

Pouvoir d'achat des pensions en Europe





Février 2008
Avec la participation et collaboration de Marina Monaco



Table des matières

Introduction	3
1. Méthodologie	5
2. Aspects généraux	8
3. Les revenus des retraités	10
3.1 Revenus concernant les pensions	10
3.2 Pension minimum garantie	14
4. Les pensions et le maintien de la qualité de vie	16
5. L'indexation des pensions	19
5.1 Différentes possibilités parmi les critères d'indexation	19
5.2 Indexation/évaluation des revenus passés par rapport au premier paiement de pension	20
5.3 Indexation des pensions minimales	21
5.4 Indexation des pensions en cours de paiement : mécanismes et critères	22
5.5 Intervention des partenaires sociaux et des syndicats dans les processus d'indexation	24
5.6 Chiffres de l'indexation	26
5.7 Défense effective du pouvoir d'achat des pensions : indexation des salaires et conséquences sociales	30
6. Conclusions : la pauvreté chez les personnes âgées	34
Références	24
Sites web	24
Documents "on line"	25



Introduction

La FERPA et ses affiliés ont décidé récemment de participer à la collecte de données concernant le pouvoir d'achat des pensions des retraités et des personnes âgées. Cette initiative prise par les organisations syndicales, tant au niveau national qu'au niveau européen, est liée à la prise de conscience des difficultés rencontrées par les personnes âgées face à l'augmentation du coût de la vie.

Ce sujet, extrêmement compliqué, doit tenir compte de quelques considérations à la fois techniques et sociales.

Ces dernières années, l'augmentation du coût des pensions à l'égard des dépenses publiques a amené les gouvernements à mettre en œuvre des réformes (ou à essayer de le faire) vis-à-vis de leurs systèmes de pensions. Cet aspect a été perçu comme une exigence afin de faire face au changement démographique qui caractérise l'Europe en ce moment. En général, ces réformes présentent des traits différents et plutôt complexes. De toute façon, et par rapport aux générations précédentes, il y a implicitement une tendance claire à la réduction des pensions promises pour les travailleurs d'aujourd'hui (et de demain) ainsi que pour les retraités. L'OCDE, dans un rapport qui mesure les effets des réformes et ses bénéficiaires a établi que, depuis 1990, le premier pilier des pensions promises avait été touché en moyenne par une réduction de 22%. Pour les femmes, cette réduction est bien plus élevée: plus de 25%!

Mis à part le souci général selon lequel les pensions de vieillesse seraient incapables d'assurer des revenus garantis adéquats, les indicateurs quantitatifs, tels que les taux de pauvreté des personnes âgées mesurant le pourcentage de personnes à risque de pauvreté en Europe, confirment les inquiétudes de la FERPA en ce sens, surtout en ce qui concerne la situation des femmes.

Dans ce cadre, il faut se focaliser sur l'indexation des revenus ci-dessus : certains systèmes pourraient pénaliser, chaque année, le pouvoir d'achat des pensions.

Ceci n'affecte pas seulement *la capacité d'acheter le même panier de biens et de services chaque année*. Le problème touche également la partie de la société représentée par les retraités et les personnes âgées, citoyens à part entière auxquels il faut garantir une *qualité de vie adéquate* tout comme pour les travailleurs. Et, malheureusement, les chiffres montrent que cette qualité de vie diminue chaque année.

Les syndicats sont conscients de la nécessité d'intervenir dans cette situation, de soulever le problème et de tirer des conclusions politiques : c'est le but de ce document. La contribution de ce rapport dans le cadre du débat économique sur le développement du pouvoir d'achat des pensions en Europe ne se veut pas scientifique. Il ne s'agit pas non plus de faire une évaluation scientifique des stratégies adoptées par les Etats membres dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination par rapport aux systèmes de pension, de façon à faire respecter les directives établies au niveau européen. En ce sens, une littérature spécifique ainsi que des rapports issus des organes européens de contrôle concernés offrent une considération plus vaste de tous les aspects qui ne peuvent pas être repris ici de façon détaillée.

Le but de ce document est donc de témoigner de l'engagement des organisations syndicales nationales des retraités et des personnes âgées contre la perte de pouvoir d'achat des pensions, un problème qui touche malheureusement des millions de retraités en Europe.

L'intention est également de créer une conscience face à des sujets de grande envergure (déjà reconnus depuis longtemps par l'Agenda social européen), d'exprimer toutes les inquiétudes et d'encourager une mise à jour du débat politique, laquelle s'avère absolument nécessaire.

¹ Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques, 2007.

² Chute moyenne des pensions promises de 10,7 à 8,4 par an pour les hommes et de 13 à 9,7 pour les femmes.

1. Méthodologie

La collecte de données à ce sujet entend donc établir si le pouvoir d'achat des pensions a changé au cours des 5 dernières années et comment. Le but est aussi de mettre en place un outil d'information capable de susciter une prise de conscience et une éventuelle intervention au niveau politique.

Tous les pays affiliés ont participé à ce questionnaire, qui a été préparé par le Secrétariat de la FERPA et qui a été envoyé au début de juillet 2007 (réponses reçues avant la fin 2007).

La grande quantité de données envoyées directement par les organisations syndicales affiliées à la FERPA a fait l'objet d'une vérification attentive dans chaque pays, conformément aux législations nationales et aux rapports disponibles, de façon à fournir des informations fiables et actualisées. Il s'agissait d'un choix méthodologique qui voulait engager les organisations syndicales nationales : au-delà des chiffres, elles ont apporté également une contribution intéressante, par exemple au niveau de la description des processus d'indexation appliqués aux pensions.

Les réponses reçues ont témoigné d'un grand intérêt à ce sujet, ainsi ainsi que la nécessité de le traiter, au plus vite, au niveau politique. Ces réponses ont été envoyées par l'Autriche, la Belgique, Chypre, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni et la Croatie. D'autres pays européens ont également été pris en considération pour compléter la vue d'ensemble et pour mieux différencier les approches et les résultats.

Les données recueillies ont ensuite été comparées aux sources mises à disposition par les institutions européennes et par d'autres organisations, en particulier, l'OIT et l'OCDE. Dans ce contexte, la composante du genre a également été prise en compte, de façon à pouvoir intervenir contre des phénomènes à risques tels que la pauvreté chez les femmes.

Face à la difficulté de comparer tous ces différents systèmes pour tous les pays concernés, une attention particulière a été accordée aux rémunérations et surtout au plan de pension minimale garantie (premier pilier).

Il y a des données qui se focalisent sur les aspects généraux du point de vue économique afin de mieux encadrer la situation ; elles se réfèrent par exemple aux dépenses publiques destinées aux pensions, à l'âge légal de la retraite et à l'âge de départ effectif, ou à l'existence de plans de retraite anticipée.

Il y a d'autres indicateurs qui font également référence à la situation financière des retraités et des personnes âgées en termes de revenu mensuel, de façon à déterminer la période de temps nécessaire pour atteindre le même niveau de vie qu'ils avaient avant la retraite : le montant minimum garanti (s'il est prévu), la durée et la mesure des revenus par rapport aux pensions. Ces informations se rapportent à la moyenne des salaires et aux taux de remplacement ; le niveau des pensions est représenté par le pourcentage des revenus individuels précédents au moment de départ à la retraite. Ce rapport de revenu disponible avant-après la retraite sera proposé au cœur du présent document par le biais d'un ex-cursus portant donc sur l'indexation et la perte de pouvoir d'achat des pensions. Les termes de comparaison rassemblant les différents pays sont : le taux de croissance du PIB et des salaires, l'inflation et les pourcentages moyens d'indexation réelle des pensions (période de référence 2001- 2006).



Le premier élément est représenté par l'indexation des cotisations accumulées pendant la période de travail. Le deuxième point - et le plus important - concerne les méthodes d'indexation utilisées dans les différents pays à l'égard des pensions. Toutefois, un paragraphe distinct sera consacré à l'adaptation du minimum garanti étant donné que, dans certains pays, l'indexation diffère par rapport aux méthodes appliquées aux pensions de vieillesse: pour garantir des bénéfices à ce propos, et pour assurer un certain niveau de revenu de survie, la révision sera différente.

En ce qui concerne le choix des paramètres d'indexation, nombre d'indicateurs peuvent être pris en compte par rapport à l'augmentation des pensions (les prix, les salaires, ou une combinaison des deux). Une de ces options, au-delà de toute fonction économique, implique en tout cas des considérations politiques. Les chiffres recueillis et comparés incluent aussi des informations supplémentaires concernant les processus à travers lesquels ces méthodes sont appliquées. Dans pas mal de pays, en effet, ces changements sont prévus automatiquement par la loi (BE, CH, CY, DK, FR, HU, IT, LU, PT, SP, UK). Dans d'autres pays, la loi prévoit non seulement l'augmentation automatique, mais aussi une rencontre consacrée à la participation des partenaires sociaux qui sont appelés à intervenir dans cette phase décisive (AT, BE, IT, FR, LU, PT, SP). Il y a aussi des pays où, même devant les procédures fixées par la loi (si c'est le cas), il peut arriver *de facto* que l'indexation ne soit pas appliquée, par exemple, à cause de la crise économique en cours (BE, NL). Et parfois, même en absence d'une loi d'indexation automatique, celle-ci est appliquée de toute façon à travers d'autres réseaux (NL, IE, AT).

Les considérations prises en compte concernent surtout le risque de pauvreté et le pourcentage de retraités qui vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Les présentes conclusions mettront en évidence donc que les personnes âgées, et surtout les femmes, vivent souvent des situations difficiles ; en ce sens, les méthodes d'indexation doivent être fixées en vue de garantir à cette partie de la société une qualité de vie adéquate.

2. Aspects généraux

Une considération préliminaire s'impose au niveau de la difficulté de comparer les différents systèmes adoptés par les pays européens.

Il y a de nombreuses typologies de systèmes de pension. À côté des programmes publics des salaires, basés sur les cotisations versées et « accumulées » tout au long de la vie professionnelle, il existe aussi des systèmes non contributifs dont le but est de soulager les personnes âgées face à des conditions de pauvreté. Comme souligné précédemment, ce rapport ne tiendra compte que des systèmes de pension du premier pilier.

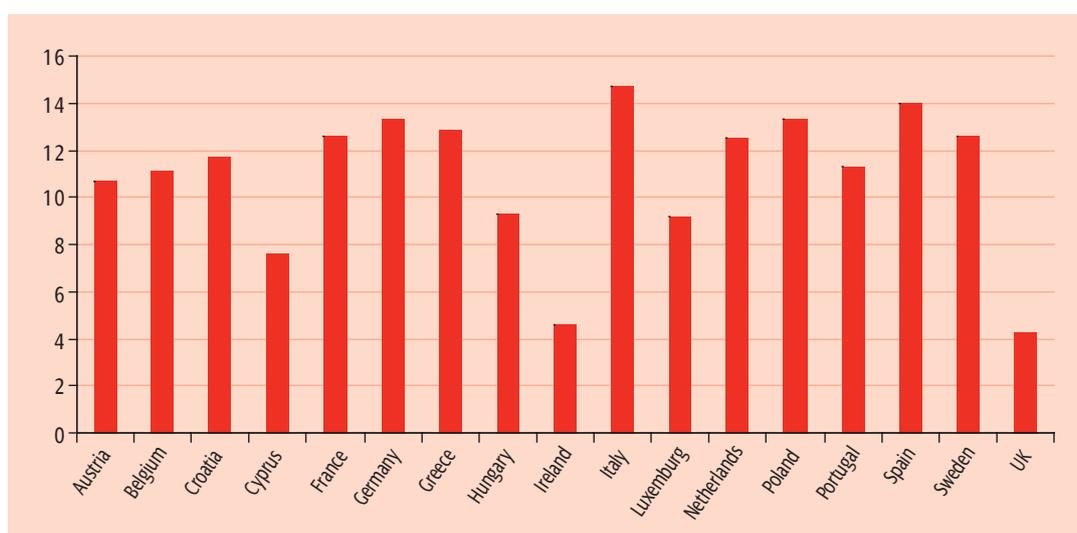
Pour une classification globale des plans de pension, des fonds et des entités, cohérente avec toute une série de pays caractérisés par des systèmes de pension différents, l'OCDE, par exemple, fait une distinction en termes de *répartition* et de *sécurité sociale*. La composante de la répartition des systèmes de pension est conçue pour garantir aux retraités un montant minimum absolu, tandis que la composante de la sécurité sociale, quant à elle, est conçue

pour le maintien du niveau de vie après le départ à la retraite. C'est une approche différente qui définit deux catégories partiellement superposables aux systèmes appartenant au premier, au deuxième et au troisième pilier³.

La classification de l'OCDE représente donc la façon de trouver une base commune pour comparer des réalités très différentes, à travers les différents pays concernés.

Parmi tous les aspects généraux qu'il faut considérer, il y en a un en particulier, pour certains pays, qui concerne la répartition des ressources dont les montants sont octroyés à la protection sociale. Le tableau 1 met en évidence également les différences en ce sens.

Tableau 1. Pourcentage des dépenses PIB en pensions, source EUROSTAT



La partie la plus importante de ce budget est consacrée aux pensions de vieillesse⁴.

Le taux du PIB distribué au financement des pensions est un indicateur important du point de vue de deux aspects : *l'adaptation* des pensions et le caractère *soutenable*. Les défis actuels des populations âgées, et en particulier la pression financière, ne peuvent ignorer l'interdépendance entre ces deux aspects ; dans ce cadre social, les personnes âgées ont besoin de mesures efficaces afin que des systèmes de pension sûrs, adaptés, accessibles et financièrement soutenables soient mis en place⁵.

³ L'OCDE considère que le "régimes de redistribution" peuvent être classés en 4 groupes : l'assistance sociale, les programmes de revenu de pension séparés, les régimes de pension de base et le montant minimum dans le cadre des revenus. Le deuxième groupe de cette typologie de régime de pension joue un rôle de "sécurité" dans le but de garantir aux retraités des taux de remplacement adéquats (allocation de pension relative aux revenus perçus avant la retraite) ; il ne s'agit pas seulement d'une prévention de pauvreté et du maintien de la qualité de vie.

⁴ Il est important de souligner toutefois que les "dépenses en pensions" incluent 7 catégories différentes d'indemnités : pension d'invalidité, pension anticipée due à l'incapacité de travail, pension anticipée, pension partielle, pension de survie et pension anticipée pour des raisons économiques. Parfois ces indemnités (par exemple, la pension d'invalidité) peuvent être payées aux personnes qui n'ont pas encore atteint l'âge de la pension.

⁵ Voir rapport 2003.

3. Les revenus des retraités

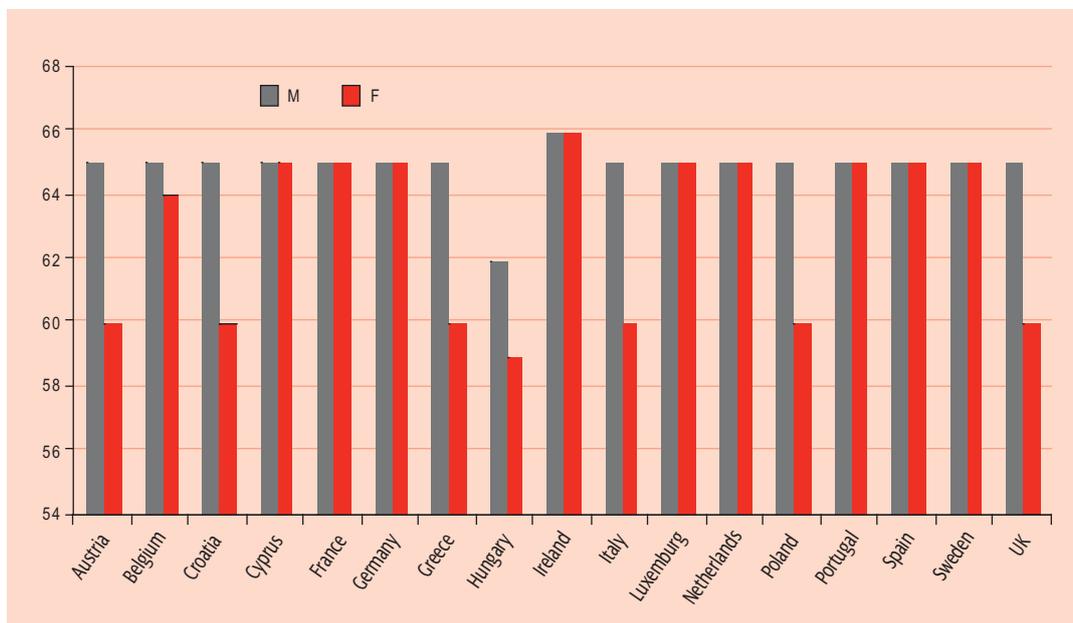
Il est impératif de spécifier encore une fois que seuls les régimes de pension du premier pilier sont considérés ici. Les régimes du deuxième et du troisième pilier pourront intervenir parfois en rapport avec les résultats finaux des calculs portant sur les revenus globaux des retraités.

3.1 REVENUS CONCERNANT LES PENSIONS

La cotisation devient la source de financement du système de pension qui représente le plus les pays européens. Considérant l'allongement de l'espérance de vie et un engagement à long terme en ce qui concerne les dépenses en pensions, les institutions européennes encouragent les travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché du travail.

La période de cotisation nécessaire pour l'accès à la pension varie remarquablement selon les pays. L'âge légal de la pension peut donner une idée du total des années de cotisation qu'il faut verser pendant la vie professionnelle pour que le gouvernement accepte le départ du travailleur à la retraite.

Tableau 2. Age légal de pension, affiliés FERPA, source OCDE, 2006



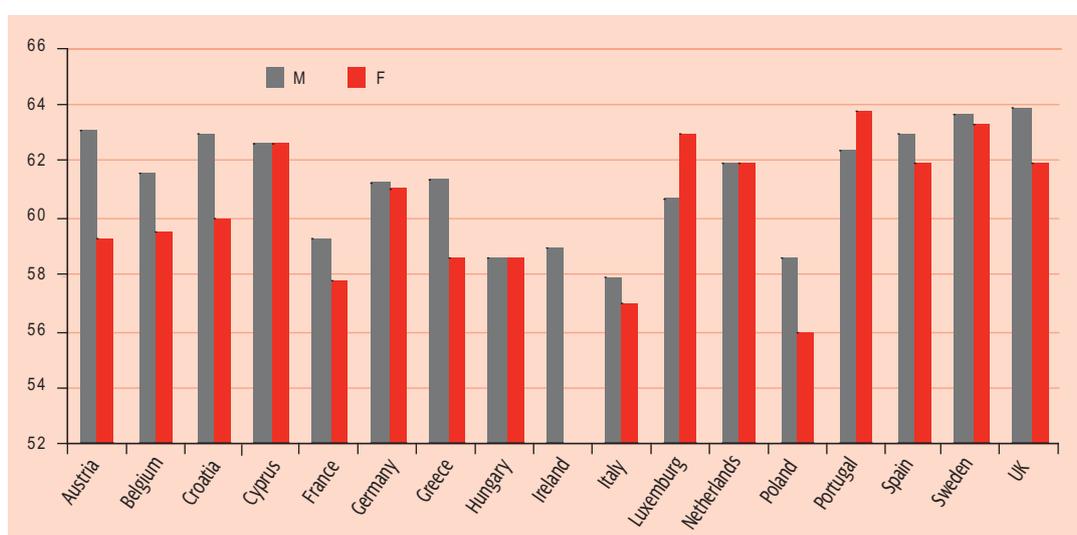
Il semblerait que l'âge légal de la pension illustre positivement le rapport entre la durée de la carrière professionnelle et la durée de la retraite, en fonction d'une espérance de vie plus longue. Face donc à ce phénomène d'espérance de vie plus longue, une vie professionnelle également plus longue semblerait résoudre socialement et de façon acceptable le problème du caractère *financièrement soutenable*.

Travailler plus longtemps signifie cotiser plus, ce qui représente une « sécurité » pour le futur. A ce propos, les affiliés de la FERPA confirment qu'il existe effectivement la possibilité, dans

presque tous les pays examinés, de travailler après l'âge légal de la pension⁶, même si c'est sous certaines conditions⁷, et parfois selon certaines limites⁸; il ne faut pas oublier que souvent ces revenus sont taxés⁹.

De toute façon, les attitudes des dernières décennies ont montré une tendance inverse à tout ce qu'il faut pour rendre soutenable les systèmes de pensions. Alors que l'espérance de vie (65 ans) continue d'augmenter de plus d'un an toutes les décennies, la moyenne de l'âge légal de la pension effective diminue avec une vitesse bien plus élevée. Cette tendance creuse un écart important entre l'âge légal de la pension et l'âge moyen réel de départ à la retraite.

Tableau 3. Moyenne de l'âge de pension réel, affiliés FERPA, sources EC-ISG 2006, OIT 2004



Certains groupes, comme le groupe des **femmes**, peuvent se voir pénalisés par ce système qui se base sur la durée des cotisations.

En général, les femmes sont moins présentes sur le marché du travail : leurs modèles de carrière sont moins développés par rapport aux hommes ; les obligations familiales empêchent souvent leur participation et leur présence continue sur le marché du travail et, finalement, les cotisations versées ne leur garantissent qu'une petite pension. Le tableau ci-dessus illustre que, dans presque tous les pays, les femmes prennent toujours leur retraite avant les hommes (sauf au Luxembourg et au Portugal) ; toutefois, la tendance actuelle et générale due aux réformes récemment mises en oeuvre consiste à établir le même âge légal tant pour les hommes que pour les femmes. Les affiliés irlandais ont souligné les difficultés rencontrées pour connaître l'âge moyen et réel de la pension des femmes, étant donné que beaucoup d'entre elles travaillent à la maison, même après leurs 65 ans, sans le déclarer.

⁶ SP, Ro, IE, CY, NL.

⁷ FR; au Luxembourg les revenus ne peuvent pas descendre de plus d'un tiers du salaire minimum en cas de pension anticipée; en Italie on peut travailler jusqu'à l'âge maximum de pension fixé par la loi; en Croatie les retraités qui travaillent peuvent bloquer temporairement les revenus des pensions.

⁸ Au Portugal, sous le "régime de flexibilité", les retraités ne peuvent pas travailler pour le même employeur, ou au sein du même groupe où ils travaillaient avant la retraite.

⁹ UK, HU.



En tout cas, une espérance de vie plus longue n'entraîne forcément pas une augmentation de l'âge de la pension étant donné qu'actuellement l'âge réel de départ se trouve en dessous des limites fixées par la loi. Certains pays suivent ces tendances vers plus de flexibilité : les personnes ont des besoins ainsi que des préférences différents¹⁰.

Les régimes de pension anticipée existent dans nombre de pays et témoignent de cette nécessité de flexibilité. Les pensions anticipées, basées tant sur les cotisations que sur l'âge, sont également accordées, tout comme les pensions de vieillesse. Une pension anticipée peut dépendre, entre autres, des conventions collectives en matière de pensions (c'est le cas pour la Belgique, l'Espagne et le Royaume-Uni), de l'incapacité de travail (Portugal, Hongrie, France, Belgique, Irlande, Italie et Pays-Bas) ou d'un handicap (Hongrie, France, Belgique, Italie, Pays-Bas, Portugal et Croatie).

Des plans spécifiques pour les pensions anticipées peuvent être envisagés pour des secteurs particuliers ou pour certaines catégories de travailleurs (ceux qui se retrouvent par exemple dans des environnements de travail dangereux pour leur santé) ; ils peuvent représenter l'alternative aux licenciements en cas de restructurations (Belgique, Italie, Irlande).

En ce qui concerne les systèmes des rémunérations, il faut retenir un autre élément important qui est partiellement lié à la longueur de la vie professionnelle : il s'agit de la mesure des anciens salaires (cotisations) du travailleur individuel pour calculer le niveau des pensions. Les droits des pensions seront donc calculés sur la base des salaires accumulés tout au long de la vie professionnelle.

C'est la raison pour laquelle l'utilisation de différents critères peut influencer le niveau des avantages destinés aux retraités. La façon dont on calcule les revenus du passé diffère selon les pays et donne des résultats différents. Le niveau des pensions peut être mesuré, par exemple, sur la base du niveau des cotisations accumulées pendant la période d'activité finale (SP, GR). D'autres systèmes tiendront compte de la durée de vie moyenne (BE, DE, IT, LU, UK) ou de la période relative aux meilleures années de salaire (FR, AT, PT). Depuis 2007 au Portugal, la formule de calcul de la pension, qui prend en compte les salaires cumulés tout au long de la vie, est grandement préjudiciable pour les travailleurs.

Les effets sociaux de ces choix sont assez clairs : par exemple, lorsque les revenus individuels des travailleurs augmentent tout au long de leur carrière, comme c'est souvent le cas, la référence des dernières années de salaire entraînera des avantages plus significatifs par rapport à la référence qui tient compte des premières années de revenus, sans doute, inférieurs. Au contraire, si l'on prend en considération une période plus vaste pour en mesurer les avantages, les droits de pension auront tendance à diminuer.

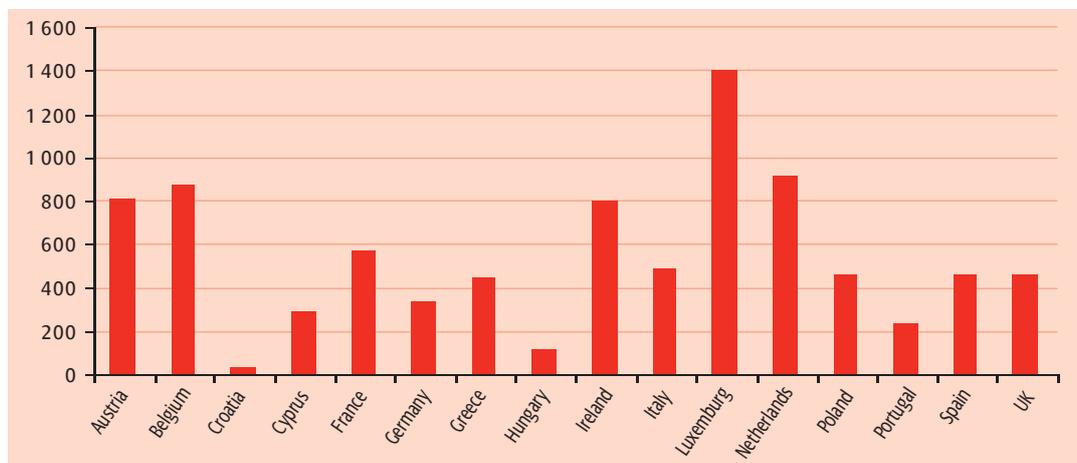
Il est clair que les choix des gouvernements, dans un sens ou dans l'autre, dépendent des coûts, en vue d'un système de pension financièrement soutenable. Néanmoins, les conséquences sociales et les résultats éventuels ne doivent pas être sous-estimés, surtout lorsqu'on utilise des méthodes aussi différentes. Encore une fois, il y a des méthodes de calcul des droits de pension qui entraînent des conséquences négatives vis-à-vis des retraites de certains groupes : souvent, les femmes ainsi que les travailleurs peu qualifiés, par exemple, sont pénalisés lorsqu'on considère leurs derniers salaires.

¹⁰ Voir également la recommandation du Conseil du 10 décembre 1982 « sur les principes d'une politique communautaire en matière d'âge de la pension ».

3.2 PENSION MINIMUM GARANTIE

Une caractéristique importante des systèmes de protection sociale européens est représentée par la **pension minimum garantie** ; celle-ci reflète la grande attention qui a été accordée au droit à des retraites adéquates ainsi qu'à la réduction de la pauvreté des personnes âgées. Les revenus mensuels disponibles des retraités peuvent être considérés en tant qu'indicateur pour mesurer l'exclusion sociale. Il est important de souligner la nature subsidiaire de la plupart de ces plans. Les systèmes de pension sont généralement conçus afin de *prévenir* la pauvreté chez les personnes âgées, plutôt que de la *soulager* ; chacun accumule suffisamment de droits dans le secteur public et/ou privé de façon à devenir financièrement indépendant par rapport à la famille ou à l'assistance sociale. En réalité, le minimum garanti devient très souvent une sécurité sociale ultime mais nette pour ceux qui n'ont pas achevé leur carrière (par exemple, les femmes) ou pour ceux qui ont perçu des salaires très bas pendant leur vie professionnelle. L'Allemagne, la France et l'Autriche ont mis l'accent sur le nombre de personnes qui comptent sur le montant minimum ; celui-ci a fort diminué au cours de ces dernières décennies étant donné qu'il y a eu des possibilités plus avantageuses avec le système de pension. A l'autre extrême, on trouve la Grèce et l'Italie. Le tableau 4 illustre la diversité des pensions minimales garanties dans quelques pays membres ; cependant, il est difficile de comparer des modalités et des mécanismes aussi différents, parfois à l'intérieur même d'un seul pays.

Tableau 4. Minimum de pension garanti par la loi (EUR/mois), affiliés FERPA, source, EC, Special Pension Study, Décembre 2006



Dans certains pays, le niveau des pensions minimales a augmenté plus rapidement par rapport à ce que demande l'indexation générale (comme c'est le cas en Belgique), parfois même à une vitesse supérieure par rapport à l'évolution des pensions ou des salaires (comme par exemple en Irlande, en Espagne et au Portugal). D'autres pays membres ont récemment introduit de nouveaux avantages. On a introduit aussi des avantages supplémentaires dans certains pays (en 2006, en Hongrie, pour les personnes âgées de 75 ans ou plus), tandis qu'on les a rendus plus accessibles ailleurs (Protection de Base pour les personnes âgées en Allemagne).

La plupart des Etats membres accordent les pensions minimales dès qu'elles sont réclamées au moment de la retraite. En général, l'âge légal est de 65 ans ; celui-ci est automatiquement vérifié lors du contrôle global des formalités requises. Ces droits de pension se situent dans le cadre des régimes de pension généraux.

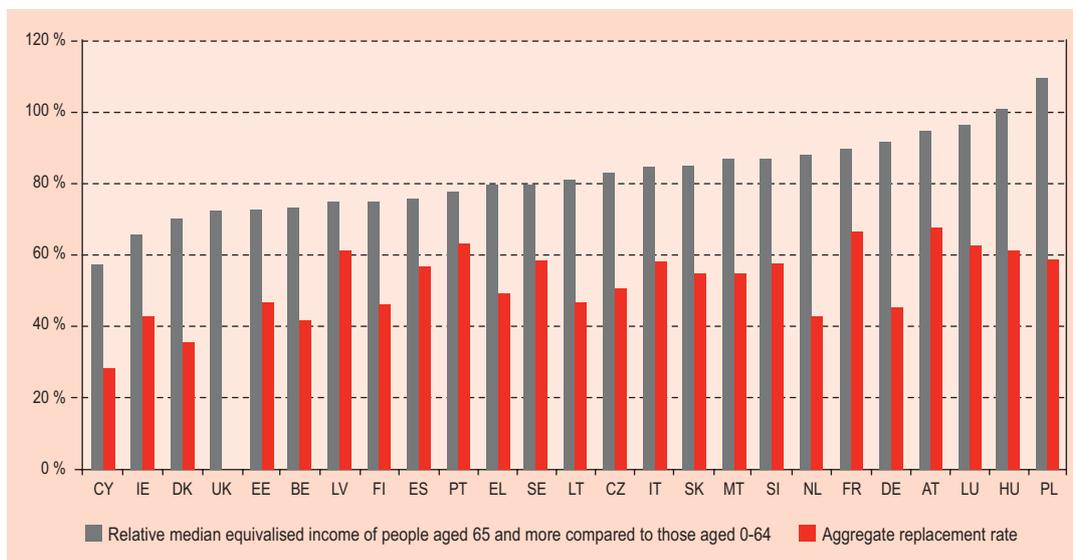


On retrouve les effets des pensions minimales si on observe les écarts de pauvreté (moindres) des personnes âgées en rapport avec la population générale, même si la *pauvreté relative*¹¹ semblerait toucher davantage les personnes âgées.

4. Les pensions et le maintien de la qualité de vie

Les systèmes de pensions ne devraient pas seulement éviter que les personnes âgées se retrouvent dans un état de pauvreté. De façon plus générale, ils devraient également garantir aux retraités le maintien raisonnable du niveau de vie atteint pendant leur vie professionnelle. En ce sens, les pensions publiques sont essentielles. Récemment, la Commission européenne a présenté un rapport sur la *qualité de vie des personnes âgées*, relativement proche de celle de la population générale : elle varie entre 75% et 90% par rapport à la population âgée de 0-64 ans (voir tableau¹²).

Tableau 5. Indicateurs de l'adaptation des pensions, Eurostat 2004



¹¹ Le calcul du risque de pauvreté relative des personnes âgées se fait en divisant le taux de risque de pauvreté personnes âgées par le taux de la population âgée de 16-64 ans.

¹² Revenus relatifs des 65+ : le revenu relatif moyen disponible des personnes de plus de 65 ans comparé avec ceux des personnes de 0-64 ans. Somme des taux de remplacement : revenu moyen individuel des retraités âgés de 65-74 ans en relation avec les revenus moyens des employés âgés de 50-59 ans, à l'exclusion des autres avantages sociaux, sur une base de revenus bruts, sauf pour quelques Etats membres (EL, ES, IT, LV, PT), pour lesquels le calcul se fait au net étant donné que seuls les revenus nets étaient disponibles pour les premiers résultats EU-SILC. Celui-ci n'est pas (encore) complètement un indicateur de comparaison pour les différents pays. Il faut aussi remarquer que ces calculs sont, par nature, différents de ceux reprenant les remplacements théoriques, et ceci pour la plupart des Etats Membres ; les niveaux respectifs sont différents (voir par exemple le rapport SG sur les taux de remplacement 2006). Eurostat, (année de revenu 2004). Commission Staff working document, Joint report on social protection and social inclusion, Supporting document, 2007, SEC(2007) 329,

Cependant, ces données ne représentent pas simplement une moyenne. Il faut aussi remarquer que, dans quelques Etats membres, le niveau descend de façon significative à 75% (Irlande et Chypre), ce qui reflète des droits de pension relativement bas, à côté d'une croissance économique rapide qui bénéficie surtout à la population active.

Par contraste, d'autres pays membres signalent des niveaux de plus de 90% (France, Allemagne, Luxembourg, Autriche, Hongrie et Pologne). Par contre, pour d'autres pays, les revenus relatifs des personnes âgées atteignent presque 75% (Belgique, Danemark, Espagne, Portugal, Suède et Royaume-Uni).

Les droits de pension représentent généralement 70% des revenus de retraite (en particulier, en ce qui concerne les régimes de pension établis par l'Etat et ceux largement développés par des institutions privées, et c'est le cas pour les assurances pension de groupe). La Commission conclut donc que les régimes de pension actuels *dominent la réalité* des Etats membres qui assurent ainsi des revenus adéquats.

De toute façon, dans certains cas, les niveaux moyens de pension ne sont pas comparés aux salaires actuels, ce qui reflète un taux légal de remplacement bas ainsi que des systèmes de pension peu développés, des carrières inachevées et/ou des salaires non déclarés.

Il y a encore un indicateur considéré par la Commission européenne en ce qui concerne l'adaptation des pensions : *la pension moyenne relative aux salaires moyens*¹³. Celui-ci représente le taux de remplacement des revenus des retraités par rapport aux salaires moyens des personnes âgées de 50-59 ans. En ce qui concerne ce facteur, il est clair que le niveau de remplacement des pensions du premier pilier, au sein de certains pays, est spectaculairement bas : à Chypre, par exemple, les retraités bénéficient de 42% du montant du salaire avant le départ à la pension ; en Autriche (48%) et en Belgique (61%), les pensions moyennes se trouvent quelque peu au-dessus du pourcentage considéré comme le seuil de risque de pauvreté.

Ces deux indicateurs, en tout cas, témoignent que la moyenne des salaires des retraités est inférieure à celle des travailleurs.

C'est une conséquence de l'approche qui voudrait que les retraités deviennent des sujets dont les besoins seraient inférieurs par rapport à ceux de la population jeune.

La croissance économique s'accélère, la qualité de vie se développe de plus en plus, mais les retraités restent toujours à la surface des choses.

¹³ La mesure empirique des revenus de remplacement considère les pensions individuelles pour un groupe de retraités d'un certain âge par rapport au travail individuel et aux salaires, par le biais des données examinées au sein des ménages. Cette mesure tient compte des salaires moyens individuels des personnes âgées de 50-59 ans comme dénominateur. Les pensions individuelles moyennes (à l'exclusion des autres avantages) perçues par les personnes âgées de 65-74 ans représentent le numérateur. Source http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/rapport_pensions_final_en.pdf



5. L'indexation des pensions

5.1 DIFFÉRENTES POSSIBILITÉS PARMIS LES CRITÈRES D'INDEXATION

Pour les pensions aussi, l'indexation se réfère à la politique de majoration des paiements du point de vue de la réclamation des garanties. C'est un élément important pour éviter l'augmentation du taux de pauvreté parmi les retraités et les personnes âgées. Plusieurs Etats membres ont récemment mis en œuvre des réformes de leurs systèmes d'indexation, de façon à améliorer tant le financement soutenable du système de pension que l'adaptation des garanties.

L'indexation des pensions est calculée sur la base de différents paramètres. La méthode d'indexation la plus fréquente se rapporte à l'indice de prix à la consommation (IPC) et au taux d'inflation. Ce type de calcul répond aux exigences de diminution du *taux de pauvreté*, dans le but bien évidemment de permettre aux retraités de maintenir leur qualité de vie ; en d'autres mots, on parle de la *capacité d'acheter le même panier de biens et de services à travers le temps*.

Le deuxième paramètre se réfère au taux de croissance des salaires moyens (nominal ou réel). C'est un critère plus « généreux » étant donné que le niveau des salaires – normalement – augmente plus vite que les prix. Ce critère donne une perspective différente qui concerne plus spécialement la qualité de vie plutôt que le risque de devenir de plus en plus pauvre.

La croissance économique – et donc, par conséquent, la qualité de vie de la société – est mesurée au niveau des salaires moyens. De plus, comme la croissance économique bénéficie surtout à la population active, cette association indexation pensions-croissance des salaires moyens permettra aux retraités non seulement d'acquérir le même panier de biens mais aussi de participer à cette évolution du bien-être et de la *qualité de vie* de leur société.

Le choix d'indexer les pensions sur l'évolution des salaires souligne le rôle actif joué par les retraités au sein de la vie économique ; en tant que consommateurs, et par le biais de la demande de biens et de services, ils contribuent à la croissance et à la diffusion de richesse.

Une autre méthode d'indexation se fonde sur la combinaison de l'augmentation des avantages avec les taux de l'inflation et la croissance des salaires ou du PIB (le Portugal a déjà été mentionné à ce propos).

Pourtant, récemment plusieurs pays ont choisi de fixer (ou presque) les prix de l'indexation (pour les deux régimes, les revenus et les pensions minimales). Beaucoup de pays ont abandonné l'indexation des revenus pour revenir aux prix pendant les années 80 et 90 comme mesure pour la chasse aux coûts (étant donné que les salaires augmentaient plus vite par rapport aux prix dans presque tous les pays). Les conséquences sont multiples : avec l'indexation des prix le pouvoir d'achat des pensions reste intact mais, au cours du temps, la qualité de vie des retraités chute par rapport à celle des travailleurs.

5.2 INDEXATION/ÉVALUATION DES REVENUS PASSÉS PAR RAPPORT AU PREMIER PAIEMENT DE PENSION

A côté des formules de calcul des avantages en fonction des revenus individuels (voir paragraphe 3.1), il y a encore un mécanisme important d'indexation qui influence énormément le niveau des avantages destinés éventuellement aux retraités. Il s'agit de l'évaluation des salaires passés et des cotisations accumulées pendant la vie professionnelle.

Les revenus passés sont « évalués », c'est-à-dire qu'ils sont indexés en tenant compte des changements de la qualité de vie au moment où ces droits de pension ont été acquis, lorsque les montants sont réclamés¹⁴. En ce sens la méthode d'indexation a des effets fort importants sur les droits de pension. Dans le cas de l'Allemagne, de la Hongrie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni, les salaires passés sont évalués en rapport avec la croissance des revenus.

En Italie, l'ajustement se rapporte à la croissance du PIB, tandis qu'en Belgique, en France (programmes publics et plans d'emploi) et en Espagne l'évaluation est strictement liée aux prix. La Pologne et le Portugal combinent les revenus et les prix.

Les résultats de la politique d'évaluation à l'égard des droits de pension peuvent être nombreux. Sur la base des prévisions économiques de l'OCDE¹⁵, l'évaluation des prix d'une carrière complète (tranche d'âge entre 20 et 65 ans) donnerait droit à une pension inférieure (40%) à ce qu'on obtiendrait si l'on ajustait totalement les montants des premières années sur les salaires moyens à l'échelle de l'ensemble de l'économie.

5.3 INDEXATION DES PENSIONS MINIMALES

Ceci dit, il faut essayer de savoir également si les pensions minimales ou les avantages en question peuvent être indexés différemment par rapport aux revenus de pension et s'il y a des effets adverses vis-à-vis de la répartition de revenus chez les retraités.

Une indexation des revenus moins favorable par rapport aux garanties de pension se traduit également par une détérioration de la situation des retraités les plus pauvres et les plus âgés. Récemment, beaucoup de pays se sont tournés vers l'indexation des prix tant pour les revenus que pour les pensions minimales. En tout cas, si on indexe ces pensions sur la base des prix, il y a globalement non seulement un risque de ralentissement des revenus pour ceux qui dépendent du montant minimum, mais aussi un risque d'augmentation de la pauvreté pour les retraités, même s'ils n'ont pas subi une perte de pouvoir d'achat.

Pour prévenir cet accroissement de la pauvreté, les gouvernements prennent souvent des mesures discrétionnaires et correctrices vis-à-vis des pensions minimales (en désaccord avec les dispositions pour un système fiable, stable et sûr à long terme). Dans plusieurs Etats membres, l'ajustement des pensions générales s'applique aussi aux pensions minimales.

¹⁴ Dans le schéma des salaires finaux, l'évaluation n'est pas nécessaire; elle est plus fréquente pour les schémas où les avantages sont calculés en fonction des revenus concernant une période assez longue.

¹⁵ Par exemple, les salaires réels ont augmenté de 2% et l'inflation de 2,5%. Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques, 2006 et 2007.



Néanmoins, dans quelques pays, l'ajustement du minimum est plus favorable : par exemple, les pensions dont le montant est plus élevé subissent un ajustement avec des taux plus faibles (CY, IT, AT, PT); par contre, pour d'autres pays, cet ajustement devient moins favorable vis-à-vis des pensions minimales (SE) étant donné qu'on considère seulement les prix, tandis que pour les pensions générales on tient compte, en partie, de l'augmentation des salaires.

Il faudrait remarquer que quelques Etats membres ont provoqué des augmentations *ad hoc* ces dernières années en ce qui concerne l'indexation légale au niveau des indemnités minimales, en particulier, ceux qui se caractérisent par des règles d'indexation peu favorables (BE, ES, IE, IT, PT).

En effet, cet élément devrait être considéré dans un contexte élargi de soutien de l'inclusion des personnes âgées. Quelques Etats membres abordent ce sujet en justifiant des garanties au niveau du revenu minimum liées d'ailleurs à quelques avantages (en nature et en liquide) tels que les services de santé et de soins, le logement et le transport. Mais ceci n'est pas suffisant pour garantir aux retraités une vraie confiance dans le futur.

5.4 INDEXATION DES PENSIONS EN COURS DE PAIEMENT : MÉCANISMES ET CRITÈRES

Dans la plupart des pays européens, les règles et les processus d'indexation sont fixés par la loi. En fonction du timing et des méthodes, les gouvernements choisissent les paramètres et suivent l'ajustement de façon automatique ; c'est le cas pour la Belgique, la Croatie, Chypre, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni.

On remarque souvent que, ce qui a été fixé par la loi ne répond pas seulement à la réalité des faits. Les affiliés belges, par exemple, ont souligné que, pendant les dernières années, l'indexation, même automatique, a été sporadique, partielle et sélective.

Au cours des cinq dernières années, les résultats qui se dégageaient n'étaient pas du tout satisfaisants.

La procédure automatique n'est pas prévue pour tous les pays. En Autriche, la commission pour la sécurité des retraités propose annuellement au Ministère l'extension de l'ajustement des pensions qui, par la suite, est généralement appliqué. Aux Pays-Bas, une situation financière difficile peut faire en sorte que l'ajustement des pensions en cours de paiement soit interrompu ou ralenti en fonction de l'inflation ou des revenus. En Irlande, les règles d'indexation ne sont pas fixées par la loi, ni pour le timing ni pour les critères d'application.

Il est important de préciser notamment que l'indexation des pensions dépend du choix des paramètres.

Comme on vient de le remarquer, certains pays suivent généralement les règles pour l'ajustement des pensions en fonction de l'évolution des prix, tandis que d'autres pays se basent sur la combinaison des prix et des salaires, ou essentiellement sur les salaires.

La plupart des indexations et pour les revenus comme pour les pensions minimales, se réfèrent *complètement aux prix* (AT, BE, GR, ES, FR, IT, PL, UK)¹⁶.

¹⁶ L'Autriche a changé sa formule d'indexation des prix. Ce changement devrait suivre la direction de l'épargne à long terme et donc le bilan entre la vie active et la retraite change. L'indexation des prix en Pologne est considérée comme une sorte de protection des retraités contre l'inflation, avec la réduction des charges pour ceux qui travaillent.

L’Autriche, la Grèce, l’Italie et le Portugal ont adopté des mécanismes progressifs d’indexation qui font augmenter les pensions minimales par rapport aux pensions les plus élevées. L’Italie adopte les ajustements nécessaires des prix des pensions minimales ; 90% ou 75% du prix de l’inflation se réfère aux garanties les plus élevées. Les affiliés du Portugal ont souligné que le système est particulièrement mauvais pour les retraités : en 2008, seuls ceux qui ont des revenus très bas seront concernés par une indexation significative. Les retraités qui ne se retrouvent pas à un niveau trop bas de revenus ne seront pas concernés par l’indexation et en conséquence leur pouvoir d’achat diminuera.

En Allemagne, l’indexation se fait selon les salaires ; son caractère soutenable reflète les changements des rapports cotisants-retraités.

En Suède, les revenus de pensions du système *pay-as-you-go* sont indexés en fonction des *salaires moyens*.

Quelques pays proposent des avantages dont *l’augmentation* se fait de façon *combinée*, en fonction de l’inflation et de la croissance des salaires (CY, HU, NL).

La Hongrie a récemment introduit la nouvelle formule “Swiss” pour l’indexation des pensions (si les prix à la consommation augmentent de 50%, la moyenne nette des revenus augmente aussi de 50%). On s’attend à une chute de l’indexation de la moyenne des pensions vers la moyenne des salaires de 8-10 points avant l’année 2050.

Au Portugal, les pensions sont indexées selon une combinaison de la croissance de l’inflation et du PIB ; l’augmentation exacte dépend du niveau des pensions et des taux de croissance du PIB.

En Irlande, on n’a pas formalisé les règles d’indexation et l’ajustement ne se réfère à aucun modèle.

5.5 INTERVENTION DES PARTENAIRES SOCIAUX ET DES SYNDICATS DANS LES PROCESSUS D’INDEXATION

Il est clair donc que les processus d’indexation doivent se faire automatiquement selon des critères fixés par la loi. Dans quelques pays (sauf pour la Croatie, Chypre, la Hongrie et le Royaume-Uni), même si les mécanismes sont automatiques, la loi prévoit la participation des partenaires sociaux et en particulier des syndicats à ce processus. Le tableau ci-dessous illustre une vue générale des méthodes d’indexation et les possibilités pour les syndicats de participer à ce débat.

Néanmoins, l’expérience des syndicats prouve que souvent cette participation reste formelle et que, plusieurs fois, les syndicats, même intervenant activement, n’exercent pas vraiment d’influence sur les décisions finales des gouvernements quant aux processus d’indexation.

Au contraire, une participation effective des syndicats permettrait d’assurer la transparence à ce sujet : il y aurait aussi la possibilité réelle de traiter les problèmes des pensions d’abord, et ensuite le caractère de soutenabilité financière qui est souvent le premier souci des gouvernements.

Pour les pays où l’indexation n’est pas automatique (AT, IE, NL), l’intervention des syndicats au niveau des gouvernements est encore plus nécessaire, afin de prévenir les décisions arbitraires.

Au Pays-Bas, les syndicats sont présents au sein des conseils qui s’occupent des fonds de pension, et les employés sont représentés au sein des conseils qui s’occupent des fonds des

Tableau 6. Méthodes d'indexation et participation des syndicats, source affiliés FERPA

	Méthode d'indexation	Participation des syndicats dans le processus
Autriche	Pas autom. (ICP)	Syndicats participent lors de la "Commission Pension"
Belgique	Automatique (ICP)	Syndicats font des propositions concernant des bénéfices sociaux
Croatie	Automatique (W+ICP)	Non
Chypre	Automatique (W+ICP)	Non
Espagne	Automatique (ICP)	Syndicats peuvent négocier en ce qui concerne le minimum de pension
France	Automatique (ICP)	Ajustements lors de conférences (tous les trois ans)
Hongrie	Automatique (W+ICP)	Non
Irlande	Pas autom. (CONS)	Syndicats et organisations soumettent des propositions
Italie	Automatique (ICP)	Intervention des syndicats pour des ajustements futurs
Luxembourg	Automatique (n.d.v.+ICP)	Partenaires sociaux négocient les méthodes d'indexation
Pays-Bas	Pas autom. (W+ICP)	Syndicats au sein de la direction des compagnies de fond de pension
Portugal	Automatique (ICP+GDP)	Non mais partenaires sociaux négocient sur les méthodes d'indexation
Royaume-Uni	Automatique (ICP)	Non

entreprises. En Irlande, les pensions devraient augmenter selon l'avis du gouvernement et les recommandations des organisations des personnes âgées.

En tout cas, même si la participation des syndicats vis-à-vis de ces processus aussi délicats est positive, en réalité ils ne sont pas toujours pris en compte.

En Irlande par exemple, ces dernières années, l'indexation a été plus favorable par rapport aux revenus moyens et l'augmentation des pensions a été plus élevée par rapport à l'inflation.

Cependant, les organisations syndicales spécifient que ceci est dû au fait que la base de départ se trouvait objectivement à un niveau trop bas, même pour l'intervention des syndicats.

5.6 CHIFFRES DE L'INDEXATION

On peut déjà se faire une idée de l'impact de l'indexation si l'on regarde les pourcentages d'augmentation des facteurs pris en considération.

Le tableau 7 montre l'évolution pendant les cinq dernières années, pour chaque pays, de la croissance de l'inflation, du PIB, et des revenus moyens par rapport à l'indexation des pensions.¹⁷

¹⁷ Les taux d'inflation ont été déjà calculés dans la compensation moyenne réelle, ce qui signifie que les pourcentages indiqués représentent la croissance des salaires au-delà des taux d'inflation.

Tableau 7. Pourcentages annuels de la croissance de l'inflation, PIB et compensations moyennes réelles individuelles par rapport aux taux d'indexation des pensions, source affiliés FERPA, Eurostat 2007

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
At ¹⁸ (ICP)	% Pension indexation	n.a	n.a.	n.a.	1,5	1,5	1,5	4,4
	% Inflation change	(+3,2)	(+2,1)	(+1,3)	2,1	2,3	1,5	7
	% GDP Growth	(+0,8)	(+0,9)	(+1,2)	2,3	2	3,3	5,7
	% Change real Compensation	(-0,48)	(+0,88)	(+0,22)	-0,23	0,85	0,85	1,5
Be (ICP)	% Pension indexation	6	1	1	2	2	2	13,3
	% Inflation change	2,5	1,6	1,5	2,1	2,8	2,3	12,2
	% GDP Growth	0,8	1,5	1	3	1,1	3,2	10,2
	% Change real Compensation	1,34	2,52	-0,02	-0,57	-0,85	0,67	3,1
Cy	% Pension indexation	3,27	5,21	3,04	3,73	5,44	3,14	21,9
	% Inflation change	1,97	2,81	4	1,9	2,56	2,2	14,6
	% GDP Growth	4	2	1,8	4,2	3,9	3,8	18,3
	% Change real Compensation	1,36	2,45	3,35	0,08	-1,06	-0,35	5,8
Fr (ICP)	% Pension indexation	1,58	1,78	1,91	1,7	1,8	1,8	10,2
	% Inflation change	3,7	1,9	2,2	2	1,9	1,9	12,9
	% GDP Growth	1,9	1	1,1	2,5	1,7	2	9,08
	% Change real Compensation	0,27	2,06	0,94	1,55	1,32	1,18	7,1
Hu (d)	% Pension indexation	15,9	15,8	13,1	9,6	9,5	7,6	58
	% Inflation change	9,2	5,3	4,7	6,8	3,6	3,9	29,9
	% GDP Growth	4,1	4,4	4,2	4,8	4,1	3,9	23,3
	% Change real Compensation	7,21	8,61	5,6	6,48	3,16	-0,59	27,6
Ie	% Pension indexation	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	% Inflation change	4,9	4,6	3,5	2,2	2,5	2,9	47,6
	% GDP Growth	6	6,9	3,6	4,9	5,5	4,9	14,8
	% Change real Compensation	3,05	0,18	2,26	4,67	3,29	2,23	
It (ICP)	% Pension indexation	2,6	2,5	2,4	2,2	2	1,7	12,6
	% Inflation change	2,7	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	14
	% GDP Growth	1,8	0,3	0	1,2	0,1	1,9	5
	% Change real Compensation	0,51	-0,14	0,92	0,66	0,68	-0,18	2,4
Lu	% Pension indexation	n.a.	3	n.a.	3,5	n.a.	1,9	n.a.
	% Inflation change	2,5	2,1	2,5	3,2	3,8	3	16
	% GDP Growth	5,1	5,1	5,1	5,1	4	6,2	27
	% Change real Compensation	1,48	2,5	0,09	1,33	0,92	1,54	7,6
Nl	% Pension indexation	4	3	1,5	1	0,5	1,5	11
	% Inflation change	3,6	3,9	1,9	1,4	1,4	1,5	13
	% GDP Growth	1,9	0,1	0,3	2,2	1,5	3	8,7
	% Change real Compensation	0,88	2,14	1,82	2,53	-0,49	0	6,7
Pt (ICP)	% Pension indexation	5,9	5,5	4	5,5	4,2	3	25,4
	% Inflation change	4,4	3,7	3,3	2,4	2,3	3,1	17,9
	% GDP Growth	1,8	0,8	-1,1	1,5	0,4	1,3	4,6
	% Change real Compensation	2	0,96	-0,16	0,12	0,37	-0,92	2,4
Es (ICP)	% Pension indexation	2,7	4	2,6	3,5	3,4	2,6	17,5
	% Inflation change	2,7	4	2,6	3,5	3,4	2,6	17,5
	% GDP Growth	3,6	2,7	3,1	3,4	3,6	4	18,9
	% Change real Compensation	0,15	0,48	0,48	-0,55	-0,54	-0,38	-0,4
UK (ICP)	% Pension indexation	1,1	7,4	4,2	2,5	2,7	3	19,4
	% Inflation change	1,8	1,7	2,9	3	2,8	3,2	14,5
	% GDP Growth	2,4	2,4	3,4	3,3	1,8	3,1	15,4
	% Change real Compensation	0,41	0,87	0,69	0,4	-0,04	0,23	2,5

¹⁸ Les taux globaux ont été calculés uniquement en fonction des années 2004, 2005 et 2006, auxquelles se réfèrent les données disponibles et tous les éléments pris en considération.



Tout d'abord, il faut considérer que les augmentations ne sont pas toutes homogènes ; elles concernent les pensions du deuxième et du troisième pilier.

A première vue, il est étonnant de voir que l'ajustement selon les taux d'inflation n'est appliqué presque nulle part.

En Hongrie, ces grandes augmentations sont dues à une réorganisation générale du système des pensions liée à la perspective d'adhésion à l'Union européenne.

Au Luxembourg, la situation du pouvoir d'achat des pensions (d'après ce qu'on peut constater en se basant sur les données annuelles) est assez négative, étant donné que l'indexation ne suit absolument pas l'évolution des prix.

Pour d'autres cas (par exemple l'Italie, l'Autriche, l'Espagne, le Royaume-Uni), l'indexation des prix a été plus favorable par rapport à celle des revenus moyens dont l'augmentation s'est avérée très faible ces six dernières années.

L'augmentation des pensions d'au moins quelques dixièmes en dessous de la croissance de l'inflation signifie une perte du pouvoir d'achat au cours du temps. Ceci ne peut garantir même pas la possibilité d'acheter le même panier de biens chaque année. La non augmentation régulière devient un problème évident qui, dans plusieurs pays, va de pair avec les mauvais calculs d'indexation. Dans les pays où cela se produit (par exemple en Espagne), l'augmentation, liée seulement au niveau des prix, ne garantit en tout cas pas une vraie préservation de la qualité de vie. Au contraire, dans le cas du Portugal l'indexation combinée prend en considération tant l'inflation que la croissance du PIB. Toutefois, les partenaires sociaux portugais ne participent pas aux processus d'indexation ; ils ont la possibilité de négocier avec le gouvernement et de prendre des décisions uniquement sur les méthodes d'indexation.

Les pourcentages globaux témoignent des écarts entre l'indexation des pensions et la croissance des salaires moyens.

Il s'agit d'une donnée très importante qu'il faut certainement prendre en considération de façon à garantir aux retraités la même qualité de vie que celle des actifs. La question à soulever ici concerne le nombre restreint de bénéficiaires que les retraités tirent de la croissance et du développement de l'économie et, par conséquent, de la qualité de vie, à cause de cette formule d'indexation des pensions, largement répandue, qui se fait en fonction de l'évolution des prix à la consommation. Donc l'élément-clé est représenté par les choix qui se font à la base de tous les systèmes.

Pour bien évaluer la situation, il faut tenir compte de quelques indicateurs supplémentaires : les taux de remplacement réels et théoriques.

5.7 DÉFENSE EFFECTIVE DU POUVOIR D'ACHAT DES PENSIONS : INDEXATION DES SALAIRES ET CONSÉQUENCES SOCIALES

Les indicateurs considérés dans la première partie du document (revenus moyens des personnes âgées de plus de 65 ans, comparés à ceux des personnes âgées de 0-64 ans, pensions moyennes et revenus moyens) font référence aux revenus perçus avant la retraite afin d'établir le maintien de la qualité de vie.

En ce sens, les *salaires moyens* offrent la possibilité d'analyser et de reconstruire la situation des pensions sous un point de vue différent : la relation entre le revenu d'un travailleur et

celui d'un retraité. Cet indicateur, strictement lié au niveau des pensions en tant que paramètre pour les mesurer, devient un choix politique dont le but est, entre autres, le maintien de la qualité de vie après le départ à la retraite. La croissance économique bénéficie principalement à la population active, et la qualité de vie dépend du niveau des salaires. En utilisant les mêmes paramètres et les mêmes mesures pour les pensions, on peut garantir aux personnes âgées et aux retraités une répartition des richesses économiques équitable et le bien-être général au sein de la société à laquelle ils appartiennent.

Le niveau des salaires moyens – nominaux ou réels – augmente *normalement* plus par rapport aux prix. En conséquence, en termes d'indexation, le pouvoir d'achat des pensions reste intact. Mais la qualité de vie des retraités, par rapport à celle des travailleurs, diminue.

Les salaires constituent une base importante pour des indicateurs capables de mesurer non seulement la qualité de vie mais aussi le maintien du pouvoir d'achat des pensions dans le futur : les taux de remplacement.

Ils montrent le niveau des pensions en tant que pourcentage des revenus individuels passés au moment de prendre la retraite¹⁹.

Tableau 8. Taux de remplacement 1^{er} pilier, 2006, source CE²⁰

	Total net	Total brut	Brut 1 st pillar
AT	80	64	64
BE	67	43	39
CY	52	46	46
DK	71	49	45
FR	80	66	66
DE	63	43	43
GR	115	105	105
HU	102	66	66
IE	78	67	31
IT	88	79	79
LU	98	91	91
NL	92	71	30
PO	78	63	63
PT	91	75	75
SP	97	91	91
SW	71	68	53
UK	82	66	17

Les chiffres montrent que, dans quelques pays, les taux de remplacement ne permettent pas de maintenir le même niveau et la même qualité de vie. Sauf pour le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède, où le niveau peu élevé des taux de remplacement pour les pensions du premier pilier devrait être compensé par les piliers 2 et 3, pour les autres pays (Chypre, Allemagne, Belgique), la situation des retraités est sans doute plus compliquée.

Donc, les Etats membres appliquent des règles d'indexation principalement pour les revenus de pension, en relation avec les prix à la consommation.

Cette indexation peut être défendue si l'on considère que les besoins de consommation des retraités restent stables ou diminuent avec l'âge, mais, en même temps, il faut préciser qu'elle se traduit par une situation négative des revenus des retraités, spécialement pour ceux qui perçoivent

de petits montants. En effet, l'indexation des pensions basée sur les prix creuse l'écart entre le niveau des pensions et les revenus moyens, touchant tout particulièrement les retraités les plus âgés et les plus pauvres. C'est une évolution qui peut être définie par le biais des calculs des taux de remplacement théoriques. Ces indicateurs confirment qu'une évolution négative en ce sens peut devenir déterminante : par exemple, les taux de remplacement pour une carrière normale diminuent en général de 5 à 10% au cours de 10 ans après le départ à la retraite (voir tableau ci-après).

¹⁹ Les accords des régimes de pensions publics et privés y sont inclus; ils représentent l'impact des taxes, les cotisations sociales, et les avantages qui ne sont pas liés à la pension (mais consacrés généralement aux retraités).

²⁰ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2006/rapport_pensions_final_en.pdf

Tableau 9. Taux de remplacement des pensions théoriques par rapport à ceux de l'année 2006

(la chute est mesurée en fonction du total des taux de remplacement, troisième pilier inclus), source CE

	Taux brut de remplacement 1 ^{er} pilier	Taux brut de remplacement 1 ^{er} pilier sur 10 ans	Chute du taux brut de remplacement 1 ^{er} pilier, 10 ans après la retraite (en points de pourcentage)	Chute du taux net de remplacement 1 ^{er} pilier, 10 ans après la retraite (en points de pourcentage)
AT	64	58,3	-8,9	-10
BE	39	35	-10,2	-4
CY	46	40	-13	-7
DK	45	44,3	-1,55	-3
FR	66	55,9	-15,3	-12
HU	66	56,8	-13,93	-13
IE	31	34	+9,6	-1
IT	79	67,6	-14,43	n.d.
LU	91	90,4	-0,65	1
NL	30	29,6	-1,33	-10
PO	63	43,5	-30,95	-26
PT	75	64,6	-13,86	-10
SP	91	81,7	-10,21	-15
SE	53	49,6	-6,41	-10
UK	17	15	-11,76	-6

Le calcul des taux de remplacement théoriques après 10 ans confirme l'idée selon laquelle une **faible indexation des pensions** en cours de paiement augmente les inégalités vis-à-vis des **revenus des retraités les plus âgés par rapport au reste de la population**.

Les données qui se réfèrent seulement aux pensions du premier pilier (pendant 10 ans) traduisent la perte de pouvoir d'achat des pensions ; elles devraient donc garantir plus de stabilité et plus de sécurité. Les perspectives pour les 10 prochaines années (pour les trois piliers) indiquent parfois des taux qui ne sont pas dramatiques (comme c'est le cas pour le premier pilier), ce qui veut dire que les régimes de pension privés et volontaires, s'ils sont développés, peuvent effectivement compenser en partie la perte de pouvoir d'achat des autres.

Dans quelques pays, les pensions de l'année 2006 ont fort diminué. Le cas

de la Pologne est remarquable : 63% du dernier salaire qui représente le premier pilier de pension payée en 2006, diminue petit à petit jusqu' à 43% du dernier salaire perçu il y a 10 ans. Si l'on considère seulement les revenus du premier pilier, la perte de pouvoir d'achat est de 30%. La chute du total des taux nets de remplacement, qui représente le total des revenus de ces trois piliers 10 ans après la retraite, montre que, pendant une telle période, les revenus d'un retraité polonais subiront une perte de pouvoir d'achat d'un quart.

La Pologne constitue un cas particulier mais, en tout cas, presque tous les pays enregistrent une perte décisive de pouvoir d'achat des pensions. Par rapport à ce ralentissement qui touche l'ensemble des trois piliers, la France, la Grèce, la Hongrie et l'Espagne présentent des résultats très négatifs. Les conséquences de ce phénomène du point de vue social constituent actuellement un problème.

Ce n'est probablement pas un hasard si les pays qui adoptent l'indexation des salaires (DK, NL, SE et UK) enregistrent les pourcentages les plus bas (inférieurs à 10%).

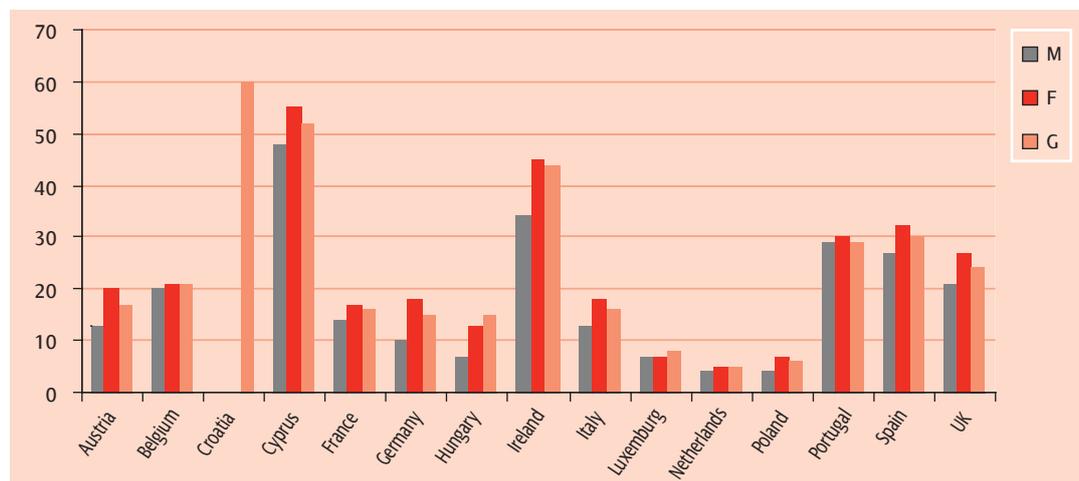
6. CONCLUSIONS: LA PAUVRETÉ CHEZ LES PERSONNES ÂGÉES

Comme conclusion de cette analyse sur la perte de pouvoir d'achat des pensions, il est essentiel de fournir quelques chiffres des conséquences des choix politiques et les façons dont elles ont été améliorées, surtout en ce qui concerne la situation des retraités et des personnes âgées. La prise de position des gouvernements à ce propos devrait tenir compte des chiffres ci-dessous.

L'indicateur considéré ici est le taux de risque de pauvreté. Celui-ci est défini comme le groupe de personnes disposant de revenus équivalents, en dessous du seuil de risque de pauvreté fixé à 60% des revenus nationaux moyens équivalents disponibles.

Le revenu disponible équivalent correspond au seuil du revenu total disponible divisé par sa « taille équivalente » pour pouvoir prendre en considération sa taille et sa composition²¹.

Tableau 10²². Taux de risque de pauvreté, CE, 2007



Au cours des premières années du 21^{ème} siècle, environ 13 millions de personnes âgées risquent de franchir le seuil de pauvreté au sein de 25 pays européens : un chiffre équivalent au rapport 1/6 pour 74 millions de personnes âgées qui vivent en Europe. Le tableau 10 identifie Chypre, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni comme des pays présentant un risque plus élevé de pauvreté pour la population âgée²³.

Dans la plupart des pays, le risque de pauvreté est évidemment plus élevé pour les femmes âgées, et en particulier, pour les femmes de plus de 75 ans. Ce phénomène se rapporte à une proportion très élevée de veuves. Dans une certaine mesure, les groupes de femmes les plus jeunes prendront très probablement leur retraite au moment où elles en auront le droit, donc le risque de pauvreté diminue graduellement. Evidemment cela dépend des systèmes nationaux de pension et des tendances qui suivent un modèle de participation à long terme sur le marché du travail.

Les résultats exposés se réfèrent aussi aux problèmes liés à l'adaptation des avantages des survivants prévus par les systèmes de pension nationaux.

De plus, l'indexation des avantages de pension selon les prix (au lieu des revenus) dans la plupart des pays provoque une érosion de la valeur des avantages par rapport à la moyenne. Ce problème touche les femmes et les retraités. Toutefois, la longévité des femmes est supérieure à celle des hommes et cette érosion des valeurs des pensions les touchera beaucoup plus pendant la vieillesse. Un aspect significatif du développement de la politique concerne les pays qui ont récemment renforcé le montant minimum des pensions et les régimes d'as-

²¹ Selon les indicateurs utilisés par la Commission européenne
http://ec.europa.eu/employment_social/spi/docs/social_protection/2006/sec_2006_304_horizontalanalysis_en.pdf

²² Données fournies par EUROSTAT. Beaucoup d'efforts ont été faits pour harmoniser les méthodes et pour garantir une comparabilité maximale entre les définitions et les idées des différents pays ; c'est pourquoi ces données statistiques de pauvreté fournissent la meilleure information comparative concernant les personnes âgées dans les 25 pays de l'Union.

²³ Pour ces données, il faut comprendre que le seuil de pauvreté selon lequel on mesure la situation de pauvreté d'un pays est lié à la valeur du revenu national moyen (standardisé pour tenir compte de la composition des ménages).



sistance sociale – ceci aura un impact positif vis-à-vis de la réduction de la pauvreté des personnes âgées.

Les affiliés de la FERPA, dans les réponses fournies, mettent en évidence les difficultés des personnes âgées dans leurs pays.

Il est important de souligner quelques observations : en Belgique, 24% des femmes retraitées de plus de 65 ans vit en situation de pauvreté ; en Autriche, 230.000 personnes de plus de 65 ans couvent le risque de pauvreté ;

en Espagne les conditions de risque affectent 149.000 hommes et 1.697.000 femmes ; en Croatie 40% des retraités, c'est-à-dire 10% de la population, vit en situation de pauvreté, avec moins de 260 euros mensuels ; en Hongrie la pauvreté touche 50% des retraités qui vivent avec moins de 244 euros par mois ; en Irlande 27,1% des retraités vit avec ce risque, tandis que 3,3% se trouve déjà dans une situation de pauvreté constante.

Il faut pourtant être prudents par rapport à la période actuelle et aux nombreuses réformes des pays de l'UE qui sont devenus de plus en plus attentifs aux problèmes des personnes âgées. Une tendance commune voit chuter les montants des pensions des systèmes publics ; ainsi, les taux moyens de revenus des pensions ont diminué dans la plupart des pays. En outre, des réformes systématiques ont changé la nature des pensions : du type de provision « bénéfice » on passe au type de provision « contribution ». En général, les changements concernent une répartition plus restrictive en faveur des individus qui perçoivent des revenus faibles. Ainsi, le risque de pauvreté pour les populations futures de personnes âgées dans les pays de l'Union européenne augmente.

Références

- ▶ **F. Kessler**, Retirement income: recent developments and proposals, Council of Europe Publishing, 2005, Strasbourg;
- ▶ **M. Jepsen**, D. Foden, M. Htsebaut, Active strategies for older workers, ETUI, 2002, Brussels;
- ▶ D. Natali, The Green Paper on demographic change and the challenge of ageing for Europe's welfare states, in Social Developments in the European Union, ETUI-REHS, 2005, Brussels;
- ▶ **J. Nickless**, Trends and developments in old-age pension and healthcare financing in Europe during the 1990s, Council of Europe Publishing, 2002, Strasbourg;
- ▶ **J. Woess**, Overview of public old-age pension systems in 8 European countries, European Forum Boehringer Ingelheim, 2002, Reims;
- ▶ **OECD**, Pensions at a glance 2007, Public policies across the OECD countries, OECD Publishing, 2007, Luxembourg;
- ▶ **OECD**, Pensions at a glance 2006, Public policies across the OECD countries, OECD Publishing, 2006, Luxembourg;

Sites Web

- ▶ Osservatorio INCA, Brussels
www.osservatorioinca.org
- ▶ European Commission, Employment and Social Affairs, Social Protection Social Inclusion, Social protection website:
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_en.htm
- ▶ Eurostat, Structural indicators, Data,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?pageid=1133,47800773,1133_47803568&dad=portal&schema=PORTAL
- ▶ Eurobarometer, SN 4761 -Eurobarometer 56.1: Social Exclusion and Modernization of Pension Systems, September - October, 2001
<http://www.data-archive.ac.uk/findingData/snDescription.asp?sn=4761>
- ▶ OECD Employment Outlook 2007
http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_201185_38702474_1_1_1_1,00.html



Documents Online

- ▶ European Commission, Commission staff working document, Joint report on social protection and social inclusion, Supporting document, SEC(2007) 329, March 2007, available on line
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/joint_report/sec_2007_329_en.pdf
- ▶ European Commission, Social Protection Committee, Promoting longer working lives through pension reforms - First part - Flexibility in retirement age provision, April 2007, available on line
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection_committee/spc_flexible_age_report_en.pdf
- ▶ Social Protection Committee, Minimum income provision for older people, December 2006, available on line
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/SPC%20Study%20minimum%20income%20final.pdf
- ▶ Indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee, Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates, May 2006, available on line
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/isg_repl_rates_en.pdf
- ▶ European Commission, Synthesis report on adequate and sustainable pensions (SEC(2006)304, Horizontal analysis, February 2006, available on line
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2006/sec_2006_304_horizontalanalysis_en.pdf
- ▶ European Commission, Synthesis report on adequate and sustainable pensions (SEC(2006)304, Horizontal analysis, August 2006, available on line
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2006/rapport_pensions_final_en.pdf
- ▶ Joint Commission/Council report on adequate and sustainable pensions (CS 7165/03) September 2003, available on line
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/cs7165_03_en.pdf
- ▶ Draft Joint Commission-Council report on adequate and sustainable pensions. Commission Communication COM(2002)737 adopted on 17 December 2003, available on line
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002dc0737:EN:NOT>
- ▶ MISSOC Comparative Tables on Social Protection in the 25 Member States of the European Union, in the European Economic Area and in Switzerland - Situation on 1 January 2006. available on line
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_tables_en.htm



FERPA

Fédération européenne des retraités et personnes âgées

Boulevard du Roi Albert II, n°5 · B-1210 Brussels · Belgium

Tél. +32/2/224.04.42

<http://ferpa.etuc.org>