

Jeunesse, vieillissement :
Pour des deals solidaires entre générations ?

André Masson
Cnrs & Ehess
PSE-Chaire Tdte

Mai 2016

La note de France Stratégie « Jeunesse, vieillissement : quelles politiques publiques ? » – désormais note FS – veut établir un constat objectif sur la protection sociale et la situation de la jeunesse française (comparée à celle d'autres pays européens) dans un contexte marqué par deux phénomènes : le vieillissement démographique et une croissance molle qui débouche sur la crise de 2008. Le caractère non soutenable des politiques de transferts actuelles, le sort préoccupant des jeunes, surtout non qualifiés, et le souci d'assurer l'équité entre âges ou générations poussent les auteurs à proposer un « rééquilibrage des transferts publics des âgés vers les jeunes et les actifs ».

Mes commentaires visent tout d'abord à situer cette note FS dans le champ des philosophies sociales, pour lesquelles j'ai proposé une trilogie « idéale » – libre agent, égalité citoyenne et multi-solidarité –, et selon le mode d'analyse des rapports entre générations – en termes de lutte, équité ou coopération. L'intérêt de cette grille de lecture est de montrer que d'autres diagnostics sont possibles, concernant en particulier les spécificités françaises ou la pertinence d'une politique de la jeunesse, et surtout que ces visions alternatives du monde social et des rapports intergénérationnels conduisent à des propositions de réforme de la protection sociale fort différentes.

Par ailleurs, la note FS évoque très peu un autre phénomène caractéristique du contexte actuel : la patrimonialisation croissante de nos sociétés. Cet oubli de Piketty (2013), pour faire court, n'est pas anodin, et il faut suivre cet auteur au moins sur ces constats de long terme : le fait que la France soit riche, très riche en patrimoine, a des conséquences majeures sur le financement de la protection sociale, la croissance et les rapports entre générations.

J'évoquerai enfin une autre réforme, appelée *Taxfinh* (*Tax family inheritances*), qui propose notamment, mais pas seulement, une forme rénovée des droits de succession : le dispositif global apparaît supérieur à un impôt successoral traditionnel, mais entend surtout remédier à une situation patrimoniale actuelle clairement inappropriée, car frein à la croissance et source de tension entre générations.

Les pistes de réformes proposées peuvent être qualifiées de *deals solidaires*, en ce qu'elles associent une « peine », tel un accroissement de la fiscalité, à des contreparties positives pour les ménages ou épargnants, tout en renforçant les solidarités publiques ou privées entre générations.

Idéologies sociales et modes de rapport entre générations

Tout discours sur l'État-providence, tout programme de long terme ou politique globale de réformes sociales repose sur un substrat idéologique irréductible, *i.e.* une vision *a priori* du monde social (*Weltanschauung*), des postulats métaphysiques (inobservables et hors de toute expérience possible) et des valeurs entre lesquels les faits, rien que les faits, ne

permettent pas de trancher ni de convaincre aisément autrui. J'ai distingué trois visions polaires du social, dites du *libre agent*, de *l'égalité citoyenne*, et *multi-solidaire*, selon que l'on fait d'abord confiance, respectivement, aux marchés, à l'État et aux collectivités locales, ou à la famille et aux solidarités civiles¹. Au sein de chacune des trois philosophies existent certes des variantes (de droite ou de gauche, féministes ou non, etc.), mais qui s'accordent à peu près sur un certain nombre d'enjeux-clé : volume, priorités selon l'âge et modalités de l'action publique et sociale (transferts monétaires ou service à la personne, par exemple) ; rôle de la famille (positif ou négatif, substitut ou complément à l'action publique) ; forme générale de chaque grand poste de la protection sociale (régime de retraite par exemple), voies de réforme et d'avenir de nos États-providence.

Je reviendrai au cours du texte sur certains éléments caractéristiques de ces trois philosophies polaires. Un point important est que leurs formes pures s'avèrent socialement intenable et humainement invivables. Aussi, tout discours ou programme sur le social doit-il établir un certain compromis entre ces pôles pourtant contradictoires : un compromis, pour faire court, entre liberté, égalité et solidarité (plus large et neutre que fraternité), qui privilégie une de ces valeurs de la devise républicaine sans trop léser les deux autres.

La note FS privilégie la philosophie de l'égalité citoyenne

Dans ce triangle idéologique, la note FS se situe à l'évidence du côté de l'égalité citoyenne. La proposition de modifier les priorités selon l'âge de l'État-providence en faveur des jeunes – implicitement à volume global plus ou moins inchangé de ces transferts (même si ce n'est pas précisé) – va clairement dans ce sens. D'autres éléments sont également symptomatiques : la méfiance sous-jacente à l'égard des familles, vecteur de reproduction des inégalités d'une génération à l'autre ; la tendance à surestimer le rôle ou la responsabilité des politiques publiques, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail² ; ou encore, la critique du caractère obsolète de notre modèle social, adapté aux risques traditionnels mais pas aux « nouveaux risques » (jeunes non qualifiés, familles monoparentales...) ou aux « dépenses actives », etc.

Ce parti pris n'est pas contestable en soi mais conduit à une analyse quelque peu biaisée des spécificités françaises. Celles relatives au marché du travail sont bien analysées³, mais moins celles concernant notre modèle social. Le poids élevé des prélèvements obligatoires n'est pas évoqué (*cf. infra*). En revanche, la répartition des transferts n'est pas

¹ Cf. Masson (2009 et 2015a). Le point clé est que cette trilogie idéale aboutit à une typologie opératoire parce qu'elle porte sur des discours ou programmes qui présentent une cohérence et une stabilité minimales. Ce n'est pas le cas de la trilogie d'Esping-Andersen (1999) relative à des modèles sociaux nationaux – même stylisés –, par trop composites, instables et produits variables de l'histoire.

² De manière générale, l'égalité citoyenne hypostasie le lien direct entre tout citoyen et la société au détriment de tout autre et accorde un poids hégémonique à la solidarité nationale par rapport aux solidarités civiles.

³ Une simple comparaison internationale des salaires masculins moyens selon l'âge en coupe instantanée résume bien une part de ces spécificités : la courbe « augmente » fortement et continuellement en France alors qu'elle « baisse » après 50 ans dans la plupart des autres pays (hors la Belgique).

plus concentrée sur les âges élevés chez nous qu'ailleurs (au moins en Europe continentale et du Sud), surtout si l'on tient compte du poids des retraites publiques françaises, dont les problèmes de viabilité ne sont en outre pas pires qu'ailleurs du fait d'une fécondité élevée.

La note FS suggère cependant que ce déséquilibre en faveur des aînés s'est aggravé en France. Mais les comptes de transfert nationaux de 1979 à 2011 montrent que les dépenses sociales *par tête* pour les jeunes (incluant l'éducation) et les plus âgés seraient restées dans un rapport à peu près constant sur la période, l'envolée des dépenses globales pour les plus de 60 ans (graphique 1) résultant essentiellement du vieillissement démographique et de l'augmentation du nombre de retraités^{4,5}. Restent deux problèmes liés.

Tout d'abord, l'augmentation du nombre des retraités n'est pas due au seul vieillissement démographique, mais aussi aux départs en retraite précoces (ou pré-retraites) des aînés du baby-boom et des premiers baby-boomers, alors que l'espérance de vie s'élevait déjà de manière appréciable. Ensuite, le problème aigu de viabilité actuelle des transferts sociaux (aux plus âgés) menace l'équité entre âges ou générations de demain, au détriment surtout des *futurs retraités* : qui va payer le retour à un équilibre sur le long terme, et comment ? Les projections du COR en matière de retraite prévoient pour 2035, sous l'hypothèse de prévisions macroéconomiques optimistes, un recul de 3 à 4 ans de l'âge moyen de la retraite, à plus de 64 ans en moyenne, et une baisse du pouvoir d'achat relatif des retraités de 20-25%, qui frappera d'abord les actifs actuels : ces derniers vont devoir travailler plus longtemps, mais on ne sait pas vraiment à quel « prix » – pour quelles conditions de travail, à *quel niveau de salaire* ? Quoi qu'il en soit, le message est qu'il va y avoir beaucoup d'action demain (sur la chute du revenu à la retraite par exemple), ce qui soulève des enjeux d'économie politique entre générations.⁶

La note FS se focalise sur la question de l'équité entre générations

On en vient ainsi au second critère de lecture qui concerne le mode d'analyse des rapports entre générations, en termes de lutte, d'équité ou de coopération.

Lié à ce qui précède, une analyse en terme de lutte pourra isoler les baby-boomers *stricto-sensu*, rentrés en vie économique avant 1980 (nés disons entre 1943 et 1957) : âgés bientôt de 60 à 74 ans, et donc tous retraités dans un avenir proche, ces derniers votent beaucoup. En matière de retraite, ils ne subiraient que l'indexation insuffisante des pensions

⁴ Voir d'Albis *et al.* (2015). Remarque de détail : sur le graphique 1, la totalité des transferts n'est pas prise en compte (il manque environ une masse de 5% du PIB en 2011) sans doute pour des problèmes de collecte.

⁵ La note FS se livre à une comparaison France-Allemagne entre 1999 et 2013 pour montrer que l'aggravation du déséquilibre en faveur des aînés n'est pas inéluctable. Le graphique 6 du bas, au nœud de la démonstration, est cependant trompeur, suggérant à tort d'interpréter les évolutions observées comme celles de la pension moyenne dans les deux pays : mais la pension moyenne française n'atteint pas 2000 euros par mois et il serait surprenant que la pension moyenne allemande soit restée la même en nominal sur 15 ans...

⁶ La note FS (p. 6) reste prudente sur la manière de réduire les dépenses de retraite. Un prolongement naturel serait les propositions en vogue de retraite à la carte entre 60 et 70 ans dans le cadre de régimes à points jugés plus transparents et plus fiables. Mais le « libre choix » du départ à la retraite favorise les emplois stables, bien rémunérés et épanouissants, les individus en bonne santé ou encore les gros patrimoines (voir Masson, 2016a).

courantes : en accord avec leurs aînés, ils vont être enclins à demander le maintien du pouvoir d'achat de leur retraites, et même de leur pouvoir d'achat relatif (indexation sur les salaires), revendication simple et mobilisatrice. Ils sont par ailleurs – comme leurs aînés – préoccupés par le financement de leur santé âgée (fragilité, dépendance éventuelle). Autrement, leur intérêt stratégique, purement égoïste, est de pousser à des réformes profondes du marché du travail (pour limiter un chômage coûteux) et plus encore de la protection sociale, pour assurer la soutenabilité financière de l'État-providence en faveur des plus âgés *aujourd'hui* : ces réformes du contrat de travail, de la politique familiale, du système de retraite assureraient la satisfaction des besoins de leurs vieux jours au niveau actuel et n'impacteraient que leurs successeurs. Il y a certes des freins à un tel cynisme : l'altruisme parental, le souci des générations suivantes... ou le refus de ces dernières de coopérer.

La note FS se focalise, elle, sur la question de l'équité entre générations, concept quelque peu bâtard pour deux raisons : (i) les comparaisons se heurtent à l'épaisseur du temps et peuvent aussi bien considérer les générations au même moment (parité entre les âges) ou au contraire aux mêmes âges (comparaison des trajectoires de vie), avec des conclusions potentiellement divergentes – ce que reconnaît la note FS ; (ii) l'équité générationnelle fait fi de l'histoire, puisqu'elle entend définir une situation de référence « juste », par rapport à laquelle on pourrait évaluer les écarts observés entre cohortes même éloignées, aux vécus historiques et aux expériences pourtant si dissemblables.⁷

Encore une fois, ce choix méthodologique de la note FS est parfaitement défendable, mais mériterait d'être relativisé. Inspirées elles aussi par les présupposés de l'égalité citoyenne, d'autres approches privilégient la lutte des générations (Chauvel, 1998, parmi d'autres), ou au contraire une forme de coopération intergénérationnelle (Lorenzi *et al.*, 2016). Mais surtout, d'autres analyses, inspirées du libre agent ou de la multi-solidarité, diffèrent largement de la note FS dans leurs diagnostics, leurs objectifs et leurs propositions. Nous en donnerons ici deux exemples révélateurs.

Les recommandations d'une variante du libre agent qui monte en puissance

Une variante du libre agent qui imprègne nombre de discours de décideurs en France déplore le niveau trop élevé des prélèvements obligatoires dans notre pays (45 % du PIB, deuxième derrière le Danemark), et de même des dépenses publiques (57 % du PIB). J'en propose, pour faire court, un résumé caricatural. Un objectif clef serait de ramener le taux des prélèvements à la moyenne européenne (40 % du PIB environ) en réduisant les dépenses sociales d'au moins 100 milliards d'euros chaque année. Ce serait tout à fait possible puisque la Suède aurait fait mieux : depuis 2005, le taux de prélèvements aurait augmenté de 5 % en France alors qu'il aurait diminué de 8 % en Suède (de presque 51 % à moins de 43 %).

⁷ Une version restreinte de cette équité se limite aux comptes sociaux sous l'égide de la neutralité actuarielle, en prônant l'égalité entre cohortes des bilans actualisés des prélèvements et transferts sur le cycle de vie ; ce qui revient à adopter comme situation juste de référence la répartition des revenus primaires obtenus sur le marché...

Cette variante dénonce les entraves à la croissance et à l'innovation d'un État-providence trop lourd, dont les promesses intenables ont généré une dette sociale trop élevée. Elle privilégie ainsi une interprétation des rapports entre générations en termes de lutte politique : forts de leur pouvoir dans les urnes, les aînés auraient accaparé les ressources publiques, au point que la France serait peut-être le seul pays développé où le niveau de vie des retraités aurait dépassé celui des actifs. Il s'agit de promouvoir l'autonomie et la responsabilité individuelles au sein d'un État-providence de taille réduite, dont les programmes redistributifs seraient ciblés sur les plus démunis – en veillant à ce que les aides aillent d'abord à ceux qui les « méritent » pour éviter le développement d'une culture « d'assistés ». Cet État concentrerait ses dépenses sur l'éducation et la formation des jeunes (encore peu responsables de leur situation), dans un souci d'égalité des chances et de priorité à l'investissement. Il y aurait donc réorientation des priorités des transferts vers les jeunes, comme dans la note FS, mais pas dans les mêmes conditions et pour un volume global réduit.

En matière d'épargne, cette variante du libre agent avancerait deux types de propositions pour compenser la baisse drastique des pensions publiques : d'une part, favoriser pour les retraités la consommation de leur patrimoine sur les vieux jours par des formes nouvelles, mieux adaptées de rente viagère et, pour l'immobilier, de vente en viager ou de prêt viager⁸ ; d'autre part, développer l'épargne retraite pour les jeunes, sous la forme notamment de fonds de pension à cotisations définies. Ce dernier point pose problème : les capacités actuelles d'épargne retraite des jeunes sont aujourd'hui limitées par les difficultés d'insertion professionnelle, la stagnation du pouvoir d'achat, le désir d'accéder à la propriété de logements devenus plus chers : le retard à la constitution de l'apport personnel et l'allongement de la durée des emprunts font que l'épargne pour la retraite – hors précaution à moyen terme et logement – commence *de plus en plus tard*, souvent aux âges mûrs. La réponse des partisans du libre agent tient aux bienfaits supposés de la réduction des charges sociales, surtout si celle-ci est concentrée sur les emplois jeunes.

Quoi qu'il en soit, j'ai voulu montrer ici que les critiques du courant libéral ou néo-libéral ne devraient pas sous-estimer l'impact de formes élaborées de cette variante du libre agent : à certains égards, ces dernières pourraient bénéficier d'un boulevard devant elles dans les années qui viennent. Du point de vue de leurs adversaires, il importe donc de pouvoir leur opposer des contre-propositions fortes et convaincantes.

Une variante multi-solidaire et coopérative : politiques d'indexation entre générations

Une hypothèse clef de cette variante est qu'une coopération publique contrainte entre générations, fondée sur des réciprocités directes et indirectes, peut s'avérer mutuellement avantageuse et faire mieux que les mécanismes libres et concurrentiels des marchés sur deux plans : l'assurance élargie contre les risques non assurables ou non diversifiables (l'État-

⁸ Voir l'analyse de ces produits viagers « immédiats » – *i.e.* acquis à la retraite – dans Masson (2015b).

providence comme réducteur universel d'incertitude) ; les échanges différés entre générations, que les économistes envisagent dans le cadre d'un équilibre (coopératif) de long terme. Pour Rangel (2003), la coopération suppose ainsi que chaque génération prenne conscience qu'elle ne peut se sauver seule, mais que le versement d'une pension conséquente à la précédente *et* l'investissement approprié dans le capital humain de la suivante sont les conditions requises pour recevoir à son tour une retraite adéquate : la promesse conditionnée de la retraite garantirait ainsi les investissements requis en éducation. Chaque génération est le maillon d'une chaîne, souverain bien commun dont la préservation permettrait de faire mieux que la concurrence sur les marchés. Cette coopération dans le temps n'est cependant optimale qu'à l'équilibre, ce qui n'est certes pas le cas aujourd'hui ; en dehors, elle doit être articulée avec une coopération transversale qui lie les générations dans l'action présente et exerce notamment une « fonction de rappel » sur les seniors et les plus âgés (Masson, 2016b).

La solution passerait par des *politiques d'indexation entre générations* qui conduiraient à lier les dépenses pour les jeunes (éducation-formation-allocations) et pour les plus âgés (retraite et autres). Au niveau *macro*, Boldrin et Montes (2005) ont ainsi proposé que les deux types de programme soient débattus ensemble, en contrôlant le rapport de long terme entre les dépenses publiques d'éducation et de retraite, par tête mais aussi en masse pour tenir compte du vieillissement : transferts ascendants et descendants seraient discutés simultanément au sein d'un même package social dans les débats législatifs ou politiques, de manière que « les deux institutions de l'État-providence, l'éducation publique et les pensions publiques, se soutiennent l'une l'autre pour parvenir à une allocation plus efficace des ressources au cours du temps ».

Au niveau *micro*, un lien de dépendance solidaire pourrait être instauré en indexant les retraites élevées, au-delà d'un certain seuil, sur l'évolution du taux de salaire d'embauche ou du taux de chômage des jeunes non qualifiés, ou tout autre indicateur qui affecte en priorité les plus démunis parmi les nouvelles générations. La mesure conduirait à lier le sort des retraités aisés à celui des jeunes pauvres, *i.e.* à instaurer un véritable partage des risques : si les jeunes pauvres vont bien, les retraites élevées ne seraient pas touchées ! Il ne s'agirait donc pas d'un mécanisme simple de redistribution entre « vieux riches » et « jeunes pauvres », mais les premiers seraient directement intéressés, par des mécanismes incitatifs, transparents et non manipulables, à la réussite des jeunes actifs les moins favorisés.⁹

Quelque peu iconoclaste, cette proposition est un exemple de ce que j'appellerai des *deals solidaires*, qui associent une « peine », tel un accroissement de la fiscalité, à des contreparties positives pour les ménages ou les épargnants, tout en renforçant les solidarités publiques ou privées entre générations.

⁹ Des prélèvements (progressifs) automatiques dédiés permettraient aussi de faire contribuer le 3^e âge au financement du 4^e âge à hauteur de l'évolution des besoins – là encore solidarité transversale oblige.

Le patrimoine au secours de notre modèle social ?

La note FS fait juste allusion à un phénomène majeur apparu dans les pays développés vers la fin des années 70, au même moment que le recul de la mortalité aux âges élevés et que le ralentissement de la croissance économique : la patrimonialisation croissante de nos sociétés. Le processus revêt trois composantes (Piketty, 2013 ; Arrondel et Masson, 2016) :

- un poids de plus en plus important du patrimoine par rapport revenu, ou du capital par rapport à l'output, à un niveau inconnu depuis la Belle Époque – quand bien même les plus-values immobilières expliquent pour beaucoup ce niveau inédit ; et une reprise de la concentration du patrimoine¹⁰, surtout au sein des 1 % ou 0,1 % les plus riches, après une baisse continue des inégalités de 1914 à 1980 ;

- un retour de l'héritage, dont le poids dans la constitution des patrimoines s'accroît à nouveau au détriment de l'accumulation par soi-même (au moins en Europe) mais qui est reçu en pleine propriété par les enfants de plus en plus tard, à près de 60 en moyenne aujourd'hui en France, quand l'âge moyen de réception était encore de 40 ans dans les années 50 ou 60 ;

- un patrimoine de plus en plus concentré entre les mains des seniors et des plus âgés, dont l'épargne s'apparente pour beaucoup à une réserve de valeur peu risquée, investie en priorité dans les quasi-liquidités (livret A), les produits d'épargne longue (contrats d'épargne assurance) et dans l'immobilier.¹¹

Ce phénomène de patrimonialisation constitue un frein à la croissance et une source de tension entre générations. Son ampleur devait être rappelée : la note FS ne prend en compte qu'une partie des évolutions affectant les transferts intergénérationnels. Le circuit « ricardien » des transferts financiers publics ascendants (aux plus de 60 ans) et privés descendants (aides, donations et héritages) résume ces évolutions de la situation socio-patrimoniale française. Celui-ci s'est fortement accéléré depuis trente ans, les deux flux annuels ayant à peu près *doublé* d'importance en pourcentage du PIB entre 1980 et 2010 (le flux privés descendant représentant à peu près la moitié du flux public ascendant). En outre, il se déplace fortement vers la droite : les âges moyens (pondérés) de réception des transferts sociaux (après 60 ans) et de transmission du patrimoine augmentent en parallèle.

Faire participer plus le patrimoine des seniors au financement de la protection sociale

Face à l'allongement de la durée de vie et aux difficultés que rencontre l'État-providence à couvrir les besoins des vieux jours, de nombreuses voix militent pour un

¹⁰ Même si cette concentration croissante est en partie « compensée » par le développement de droits à la retraite dont la répartition est moins inégalitaire.

¹¹ En France notamment, ce déséquilibre patrimonial croissant entre les âges s'observe pour le patrimoine immobilier – en raison des plus-values des années 2000 dont ont bénéficié les seniors propriétaires et du retard à l'accession à la propriété des jeunes ménages – mais aussi pour le patrimoine financier. La situation française actuelle apparaît en outre tout à fait représentative de celle des pays de la zone euro (Arrondel et Masson, 2016).

développement de l'épargne retraite. On a vu cependant que dans les conditions actuelles, favoriser l'épargne retraite des jeunes est difficile : au-delà de la précaution de moyen terme et de l'acquisition longue et coûteuse du logement (considéré comme une couverture idéale contre les aléas de la vie et un risque de longévité accru), celle-ci commence de plus en plus tard. L'alternative consisterait alors à faire contribuer le patrimoine existant.

Pour garantir la viabilité à terme de notre État-providence actuel et rassurer les jeunes générations sur leur avenir à long terme, l'idée serait de faire participer, d'une manière ou d'une autre, le « trésor patrimonial » des seniors au financement de la protection sociale : ce qui pourrait se faire par la création d'un nouveau fonds de réserve des retraites – répartition provisionnée – ou d'un fonds social à vocation plus large, alimenté par une fiscalité accrue sur la détention ou les revenus du patrimoine (sous une forme ou une autre à préciser).

Cette proposition générale se présente sous la forme d'un deal solidaire. Le « deal » serait d'éviter que notre modèle social n'assure plus qu'un filet de sécurité beveridgien qui devrait être complété par une épargne privée aléatoire : la vie en retraite des classes moyennes et surtout aisées serait certes un peu plus « dure » (prélèvements accrus, travail prolongé), mais elles bénéficieraient en retour, avec une longévité accrue, d'une couverture sociale garantie dans un cadre bismarckien (pensions, santé, dépendance) grâce, entre autres, aux investissements en capital humain réalisés dans les générations suivantes.

Remarquons que *l'esprit* de cette réforme, envisagée dans un cadre multi-solidaire, n'est pas très éloigné de celui qui anime Piketty (2013) : ce dernier entend utiliser les recettes supplémentaires tirées des impôts sur le patrimoine (sur les revenus du capital, la fortune ou l'héritage) d'abord pour préserver – et améliorer – notre modèle social. Le fait que son analyse s'inscrive plutôt dans le cadre de l'égalité citoyenne est sur ce point secondaire. L'important, avant de discuter des mesures fiscales appropriées – sujettes à de multiples controverses¹² –, est de disposer au préalable d'un « récit » qui justifie cette mobilisation d'un patrimoine massif et réparti de manière peu efficace et trop inégale.

L'enjeu spécifique des droits de succession

Dans une fournée récente de la revue *Risques* (n° 105, avril 2016), Emmanuel Macron entend réhabiliter le risque par rapport à la rente et déclare notamment que cela conduit à « préférer par exemple la taxation sur la succession aux impôts de type ISF ». L'idée,

¹² Le débat actuel sur la fiscalité du patrimoine (prise du vivant des individus) ne permet de dégager aucun consensus : Piketty (2013), par exemple, veut surtaxer considérablement les plus riches, alors qu'Aghion *et al.* (2014) considèrent que le capital est trop taxé en France et recommandent une *flat tax* modérée (de 25 à 30 %) sur les revenus du capital et une diminution de l'impôt sur le capital des entreprises (voir Masson, 2015c). Peut-être faudrait-il séparer (par l'impôt) les « bons riches » et les « mauvais riches », définis non pas tant selon l'origine de leur fortune (*i.e.* le « bon » Steve Jobs versus le « mauvais » Carlos Slim) mais en fonction de son usage actuel – une proposition déjà avancée en son temps par St Thomas d'Aquin...

immédiatement écartée par le gouvernement, est bien sûr provocatrice : l'ISF est très populaire en France, les droits de succession pas du tout¹³. Mais l'intervention du ministre a au moins le mérite de faire revenir dans le débat fiscal la question des droits de succession, largement occultée.

Cette question doit être abordée aujourd'hui en lien avec une situation patrimoniale dommageable (*cf. supra*), à la fois inefficace et inéquitable. Celle-ci est à l'origine d'un déséquilibre patrimonial majeur entre les âges en faveur des aînés dotés de patrimoines-rentes ou « dormants » considérables – déséquilibre qui a tendance à s'auto-reproduire du fait du recul inédit de l'âge de l'héritage et qui s'accompagne d'un creusement des inégalités entre héritiers et non héritiers. Elle freine les investissements productifs et constitue, conjointement avec une dette sociale lourde liée aux engagements de l'État pour les aînés, un obstacle à la croissance économique. Une circulation plus rapide du patrimoine vers les jeunes générations serait bénéfique : nous avons ainsi montré, sur les données des enquêtes Patrimoine 2004 et 2010 de l'Insee, que la donation favorise l'acquisition du logement et la création (ou la reprise) d'entreprise chez les enfants, et cela d'autant plus qu'elle est précoce et permet de lever les contraintes de liquidité, dues notamment à l'augmentation des prix de l'immobilier (voir Arrondel *et al.*, 2014).

Un impôt successoral adapté devrait ainsi remplir un triple objectif : (1) remédier à cette situation patrimoniale en offrant aux familles les incitations appropriées ; (2) pallier l'impopolarité et les inconvénients des droits de succession traditionnels ; (3) générer des recettes fiscales bienvenues tout en favorisant l'égalité des chances (contre la « rente ») et n'hypothéquant pas l'innovation et l'investissement productif (pour la prise de « risque »).

Un alourdissement uniforme des droits de succession ne répondrait qu'au troisième objectif. Il diminuerait certes l'inégalité des chances et ne léserait pas les fortunes jeunes en voie de constitution. Ses effets désincitatifs seraient par ailleurs limités, plus faibles en tout cas que ceux des impôts sur la détention du capital et de ses fruits¹⁴. Mais il interviendrait trop tard pour corriger les inégalités de fortune sur le cycle de vie. Surtout, il serait interprété comme une redistribution par l'impôt dirigée contre les familles.

Un allègement des droits de la donation est souvent proposé, précisément parce qu'il satisfait en partie au premier objectif : éviter que les gens meurent les plus riches du cimetière avec des bénéficiaires déjà âgés. Il est vrai aussi que la donation répond plus souvent que l'héritage à des motivations altruistes. Mais la mesure diminuerait les recettes fiscales et apparaît très inégalitaire, une large part de la masse des donations étant effectuée par les familles riches ou au moins aisées.

¹³ Un sondage du Monde.fr du 14 octobre 2013, concernant l'acceptation d'une douzaine d'impôts par les Français, place l'ISF et l'impôt sur les sociétés en premier avec quelque 80 % d'opinions (très ou plutôt) favorables et les droits de succession bons derniers (après même a cotisation pour l'audiovisuel public), avec moins de 20 % d'opinions favorables.

¹⁴ L'impôt successoral génère moins d'exil fiscal, par exemple ; par ailleurs, les couples fortunés sans enfant accumulent à peu près autant que les autres, etc. (voir les références dans Masson, 2015c).

Le programme *Taxfinh* entend répondre aux trois objectifs à la fois. Il comporte deux volets indissociables (voir Masson, 2015c ; Arrondel et Masson, 2016).

Le premier instaure une taxation plus lourde et progressive des seuls héritages familiaux, hors transferts *inter vivos* et legs caritatifs, qui concernerait les 10 à 20 % des familles les plus riches (détenant entre deux tiers à trois quarts du patrimoine global). L'incitation à la donation résulterait donc d'une désincitation à l'héritage.

Le second veut multiplier les moyens offerts pour échapper à cette surtaxe successorale, par :

- la donation à la famille, aux œuvres, ou de l'entreprise familiale (avec une liberté de tester accrue dans les deux derniers cas) ;

- la consommation du patrimoine (pour ses vieux jours ou pour ses enfants), facilitée par une amélioration de l'offre sur les produits viagers gagés sur le logement (formes renouvelées de vente en viager ou de prêt viager hypothécaire, cf. Masson, 2015b) ;

- l'investissement dans des actifs plus longs et risqués (bénéficiant de droits de succession allégés).

Le dispositif *Taxfinh* répond au deuxième objectif : il serait meilleur que des droits de succession standard, car *moins désincitatif* (par les moyens offerts d'échapper à la surtaxe qui vont dans le bon sens) et moins impopulaire parce que *plus équitable* : la surtaxe sur les héritages toucherait surtout les ménages aisés « qui le méritent », du fait de leur égoïsme ou de leur myopie, soit qu'ils ne soient pas assez altruistes au plan familial et/ou au plan social, soit qu'ils ne préparent pas leur succession suffisamment à l'avance (pour éviter que les donations soient rapportées à la succession).

Le dispositif *Taxfinh* répond au troisième objectif, soit qu'il lève les contraintes de liquidité qui freinent les projets patrimoniaux des jeunes bénéficiaires (en encourageant la donation précoce), soit qu'il permette de relancer la consommation (en favorisant celle du patrimoine), soit qu'il incite (par l'impôt) aux investissements longs et risqués. Les recettes pourraient également être augmentées de manière appréciable. Le taux d'imposition moyen sur les transmissions patrimoniales est aujourd'hui inférieur à 5 % (moins de 10 milliards d'euros pour un flux annuel transmis de plus de 200 milliards) : le doublement de ce taux moyen, à près de 10 % (ce qui est encore loin de la machine à hacher les héritages souvent décrite), rapporterait quelque 10 milliards supplémentaires par an. Ces recettes pourraient être *pré-affectées*, soit pour le financement de la dépendance (plutôt que le recours sur succession individuelle ou le gage patrimonial), soit pour le financement de programmes à destination des jeunes renforçant l'égalité des chances. Les deux logiques se défendent : dans les deux cas, il s'agit d'une mutualisation (de la dépendance ou de l'héritage).

Mais le dispositif *Taxfinh* se justifie d'abord par le premier objectif, *i.e.* comme remède aux tares de la situation patrimoniale actuelle : si, comme naguère, on mourrait vers 70 ans et héritait avant 40 ans, si le poids du patrimoine hérité dans l'accumulation globale et

dans l'économie était limité et stable – comparable à ce qu'il était dans les années 50 –, et si les inégalités de patrimoine entre âges et entre individus n'étaient pas plus élevées qu'au cœur des Trente Glorieuses, l'urgence et la nécessité d'imposer un tel programme seraient bien moindres...

Conclusions

La question posée par France Stratégie est la suivante : « Faut-il rééquilibrer les transferts publics en direction des plus jeunes alors que nous devons faire face à des besoins accrus liés au vieillissement ? ». Autrement dit, le développement jugé prioritaire d'une politique de la jeunesse se heurte aux besoins accrus de vieux jours devenus plus nombreux.

La discussion précédente soulève tout d'abord un problème de méthode. La question en débat relève d'une problématique inspirée par l'égalité citoyenne, en référence à l'équité entre générations : elle ne sera donc pas considérée par tous comme la plus pertinente. De fait, elle suggère peut-être trop l'idée de vases communicants, que les réformes sont d'abord un problème de dosage : plus pour les jeunes, ou plus pour les aînés ? Ou pire, l'État social ne serait plus qu'un guichet assailli de toute part par des demandeurs impatients. Ce serait du moins la critique multi-solidaire de Supiot (2013) – contre les vues de l'égalité citoyenne : « devenu débiteur universel, l'État social engendre un peuple de créanciers qui ne se reconnaissent plus mutuellement solidaires et attendent de lui le remède à tous leurs maux ».

Le concept même de politique de la jeunesse devrait être par ailleurs précisé. S'il s'agit de s'élever contre un système éducatif français trop sélectif et élitiste, qui accorde une prime démesurée à l'origine sociale, il n'apporte pas grand-chose. Dénoncer le fait que les jeunes servent de variable d'ajustement à court terme (crise financière) comme à plus long terme, face aux transformations de l'appareil productif et du marché du travail, conduit à des politiques de formation, de seconde chance, etc., qu'il n'est guère pertinent de réserver aux seuls jeunes en insertion. Le concept laisse en outre de côté les questions de la transition et de la dynamique des âges et des générations : si la réorientation des transferts publics vers les jeunes prend du temps, nombre de retraités aisés aujourd'hui ne seront pas touchés, alors que les jeunes générations actuelles subiront pleinement la baisse de couverture sociale sur leurs vieux jours.

Mais surtout, les tenants des pensées du libre agent et multi-solidaire seront sensibles à d'autres questions. Pour les premiers : « Le coût de notre modèle social et le poids des prélèvements obligatoires ne constituent-ils un frein à la croissance et une perte d'attractivité économique pour notre pays ? » Pour les seconds : « Ne faut-il pas au contraire renforcer de manière appropriée les solidarités et les liens de dépendance entre générations, formuler un nouveau pacte entre générations, avec des droits et des devoirs pour chacune ? ».

J'ai également souligné l'importance d'une autre question : « faut-il, et si oui comment, associer davantage le patrimoine au financement de la protection sociale ou, plus généralement, au financement des besoins accrus sur les vieux jours (que ce soit par l'épargne retraite, les produits viagers permettant de consommer le patrimoine immobilier, etc.) ? Cette question est centrale pour certains économistes comme Thomas Piketty, pour qui le poids démesuré du patrimoine ou du capital par rapport au revenu inédits explique qu'il n'y aurait pas lieu de « nous couvrir la tête de cendres en disant que nous allons laisser un niveau de dettes [publique et sociale] infamant à nos enfants ».

J'ai avancé moi-même trois propositions de réforme sous forme de deals solidaires, qui supposent une forte coopération entre générations dans un cadre au départ multi-solidaire. Le premier deal repose sur des politiques d'indexation entre générations des transferts sociaux, le deuxième voudrait faire contribuer davantage le « trésor patrimonial » des seniors au financement de la protection sociale, le troisième s'appuie sur une forme rénovée des droits de succession, le dispositif *Taxfinh*. Je commencerais par ce dernier pour de multiples raisons. Il bénéficierait d'une forte portée symbolique en faveur de l'égalité des chances et contre la reproduction intergénérationnelle des inégalités. Il rendrait moins crispés les rapports à la propriété ou à la richesse des individus et des familles, dans la mesure où le droit à l'héritage serait quelque peu réduit au profit du droit de donner ou de la possibilité de consommer son patrimoine. Il fournirait un remède à la hauteur des enjeux créés par une situation patrimoniale inédite, particulièrement dommageable pour la croissance et les rapports entre générations. Il éviterait de devoir prendre position dans les débats, souvent biaisés et presque sans fin, concernant la fiscalité de la détention du patrimoine. Enfin, du fait de ses emprunts même limités à la philosophie du libre agent, il constituerait un contrepoids aux courants (néo-) libéraux qui s'élèvent contre le coût exorbitant d'un modèle social trop lourd.

Références

Aghion P., Cetto G. et E. Cohen (2014), *Changer de modèle*, Odile Jacob.

d'Albis H., Cusset P.Y. et J. Navaux (2015), « Les jeunes sont-ils sacrifiés par la protection sociale ? », *Revue en3s*, n° 48, p. 41-52.

Arrondel L., B. Garbinti et A. Masson (2014), « Inégalités de patrimoine entre générations : Les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Economie et Statistique*, n° 472-473, p. 65-100.

Arrondel L. et A. Masson (2016), *Épargne et espérance de vie. Quels produits, quelle fiscalité ?*, version anglaise : *Savings and Life Expectancy: Which Products and Taxation?*, Opinions & Débats, 14, Institut Louis Bachelier, Paris, 112 p.

Boldrin M. et A. Montes (2005), "The Intergenerational State Education and Pension", *Review of Economic Studies*, 72 (3), p. 651-664.

Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'État-providence*, PUF, Paris, (épilogue inédit) ; version anglaise, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990.

Lorenzi J.H., Villemeur A. et H. Xuan (2016), *France, le désarroi d'une jeunesse*, Eyrolles, Paris.

Masson, A. (2009), *Des liens et des transferts entre générations*, Éditions EHESS, collection En temps & lieux, Paris.

Masson A. (2015a), « Fondement et dynamique de l'État-providence », *Revue française d'économie*, XXIX (4), p. 15-57.

Masson (2015b), « L'épargnant propriétaire face à ses vieux jours », *Revue française d'économie*, XXX (2), p. 129-177.

Masson A. (2015c), « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, n° 139, p. 267-326.

Masson A. (2016a), « Les enjeux de la protection sociale et de l'accumulation patrimoniale. Constats, idéologies, voies de réformes », *Revue française des affaires sociales*, 2016/1, p. 233-258.

Masson A. (2016b), « Protection sociale ou privée contre l'inflation inédite des vieux jours », in *Allongement de la vie : quels défis, quelles politiques*, A.-M. Guillemard, E. Mascova et S. Moulisa (eds.), La découverte, Paris, (à paraître).

Piketty T. (2013), *Le capital au 21^e siècle*, Seuil, Paris.

Rangel A. (2003), "Forward and Backward Intergenerational Goods: Why is Social Security Good for the Environment?" *American Economic Review*, 93 (3), p. 813-834.

Supiot A. (2013), *Grandeur et misère de l'État social*, Collège de France / Fayard, Paris.