, qu'ils doivent donc épargner, durant leur carrière, sous une forme ou une autre pour la compenser. Maintenir un système satisfaisant de retraite bénéficie autant aux jeunes actifs qu'aux retraités.

La question des jeunes

La période récente a vu s'allonger et se généraliser la « jeunesse », une période de la vie entre 18 et 25 ans, où le jeune, étudiant, à la recherche d'un emploi, en emploi précaire, souvent en situation de transition volontaire ou subie, dépend encore de ces parents tout en gagnant progressivement son autonomie. Indépendamment même des difficultés d'insertion, l'allongement de la durée des études aboutit à lui seul à une dégradation apparente du revenu relatif des jeunes. Paradoxalement, celle-ci est d'autant plus marquée que les jeunes quittent tôt le foyer de leurs parents : un jeune chez ses parents se voit attribuer le revenu moyen de sa famille ; avec un logement autonome, il n'a plus que ses revenus propres, d'autant plus que les transferts des parents aux jeunes sont mal mesurés. Ainsi, c'est au Danemark et en Suède que les jeunes semblent les plus pauvres (tableau 3). Aussi, ne faut-il surestimer les difficultés des jeunes. Vivre à deux dans un studio n'a pas la même signification à 20 ans qu'à 60 ans. A tous les niveaux de revenus, les familles aident leurs jeunes et leur assurent un niveau de vie équivalent à celui des autres membres de la famille ; le problème est double : la charge est

particulièrement lourde pour les familles à faibles revenus ; la solidarité familiale se traduit par une forte inégalité parmi les jeunes.

Contrairement à ce que prétend la Note à plusieurs reprises, il n'y a aucun lien entre l'amélioration de la situation des personnes âgées impulsée par les lois Boulin (1975) et la dégradation de la situation des jeunes induite par le ralentissement économique de 1974 et l'allongement de la durée des études.

La situation des jeunes dépend essentiellement de deux facteurs. D'une part, les difficultés d'insertion des jeunes dans l'emploi ont augmenté, en particulier pour les jeunes peu qualifiés. Obtenir un CDI devient problématique. En fait, les jeunes souffrent, comme un grand nombre de salariés, de la dégradation des conditions de l'emploi liée à la désindustrialisation, à la disparition des carrières ouvrières, à l'automatisation, à la remise en cause des protections de l'emploi, au choix de baisser les cotisations employeurs sur les bas salaires pour développer les emplois peu rémunérés. En situation de chômage de masse, les entreprises peuvent être plus exigeantes, embaucher des salariés surqualifiés (sans rémunérer cette qualification), refuser de prendre en charge la formation des nouveaux salariés. Il est absurde de prétendre que les salariés plus âgés, qui en sont eux aussi, les victimes en seraient les responsables. Ce sont les directions d'entreprises qui choisissent de développer les emplois précaires et la sous-traitance, de *dualiser* leurs effectifs en recourant à l'intérim et aux CDD.

Faut-il, pour développer l'emploi des jeunes, favoriser le licenciement des travailleurs plus âgés ? Autoriser les entreprises à licencier à leur guise les salariés devenus moins rentables ? C'est contradictoire avec la stratégie d'investissement social, consistant à allonger la durée des carrières en demandant aux entreprises de développer la formation tout au long de la vie et de se préoccuper de maintenir la capacité de travail de leurs salariés.

Faut-il utiliser les difficultés d'insertion des jeunes pour mettre en cause le droit du travail ? Le développement de l'emploi précaire n'est pas une solution pour l'économie française qui doit monter en gamme, favoriser l'investissement des entreprises dans les salariés comme des salariés dans l'entreprise.

N'oublions pas par ailleurs que la jeunesse est la période des choix, des attachements et des ruptures. Il n'est pas choquant que les jeunes aient des taux plus élevés de rotation dans l'emploi, ce d'autant plus qu'ils peuvent, pour beaucoup d'entre eux, compter sur la solidarité familiale pour les aider dans les périodes de transition. Il faudrait, pour les autres, que ces transitions soient facilitées par une prestation publique.

Il est vain de prétendre résoudre les difficultés de l'emploi des jeunes en les reportant sur l'emploi des salariés en place ou des seniors. Une entreprise qui subit un ralentissement économique doit réduire ses effectifs. Naturellement, elle suspend ses embauches, de sorte que des jeunes ne trouvent pas d'emploi. Peut-on lui demander de licencier des salariés en place tout en embauchant des jeunes ? Peut-on lui imposer de diminuer les salaires en prétendant que la baisse des salaires lui permettra d'augmenter sa production, alors qu'une baisse généralisée des salaires aggraverait encore le déficit de demande ? En sens inverse, les jeunes sont les premiers à bénéficier de la reprise de l'emploi. Ainsi, de la mi-1997 à la mi-2001, le taux de chômage global a diminué de 10,3 % à 7,3% tandis que celui des jeunes

baissait (les 15-24 ans) de 22,4 % à 15,0%. De 1997 à 2002, l'emploi augmentait de 7,7%, celui des jeunes de 13,3%. Il n'y a pas de problème spécifique de l'emploi des jeunes en France, mais un problème global de manque d'emploi.

De même, 56% seulement des jeunes en emploi salariés ont un CDI (contre 88% pour l'ensemble des salariés) ; les jeunes sont victimes du développement de l'emploi précaire, bien que l'existence d'une période d'essai, la faiblesse des indemnités de licenciements dans le cas d'un jeune, le faible taux de recours aux prud'hommes, l'existence de la rupture conventionnelle font que le risque pour l'entreprise lié à l'embauche d'un jeune est faible. Le développement du précaire de l'emploi chez les jeunes ne peut justifier la mise en cause de la protection de l'emploi de l'ensemble des salariés.

La France a heureusement maintenu un taux de fécondité élevée ; elle s'est engagée dans une stratégie de hausse du taux d'emploi des seniors. Cela lui impose d'avoir un taux de croissance relativement élevé : 1,6 % à terme ; 2,5 % pendant quelques années pour compenser les pertes d'emploi dues à la crise. Cela lui impose de militer pour une politique économique plus active en Europe. Cela lui impose aussi de mettre en place une politique industrielle spécifique pour permettre le développement d'emplois productifs et garantir un débouché aux jeunes que s'y formeront.

Le taux de jeunes sans emploi, éducation ou formation est bas dans les pays scandinaves ou germaniques. Ces derniers ont conservé une tradition industrielle, mais la faiblesse de ce taux s'accompagne d'une orientation précoce des enfants des classes populaires. Le taux de NEET est, par contre, relativement fort dans les pays d'inspiration libérale.

6. Taux de jeunes (15-29 ans) sans emploi, éducation ou formation (NEET)

	Total
UE15	14,4
Pays-Bas	6,7
Suède	7,4
Danemark	7,7
Allemagne	8,5
Autriche	8,7
Finlande	12,4
Royaume-Uni	12,6
Portugal	13,2
Belgique	14,4
France	14,7
Irlande	16,8
Espagne	19,4
Grèce	24,1
Italie	25,7

Source : Eurostat.

D'autre part, le principe de base est que les jeunes restent en quasi-totalité à la charge de leurs familles, sauf pour les familles les plus pauvres. Comme les enfants, les jeunes sont les victimes de la faiblesse de prestations familiales. Les allocations familiales ne sont versées que jusqu'à 20-21 ans ; seuls les étudiants des familles les plus pauvres bénéficient de bourses universitaires substantiels (35 % des étudiants ont une bourse sur critères sociaux, mais elle

ne dépasse 250 euros par mois que pour la moitié d'entre eux) ; le jeune est considéré comme une personne à charge pour le RSA pour les familles les plus pauvres, mais cela ne rapporte qu'un supplément de 210 euros par mois et leurs salaires sont déduits du RSA familial ; pour les familles plus à l'aise, le jeune est logiquement pris en compte pour le calcul de l'IR (ce qui rapporte 125 (ou 250 euros) par mois à sa famille⁶). Ce système ne s'est pas dégradé ces dernières années, mais il ne s'est pas non plus amélioré. Les jeunes de 18-25 ans et leur famille sont dans une situation relativement défavorisée. Trois stratégies de réforme sont envisageables⁷ : il faut sans doute se résigner à la première.

La première stratégie consiste à essayer de remédier aux situations les plus difficiles. Le droit à la prime d'activité aux jeunes en emploi va déjà dans le bon sens. En situation de chômage de masse, où les jeunes ont des difficultés d'insertion dans l'emploi, une allocation d'insertion pour les jeunes, non étudiants, à la recherche effective d'un emploi, engagé dans un processus d'insertion ou en transition entre deux emplois, apparaît nécessaire. Elle pourrait être d'un montant équivalent à la garantie jeune ou au RSA (462 euros par mois). Elle permettrait de valiser des trimestres pour la retraite. Enfin, les bourses universitaires devraient être revalorisées pour les jeunes dont les parents n'ont que de faibles ressources et distribuées à des niveaux supérieurs de revenus, de façon à couvrir au moins 60% des étudiants au lieu de 35%. Mais, cette réforme ne favorise pas l'autonomie des jeunes.

La deuxième que nous écarterons est, en parallèle, de fournir aux étudiants une allocation d'étude remboursable quand leur revenu dépassera un certain niveau. Mais ce remboursement, s'ajoutant à l'IR progressif, pèserait lourdement sur leur niveau de vie au début de leur carrière, dans une période où ils doivent prendre en charge leurs enfants.

La troisième serait de fournir une allocation d'autonomie à tous les jeunes de 18 à 23 ans, soit un coût de l'ordre de 24 milliards pour 500 euros par mois. La solidarité familiale serait censée s'arrêter à 18 ans. D'une part, l'allocation serait coûteuse. D'autre part, l'articulation avec l'emploi serait délicate : la donner aux étudiants et pas aux jeunes en emploi serait socialement contestable puisque les étudiants viennent de milieux plus aisés et ont de meilleures perspectives de revenu ; la donner aux jeunes en emploi de 22 ans et pas à ceux de 24 serait difficile.

Trois remarques pour conclure

Certes, notre système de protection sociale comporte encore les lacunes, des catégories de personnes pas assez couvertes. Il faut en permanence faire des choix délicats puisqu'étendre les couvertures sociales signifie obligatoirement augmenter les prélèvements sur les actifs.. L'existence de prestations d'assurances sociales et de prestations universelles, dont le financement est bien accepté, limite les besoins en prestations d'assistance et les rend socialement justifiées. Il est alors possible de se donner l'objectif de compléter la protection sociale et non celui de l'affaiblir.

Contrairement à ce que la Note prétend, les sorts des jeunes et des personnes âgées ne sont pas liés et ne doivent pas l'être. La société peut (et doit sans doute) décider de dépenser plus

⁶ en considérant cette réduction d'impôt comme une aide, ce qui est faux

⁷ Voir aussi : Terra Nova (2010) : *L'autonomie des jeunes au service de l'égalité*, novembre.

pour les enfants et les jeunes, mais ces dépenses doivent être financées par l'ensemble des contribuables ou des ménages. Rien ne justifie un projet de Grande bascule.

Faut-il évoquer le poids électoral excessif des retraités, en oubliant que, par définition, ceux-ci ne sont guère représentés dans l'administration, les centres de pensée, les médias et les négociations sociales ? Il est vrai par contre que l'UNAF ne joue pas assez des moyens de pression dont elle pourrait disposer. Ne faudrait-il pas réclamer, pour que les intérêts des enfants soient mieux pris en compte, que les parents votent pour eux ?

Annexe : Revenu des couples et familles en 2016 (en euros par mois)

Tableau A0. Couple sans enfant (1,5 UC)

	ASPA	RSA	Chômage SMIC		Ménage bi-actif				
			inactif	inactif	1,5*SMIC	2*SMIC	3*SMIC	5*SMIC	10*SMIC
Salaires		0	860	1144	1 716	2288	3432	5720	11 440
RSA	1243	661+19			–	–	–	–	–
PA		–		293	76	–	–	–	–
Al. log.	369	369	272	170	–	–	–	–	–
IR		0		0	–	–	–215	–649	–2239
Total	1612	1049	1132	1607	1 772	2 288	3217	5071	9201
%RM*	64,5	42,0	45,3	64,3	71,7	91,5	128,7	202,8	368,0

Le loyer est estimé à 440 euros. Le revenu médian par UC est estimé à 1667 euros par mois.

Tableau A2. Couple deux enfants (2,1 UC)

	RSA	chômeur SMIC		Ménage bi-actif				
		inactif	inactif	1,5*SMIC	2*SMIC	3*SMIC	5*SMIC	10*SMIC
Salaires	0	860	1144	1 716	2288	3432	5720	11 440
RSA	817+27		–	–	–	–	–	–
PA	–		449	232	82	–	–	–
AF/ARS	129+60	129+60	129+60	129+60	129+60	129	65	32
Al. log.	486	434	355	180	27	–	–	–
IR	0	0	0	0	0	0	–398	–1988
Total	1519	1483	2137	2317	2 586	3561	5387	9484
%RM	43,4	42,4	61,0	66,2	73,9	101,7	153,9	270,9
**	103,3	93,5	94,9	92,3	80,7	79,0	75,9	73,6

Le loyer est estimé à 520 euros. Les enfants ont 7 et 9 ans. ** revenu par UC relativement à celui du couple sans enfant.

Tableau A3. Couple trois enfants (2,4 UC)

	RSA	chômeur SMIC		Ménage bi-actif				
		inactif	inactif	1,5*SMIC	2*SMIC	3*SMIC	5*SMIC	10*SMIC
Salaires	0	860	1144	1 716	2288	3432	5720	11 440
RSA	692+32	–	–	–	–	–	–	–
PA	–	–	324	107	–	–	–	–
AF/ARS	295+92	295+92	295+92	295+92	295+92	295	295	74
CF	219	219	219	219	169	169	–	–
Al. log.	550	520	451	307	159	–	–	–
IR	0	0	0	0	0	0	–95	–1736
Total	1880	1986	2525	2736	3003	3896	5920	9778
%RM	47,0	49,6	63,1	68,4	75,1	97,4	148,0	244,4
**	111,9	110,0	98,2	95,4	82,0	75,7	73,0	66,4

Le loyer est estimé à 560 euros. Les enfants ont 7, 10 et 12 ans. ** revenu par UC relativement à celui du couple sans enfant.