

Politique des pensions au niveau européen

Projet SociAll de la CES

Auteur : Bryn Davies, Directeur de Union Pension Services Ltd. (UK) et actuaire-conseil

Sommaire Exécutif

Ce rapport est la dernière étape du projet SociAll de la CES, à l'appui des objectifs syndicaux dans le domaine de la protection sociale, y compris la mise en œuvre du Socle Européen des Droits Sociaux.

Sur la base des informations contenues dans les rapports nationaux des 12 pays participant au projet, nous avons identifié un large éventail de défis à relever pour parvenir à une couverture formelle et efficace ainsi qu'à l'adéquation des pensions. Les défis les plus importants et les plus fréquemment signalés étaient :

- Économique et budgétaire : c'est-à-dire l'hypothèse invariable des gouvernements selon laquelle les améliorations de la protection sociale sont inabornables et qu'il convient de ne tenir compte de leurs conséquences sociales que de manière limitée
- Démographique : l'hypothèse des gouvernements selon laquelle le seul moyen d'améliorer la durabilité des systèmes serait de réduire le niveau des prestations de retraite, généralement en augmentant l'âge normal de la retraite
- Marché du travail : la manière dont les mauvaises conditions du marché du travail et de qualité de l'emploi, y compris des facteurs tels que les bas salaires, le développement de nouveaux schémas d'emploi atypiques et de l'économie informelle ou encore les discriminations de genre, alimentent des régimes de retraite inadéquats
- Structurels et paramétriques : la structure et les règles des régimes de retraite prévoient des prestations insuffisantes.

Les éléments d'un programme pour relever ces défis sont :

- Une plus attention accrue au sein de l'UE sur les objectifs sociaux, par rapport aux objectifs économiques, conformément au Socle Européen des Droits Sociaux, à son



plan d'action de mise en œuvre et à son rôle dans la conduite des recommandations du Semestre Européen

- Une compréhension plus appropriée de la «durabilité» des systèmes de retraite qui tienne compte de la part croissante des personnes âgées dans la population totale et du coût total des retraites (le transfert des coûts du public vers le privé, qui est souvent recommandé, n'est pas une réduction des coûts)
- Une stratégie du marché du travail de «convergence vers le haut» qui aurait un impact positif sur l'évolution des taux de dépendance économique et, par conséquent, sur l'adéquation et la durabilité
- Des améliorations dans l'intégration sur le marché du travail tout au long de la vie professionnelle avec une couverture de pension pour toutes les formes de travail rémunéré, y compris le travail indépendant et l'emploi atypique
- La poursuite du développement d'une définition pratique de «l'adéquation» qui permette d'atteindre l'objectif du SEDS et de la CES de «Vieillir dans la dignité»
- Des lignes directrices pour une structure et des paramètres appropriés de la prévoyance vieillesse qui, conformément aux différentes caractéristiques nationales, conduiraient à l'octroi de pensions adéquates
- L'élaboration d'indicateurs plus appropriés et plus précis, ventilés par sexe et par tranche d'âge, qui orienteraient correctement l'attention sur les lacunes existantes (et sur les options politiques) à la fois dans l'insertion professionnelle et dans la protection sociale
- Enfin, l'application des indicateurs améliorés pour suivre la mise en œuvre des objectifs sociaux du SEDS, de la Recommandation, des RSP, et du Tableau de Bord Social.



Tableau of Contents

1	Contexte.....	4
1.1	Aperçu du rapport.....	4
1.2	Politique des pensions dans l'UE	4
1.3	L'orientation stratégique du Projet	7
2	Les défis de la prévoyance retraite	8
2.1	Aperçu.....	8
2.2	Défis économiques et fiscaux	9
2.3	Défis démographiques	11
2.4	Défis du marché du travail.....	18
2.5	Défis structurels et paramétriques	20
3	Politiques pour relever les défis.....	25
3.1	Thèmes des rapports nationaux	25
3.2	Une bonne compréhension de la durabilité	26
3.3	Une stratégie intégrée de politique de l'emploi et des retraites.....	27
3.4	Adéquation - Problèmes de structure et de paramètres.....	28
4	Indicateurs et repères.....	30
4.1	Introduction	30
4.2	La durabilité/viabilité	31
4.3	La démographie	33
4.4	Le marché du travail.....	36
4.5	Adéquation.....	39
4.6	Résumé des propositions d'indicateurs et de repères	43
5	Les Syndicats et les Politiques de Pensions	45
	Annexes.....	49
	Bibliographie	54

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



1 Contexte

1.1 Aperçu du rapport

Ce rapport est la dernière étape du projet SociAll (protection sociale pour tous) de la CES. L'intention est de renforcer la capacité des syndicats, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne (UE), à exercer une influence sur l'élaboration des politiques en matière de retraites et de protection sociale. S'appuyant sur les recherches entreprises aux étapes précédentes du projet, y compris en particulier les rapports nationaux, il présente une méthodologie pratique fondée sur les connaissances permettant aux syndicats de contribuer à la détermination des politiques dans tous les aspects déterminants des régimes de retraite, dans le but d'une convergence vers le haut. La protection sociale n'est qu'une partie de l'éventail des politiques sociales qui déterminent la qualité de vie des générations plus âgées et il faut comprendre tout au long que la santé et les soins sociaux, ainsi que les questions de logement sont également cruciales pour atteindre l'objectif de Vieillir dans la Dignité.

Le rapport traite de la politique des retraites au niveau européen. Il donne un aperçu des défis nationaux récurrents pour une prestation de retraite efficace et adéquate sur la base de ce qui a été appris des enquêtes nationales et des Rapports Nationaux (section 2). Il ne s'agit pas simplement d'un résumé des questions soulevées dans les rapports nationaux, mais il s'appuie également sur les leçons générales qu'ils fournissent. Il examine ensuite la gamme de solutions qui répondent à ces défis, y compris celles qui ont été envisagées par les syndicats (section 3). Le rapport passe ensuite en revue les indicateurs utilisés pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs pertinents dans le domaine de la protection sociale, en soulignant les lacunes des indicateurs actuels et les points sur lesquels de nouveaux ou supplémentaires devraient être introduits (section 4). Enfin, il résume et présente des recommandations et des lignes directrices au niveau de l'UE pour les partenaires sociaux et les institutions européennes (section 5).

Le rapport est basé sur les informations des douze pays qui ont participé au projet, à savoir l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne et la Suède. Bien que la sélection de ces pays ne soit pas conçue pour fournir un échantillon statistiquement représentatif, ils offrent une large gamme d'exemples informatifs qui ont été utilisés pour identifier les défis et la voie à suivre appropriée.

1.2 Politique des pensions dans l'UE

L'un des objectifs déclarés de l'Union européenne est la convergence vers le haut des droits sociaux, y compris l'égalité des chances d'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et des emplois de qualité, et une protection sociale adéquate. Ceci est encapsulé dans les 20 principes énoncés dans le Socle Européen des Droits Sociaux (SEDS) (Commission Européenne, 2017). Les objectifs sont également développés dans le cadre de la Conseil sur



l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et les indépendants (la Recommandation) (Commission Européenne, 2019).

Le respect du SEDS doit être réalisé dans le cadre de la Gouvernance Economique Européenne (GEE) (Commission Européenne, 2021). La CES a demandé une réforme complète du système de gouvernance économique existant de l'UE pour mettre fin à l'austérité, encourager les investissements et cesser de faire pression sur les salaires et les négociations collectives. Elle est d'avis que «l'approfondissement de l'Union économique et monétaire européenne (UEM) doit s'accompagner d'une forte dimension sociale, avec des indicateurs sociaux et environnementaux comme partie intégrante» (CES, 2021).

Malheureusement, l'expérience montre que les politiques nationales en matière de retraites ont été davantage influencées par les objectifs économiques de l'Union Européenne que par ses objectifs sociaux (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). Les principales raisons de ce déséquilibre sont la pression des marchés financiers; l'articulation plus explicite des objectifs économiques; des sanctions plus strictes et plus automatiques en cas de non-respect des objectifs économiques; et un choix des décideurs politiques d'accorder une plus grande urgence aux mesures économiques plutôt que sociales. La recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs et les indépendants reprend ce schéma (CES, 2019).

Le résultat est que le double objectif d'une protection adéquate des revenus de la vieillesse et de la viabilité financière des pensions a été trop souvent interprété comme étant en conflit. Il existe une longue histoire d'asymétrie des compétences entre les domaines des politiques économique et sociale. La première a été considéré comme plus important, tandis que la seconde a été faible et marginale (Sabato, Corti, Spasova, & Vanhercke, 2019). Cette asymétrie est démontrée dans le domaine des pensions avec un échec constant à parvenir à une bonne compréhension de la durabilité, comme discuté en détail dans la section 2.

L'articulation la plus claire des politiques de protection sociale de l'UE se fait par le biais des Recommandations par Pays (RSP) qui découlent du processus du Semestre Européen. Ceux-ci ont toujours accordé la priorité aux mesures traitant des aspects fiscaux des systèmes nationaux de retraite par rapport à ceux liés à l'adéquation. L'asymétrie a été aggravée par d'autres tendances politiques de l'UE, la compréhension erronée de la viabilité financière des retraites étant un élément crucial de la stratégie de l'UE pour l'assainissement budgétaire. Cela reflète également les tendances mondiales en matière de gouvernance des retraites. En termes simples, beaucoup trop de décideurs politiques souscrivent idéologiquement au principe selon lequel les dépenses de protection sociale doivent être limitées pour atteindre les objectifs économiques, sans accorder aux questions d'adéquation et de couverture l'attention qu'elles méritent.

Compte tenu de l'importance et de la pertinence du SEDS dans ce processus, il est important de suivre sa mise en œuvre dans le cadre du Semestre Européen et les conséquences pour l'équilibre entre la gouvernance économique et sociale. Il est également important



d'entreprendre un suivi systématique des RSP dans le domaine des retraites. Il y a, cependant, trois problèmes avec la façon dont les RSP ont fonctionné à ce jour (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019):

- Premièrement, il y a un manque d'équilibre dans les RSP entre celles liées à la viabilité budgétaire et celles liées à l'adéquation des retraites. Non seulement le rapport entre les deux a été d'environ 10:1 au cours de la période 2011-2018, mais la Commission n'évalue pas non plus explicitement si chaque pays a respecté les recommandations d'adéquation dans les Rapports Nationaux.;
- Deuxièmement, l'autorité légale pour les recommandations d'adéquation est faible par rapport à l'autorité pour les mesures fiscales; et si la plupart des RSP sont explicites et formelles, le respect des objectifs sociaux est le plus souvent sur base volontaire uniquement;
- Troisièmement, certains des RSP qui se réfèrent à l'adéquation ne font que promouvoir les fonds de pension complémentaires, même s'il n'y a pas de preuves qu'elles contribuent nécessairement à une protection de la vieillesse juste et efficace.

Le socle européen des droits sociaux est accompagné d'un «tableau de bord social», qui sert à suivre la mise en œuvre du RPSE en suivant les tendances dans 12 domaines (European Commission, 2019). Cependant, on peut légitimement se demander si le tableau de bord social ne devrait pas être plus ambitieux, par exemple en ventilant les données non seulement par sexe mais aussi par âge, handicap et composition du ménage pour tenir compte d'un éventail plus large de vulnérabilités lors de la mesure des conditions de vie...

De toute évidence, plus l'économie est saine, plus elle est en mesure de soutenir tous ses citoyens, notamment ceux qui dépendent de la protection sociale. Cependant, les preuves montrent clairement que la GEE a été interprétée, dans la pratique, sans égard à son impact social. En conséquence, de nombreux États membres ont réduit les dépenses de protection sociale, faisant valoir que les systèmes de redistribution ne sont pas viables et concluant qu'il doit y avoir une transition vers une plus grande dépendance à des approches à cotisations définies et à capitalisation pour les régimes de retraite.

Il n'y a aucune nécessité pour une telle approche. La CES a appelé à un rééquilibrage des priorités sociales et économiques dans un cadre réformé de la GEE (CES, 2019). Le SEDS et la Recommandation offrent une opportunité de promouvoir la viabilité budgétaire au service de l'inclusion, de l'efficacité et de l'adéquation des pensions, et de promouvoir les droits consacrés dans le SEDS. Alors que la DG ECFIN a qualifié les retraites, la santé et les soins de longue durée de «coûts du vieillissement», il serait préférable de fournir des résultats en termes de «dignité du vieillissement» et des moyens possibles, jusqu'à présent négligés dans la GEE, de rendre ce concept durable et viable.



1.3 L'orientation stratégique du Projet

Il est proposé que l'objectif du projet soit défini comme «Vieillir dans la dignité». Tout en tenant compte des différents contextes nationaux, il devrait promouvoir des politiques qui rendront la protection sociale hautement inclusive, équitable, solidaire, adéquate, efficace et durable. Compte tenu du contexte européen évoqué ci-dessus, il devrait mettre en évidence les problèmes du système de retraite par rapport aux objectifs des syndicats et soutenir les arguments qui pourraient être utilisés, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, pour faire pression pour la mise en œuvre des objectifs du SEDS.

Une approche globale de «Vieillir dans la dignité» doit aborder les priorités suivantes, conformément à celles qui ont été identifiées par la CES (CES, 2019):

- Comblent les lacunes dans l'accès à la protection sociale en garantissant une couverture formelle obligatoire et effective de manière égale pour tous les travailleurs et les indépendants, tout en tenant compte des spécificités des systèmes nationaux
- Améliorer l'intégration sur le marché du travail et la qualité du travail, pour permettre la constitution effective de prestations de retraite adéquates, tout en luttant contre les effets des discriminations de genre – entre autres – et, partant, en contribuant à la viabilité du système
- Garantir des pensions publiques adéquates grâce à des réformes prévisibles et cohérentes, qui garantissent également la préservation du pouvoir d'achat des retraites
- Assurer la sécurité du revenu à tous les citoyens et résidents, sans discrimination, avec des programmes hautement inclusifs et adéquats, combinés à une stratégie du marché du travail de «convergence vers le haut» et de relance des services publics de l'emploi
- Sanctuariser une santé publique universelle et de haute qualité et des soins de longue durée accessibles en tant que partie intégrante des systèmes de protection sociale
- S'engager dans l'allocation adéquate et appropriée des dépenses publiques, pour fournir les ressources nécessaires à la concrétisation de ces droits

Les systèmes statutaires publics et financés collectivement doivent jouer un rôle fondamental dans l'universalité et l'adéquation de la protection sociale. Basés sur l'universalité, le partage des risques, la solidarité et l'équité, ils restent le moyen le plus efficace d'assurer une couverture et des prestations élevées. Le rôle des systèmes professionnels et privés peut être important, mais seulement complémentaire - étant donné les résultats incertains et inégaux à travers l'Europe.

Il est pertinent de souligner que cette approche est conforme au point de vue exposé dans le Rapport sur les Droits Fondamentaux 2018 de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2018). Ce rapport favorise une approche qui :

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



“... explore le passage lent mais inexorable de la réflexion sur la vieillesse en termes de «déficits» qui créent des «besoins» à une approche plus globale englobant une approche «fondée sur les droits» du vieillissement. Ce changement de paradigme en évolution progressive s'efforce de respecter le droit fondamental à l'égalité de traitement de tous les individus, quel que soit leur âge - sans négliger la protection et le soutien à ceux qui en ont besoin. Une approche des droits de l'homme ne contredit pas la réalité des besoins spécifiques à l'âge; au contraire, une approche fondée sur les droits permet de mieux répondre aux besoins, tout en les encadrant dans un discours fondé sur les droits de l'homme.”

2 Les défis de la prévoyance retraite

2.1 Aperçu

Cette section donne un aperçu, d'une perspective Européenne, des défis nationaux importants pour un régime de retraite efficace et adéquat. Les informations ont été obtenues au moyen d'enquêtes nationales auprès de centrales syndicales désignées et de rapports nationaux rédigés par des experts nationaux des pensions, en coopération avec les centrales syndicales. Des informations générales sur le système de retraite dans ces pays se trouvent à l'annexe 1¹.

¹ Outre les informations tirées des Rapports Nationaux, il est également fait référence aux principaux travaux de la Commission Européenne dans ce domaine, aux Rapports périodiques sur le Vieillissement et aux rapports sur l'adéquation des pensions. Ils sont publiés tous les trois ans par le groupe de travail sur le vieillissement du Comité de Politique Economique (EPC) et la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne (DG ECFIN) et la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL). Chaque Rapport sur le Vieillissement fournit des informations détaillées sur les dépenses actuelles et futures liées à l'âge, couvrant non seulement les pensions, comme traité dans ce rapport, mais également les soins de santé, les soins de longue durée, l'éducation et les allocations de chômage. Le Rapport sur l'Adéquation des Pensions (publié en parallèle) analyse dans quelle mesure les pensions actuelles et futures contribuent à prévenir la pauvreté chez les personnes âgées et à maintenir le revenu des citoyens pendant la durée de leur retraite.

Au moment de la rédaction de ce document, la dernière version publiée du Rapport sur le Vieillissement est l'édition 2018 *“The 2018 Ageing Report - Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)”* [NdT : Le rapport sur le vieillissement 2018 - Projections économiques et budgétaires pour les 28 États membres de l'UE (2016-2070)] (Commission Européenne, 2018). Cependant, nous avons déjà le document de mise en scène associé qui explique la base sur laquelle la prochaine série de projections sera faite, c.-à-d. *“The 2021 Ageing Report - Underlying Assumptions & Projection Methodologies”* [NdT : Le rapport sur le vieillissement 2021 - Hypothèses sous-jacentes et méthodologies de projection] (Commission Européenne, 2020), qui fournit des informations supplémentaires plus à jour. Le rapport sur l'adéquation des pensions le plus récent est celui publié en 2018, c.-à-d. *“Pension adequacy report 2018 – Current and future income adequacy in old age in the EU”* [NdT : Rapport sur l'adéquation des pensions 2018 - Adéquation des revenus actuelle et future chez les personnes âgées dans l'UE] (Commission Européenne, 2018).



Les obstacles qui ont été identifiés grâce à la recherche qui a été entreprise au niveau national sont nombreux et disparates, dont une part importante est spécifique au contexte national des pays respectifs. En termes généraux, cependant, les défis peuvent être utilement classés, dans le but de structurer ce rapport, sous les rubriques suivantes :

- Économiques et fiscaux
- Démographiques
- Liés au marché du travail
- Structurels et paramétriques.

Ces défis sont abordés tour-à-tour ci-dessous. Cependant, il faut comprendre qu'en pratique, la plupart des défis sont multidimensionnels, incorporant un certain nombre de ces différentes catégories. Par exemple, une proposition de relèvement de l'âge de la retraite pourrait être avancée comme mesure fiscale pour réduire le coût de la protection sociale; ou comme mesure du marché du travail; ou en réponse à des vies plus longues; ou simplement comme paramétrique.

2.2 Défis économiques et fiscaux

Il ressort clairement des Rapports Nationaux que le défi le plus important pour l'amélioration des régimes de retraite est l'affirmation, formulée par de nombreux gouvernements, selon laquelle le coût d'une protection sociale efficace et adéquate est inabordable. Les Rapports Nationaux soulignent la manière dont les gouvernements nationaux interprètent invariablement la nécessité d'un système de retraite durable presque totalement en termes financiers, ignorant largement la nécessité d'atteindre également les objectifs sociaux. Un certain nombre de rapports appellent à repenser fondamentalement ce qui constitue la durabilité ou soulignent que ce qui constitue un système durable est par essence une question politique plutôt qu'économique.

Les données montrent que la situation varie considérablement d'un pays à l'autre. Des informations sur la situation des 12 pays inclus dans le projet sont fournies à l'annexe 2, tirées du rapport 2018 de l'UE sur le vieillissement (Commission Européenne, 2018). Cela comprend les projections des dépenses au titre des pensions publiques, exprimées en pourcentage du PIB. Sur la période allant jusqu'en 2070, il était attendu que ces coûts :

- Baisseront dans sept de ces Etats Membres (Croatie, France, Italie, Lettonie, Pologne, Espagne, Suède)
- Augmenteront dans cinq de ces Etats Membres (Autriche, Belgique, Bulgarie, Allemagne, Roumanie)

Le changement pour l'UE27 pris dans son ensemble est une réduction de la part du PIB consacrée aux retraites publiques de 11,9% à 11,4%, soit une baisse de 0,5 point de pourcentage. Les baisses les plus importantes dans les 12 pays se situent en Croatie, de 10,6%



à 6,8% et en France, de 15,0% à 11,8%. De telles réductions, telles que projetées pour plusieurs Etats membres, doivent faire craindre des lacunes massives dans la protection sociale future. Si l'offre doit être protégée, sinon améliorée, il est évident que, à mesure que le nombre de personnes âgées augmente, les coûts liés à l'âge augmenteront également. Compte tenu de l'ampleur de l'augmentation attendue de la part des personnes âgées dans la population totale, avec une augmentation prévue pour l'UE27 de 20% à 30% de la population âgée de 65 ans et plus entre 2020 et 2070, l'équité intergénérationnelle nécessite une augmentation de la part du PIB consacrée aux dépenses sociales des personnes âgées. Le défi sera encore plus grand là où il y a un besoin de ce que les syndicats considèrent comme des améliorations nécessaires dans les dispositions existantes.

Le niveau des dépenses de protection sociale est en fin de compte une décision politique, avec ou sans le changement démographique qui s'opère. Rien ne dit, a priori, quel niveau des dépenses de retraite est socialement et politiquement acceptable. Il appartient à chaque pays de le fixer, à tout moment. Néanmoins, il y a des contraintes sur ce qu'il est pratique de se permettre, qui dépendent surtout du point de départ. Ces contraintes incluent l'acceptabilité politique du montant et du taux d'augmentation pour tenir compte de cette évolution démographique et l'amélioration des normes de prestation nécessaires pour atteindre les objectifs du SEDS et de la CES.

Les facteurs économiques auront un impact sur ce qui est à la fois possible à réaliser et politiquement acceptable. Les régimes de retraite ne peuvent pas être isolés de ce qui se passe dans le reste de l'économie, même si nous ne tenons pas compte des appels grossiers à l'austérité des intérêts privés qui veulent des réductions des dépenses publiques pour leur propre gain. Les défis économiques soulevés dans les enquêtes et les Rapports Nationaux, dans lesquels une meilleure protection sociale est recherchée, sont les suivants :

- Une croissance économique atone
- Des investissements insuffisants et une faible croissance de la productivité
- Des taux d'intérêt bas, rendant l'épargne improductive
- L'augmentation de l'inégalité des revenus et du capital, l'augmentation du nombre de personnes qui luttent pour joindre les deux bouts, pour qui il est difficile ou impossible d'assurer leur retraite.

Aucun de ces facteurs n'est directement lié à la protection sociale, mais les données soulignent que leur résolution contribuerait à atténuer les défis économiques et fiscaux auxquels une économie nationale est directement confrontée, étant donné l'objectif d'une protection sociale adéquate et durable. Dans le même temps, ce ne sont pas des problèmes qui découlent de politiques qui promeuvent la protection sociale, sans preuve solide qu'il existe un lien définitif entre le vieillissement de la population et le ralentissement de la croissance économique (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019).



2.3 Défis démographiques

Le vieillissement de la population, principalement en raison des améliorations continues de la longévité qui sont attendues, représente un défi pour les régimes de retraite. D'une part, des durées de vie en bonne santé plus longues que celles attendues par les générations précédentes sont clairement à saluer. Néanmoins, comme cela a été généralement reconnu dans les rapports nationaux, cela signifie que les pensions devront être payées plus longtemps et, en particulier lorsque l'accroissement de l'espérance de vie s'accompagne d'une baisse du taux de natalité, la proportion des retraités dans la population totale va mécaniquement augmenter.

L'impact potentiel de ces tendances est illustré par les informations tirées du rapport sur le vieillissement de la CE. Les données produites pour le Rapport de l'UE sur le Vieillissement 2021 (Commission Européenne, 2020) prévoient une réduction de la population totale de l'UE de 447 millions en 2019 à 424 millions en 2070. Sur la même période, la population en âge de travailler (personnes âgées de 20 à 64 ans) devrait également diminuer, mais de manière plus significative, de 264 millions en 2019 à 216 millions en 2070. Par conséquent, ce que le Rapport sur le Vieillissement 2021 appelle le «ratio de dépendance des personnes âgées 20-64», c'est-à-dire le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus par rapport au nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans, devrait passer de 34,4% en 2019 à 59,2% en 2070. Les chiffres de l'annexe 3 offrent davantage de détails sur l'ampleur du défi.

Les données démographiques sont complétées par l'analyse du Rapport 2018 sur l'adéquation des pensions (Commission Européenne, 2018) des mesures de réforme visant à garantir des pensions adéquates et financièrement viables. Selon le rapport, les coûts budgétaires liés aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée devraient augmenter au cours des prochaines décennies, la population européenne continuant de vieillir considérablement.

La nécessité d'une croissance des dépenses liées à l'âge n'est ni surprenante ni inappropriée pour une société avec une proportion croissante de personnes âgées au sein de la population globale. Il faut s'attendre à ce qu'une part plus élevée des ressources totales soit consacrée aux personnes âgées. Si la réforme des retraites et du marché du travail réduisait la part des ressources consacrées aux personnes âgées, il est évident que cela réduirait, en moyenne, leur bien-être par une combinaison de retraites plus basses et de durée de vie active plus longue. Mais rien ne prouve à ce stade que ce processus de vieillissement réduira les ressources totales disponibles dans une société – Le Rapport sur le Vieillissement 2021 (Commission Européenne, 2020) fournit des chiffres, inclus dans l'annexe 3, qui prévoient une croissance continue du PIB, à la fois global et par habitant. Le vrai problème est donc la répartition des ressources, c'est-à-dire comment la croissance projetée des ressources sera répartie entre ceux qui sont économiquement actifs et ceux qui sont inactifs et comment se développera la relation numérique entre cotisants et bénéficiaires de prestations.



Néanmoins, ces chiffres et des chiffres similaires sont fréquemment avancés dans le contexte de la protection sociale, avec pour corollaire explicite ou implicite que la protection sociale est sous pression et, par conséquent, doit être réduite. Certains commentateurs suggèrent que même une augmentation relativement modérée de la part du PIB qui est nécessaire pour payer les pensions est, en soi, une preuve de «non-viabilité», quel que soit le vieillissement de la population. Cela soulève des questions fondamentales d'(in)équité intergénérationnelle aux dépens de la jeunesse d'aujourd'hui. Ainsi, étant donné la prévalence de ces chiffres dans nos débats, il est essentiel de mieux comprendre ce qu'ils signifient pour la réalisation d'une protection sociale adéquate.

Un changement démographique substantiel entraînera en effet des défis significatifs à la fois pour la société dans son ensemble et, en particulier, pour les systèmes de retraite, ainsi que pour la santé et les soins de longue durée. Assurer le financement à long terme de pensions adéquates dans le contexte du vieillissement de la population tel qu'anticipé est l'un des défis majeurs de notre époque. Par conséquent, il est préoccupant que bon nombre des recommandations politiques sur la façon de relever ce défi reposent sur une interprétation trompeuse des chiffres démographiques.

Le défi démographique est mal compris de trois manières :

- Premièrement, l'équation erronée où nombre de personnes en âge de travailler est fréquemment assimilé – à tort – au nombre de personnes occupant un emploi (cotisants), alors que le nombre de personnes en âge d'être à la retraite est amalgamé – également erronément – au nombre de retraités (bénéficiaires).
- Deuxièmement, les changements démographiques prévus sont examinés isolément, sans tenir compte ni des changements sociaux et économiques qui vont se produire au cours de la même période, ni de l'échelle de temps sur laquelle le changement se produira.
- Troisièmement, une attention insuffisante est accordée au fait que les chiffres relatifs à la longévité sont généralement cités comme des moyennes, ignorant l'impact discriminatoire des propositions de relèvement de l'âge de la retraite, en particulier pour les catégories de personnes dont la vie est plus courte que la moyenne.

Ces erreurs d'interprétation sont examinées plus en détail ci-dessous.

Erreur n°1. Assimiler le nombre de personnes en âge de travailler au nombre de personnes ayant un emploi (cotisants) et assimiler le nombre de personnes ayant dépassé l'âge de la retraite au nombre de retraités (bénéficiaires).

Cette erreur est généralisée et persistante. Par exemple, en 2010, lors du lancement d'une consultation à l'échelle européenne sur les perspectives à long terme des systèmes de retraite, le commissaire européen Andor, «avec le plein soutien des Commissaires Olli Rehn et Michel Barnier», a fait une déclaration accrocheuse : " *Le nombre de retraités en Europe par rapport à ceux qui financent leurs pensions devrait doubler d'ici 2060 - la situation actuelle*

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



n'est tout simplement pas viable.” (Commission Européenne, 2010). Subséquemment, un graphique largement diffusé provenant du site Web de la Commission européenne et présenté comme une information accompagnant le rapport sur le vieillissement de 2015 a tenté de suggérer un doublement du ratio entre travailleurs et retraités, passant de 4: 1 en 2013 à 2: 1 en 2060 (Commission Européenne, 2015).

La situation réelle était très différente lorsque l'accent est mis sur ceux qui travaillent et qui contribuent activement, plutôt que de simplement regarder leur âge. L'ampleur de la différence est illustrée par les chiffres du tableau III.1.86 Ratio de soutien (cotisants / 100 retraités, pensions publiques) dans le rapport sur le vieillissement 2018 (Commission Européenne, 2018). Le tableau montre qu'en 2016, il y avait 159,9 cotisants pour 100 retraités, ce qui se traduit par un ratio cotisants / retraités de 1,6:1. Ce chiffre est considérablement différent du rapport de 4: 1 qui est indiqué dans le graphique de la Commission et la déclaration alarmante de «non-viabilité» du Commissaire.

La raison pour laquelle le soi-disant ratio de 4:1 travailleurs/retraités diffère tellement du chiffre réel de 1,6:1 est assez simple : c'est parce que 4:1 n'était pas le ratio travailleurs/retraités, mais le groupe d'âge de 15 à 64 ans par rapport au groupe d'âge de 65 ans et plus. Cette présentation omet totalement de reconnaître que dans l'Union européenne, seuls les deux tiers environ des personnes âgées de 15 à 64 ans ont un emploi. Ce chiffre inclut ceux qui ne travaillent pas à plein temps, comme même ceux qui ont ce qu'on appelle en Allemagne des «mini-jobs». En revanche, parmi les personnes sans emploi, plusieurs millions sont désespérément à la recherche d'un emploi et bien d'autres encore prennent une retraite anticipée, dont une part significative pour des raisons de santé. En 2016, 28% de tous les retraités de l'UE-27 avaient moins de 65 ans (Commission Européenne, 2018).

La pratique courante d'ignorer cette réalité a des conséquences importantes lors de l'évaluation de l'ampleur du défi du vieillissement. En définissant la relation simplement par l'âge plutôt que par le statut économique, le passage considérable du rapport 4:1 à 2:1 entre les groupes d'âge au-dessus et en dessous de la limite de 65 ans ne peut être contrecarré qu'en élevant cette limite à un âge plus élevé. Si on cantonne la définition du problème exclusivement à une question d'âge, la solution résidera inévitablement dans une augmentation de l'âge de la retraite ². Il s'agit d'un raisonnement circulaire, car maintenir les dépenses publiques de retraite au niveau actuel, quelle que soit la future composition par âge de la population, est défini, a priori, comme la durabilité! Même les analystes néolibéraux partagent ce raisonnement très problématique.

En revanche, lorsque l'accent est davantage mis sur la situation économique que sur l'âge, l'attention est portée sur les lacunes existantes au sein de la population en âge de travailler, qui se traduisent à la fois par des taux d'emploi faibles et des taux de chômage, d'invalidité et

² S'appuyant sur cette considération, le Livre vert sur le vieillissement récemment publié par la Commission européenne déclare : «Le taux de dépendance des personnes âgées dans l'UE en 2040 ne resterait au même niveau qu'en 2020 si la vie professionnelle était prolongée jusqu'à 70 ans» (Commission Européenne, 2021)

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



de préretraite élevés. La conclusion nécessaire est que pour compenser une réduction du ratio cotisants / bénéficiaires de prestations, une amélioration de l'intégration sur le marché du travail des personnes en âge de travailler devrait être la priorité. La Commission européenne elle-même a reconnu cette réalité, lorsqu'elle a déclaré, dès 2008, que *“ Augmenter les niveaux d'emploi [dans des emplois de qualité] est sans doute la stratégie la plus efficace avec laquelle les pays peuvent se préparer au vieillissement de la population.”* (Commission Européenne, 2008)

Pour faire ressortir l'importance du statut économique de la population, il faut faire une distinction claire entre les ratios de dépendance purement démographique et économique. Cela nécessite une amélioration significative de la manière dont la dépendance économique est définie aux fins d'évaluer la durabilité, comme «les retraités et les chômeurs par rapport aux personnes ayant un emploi», comme cela a été suggéré dans le Livre blanc sur les pensions de la Commission européenne (le Livre blanc de la CE) (Commission Européenne, 2012). Les calculs de scénarios à long terme, tenant compte de la marge de manœuvre qui existe au sein de la société pour une meilleure intégration professionnelle des personnes en âge de travailler, démontrent clairement la possibilité d'atténuer substantiellement l'augmentation attendue de la dépendance économique et, partant, d'améliorer la viabilité financière.

Erreur n°2. Les changements démographiques prévus sont examinés isolément, sans tenir compte ni des changements sociaux et économiques qui vont se produire au cours de la même période, ni de l'échelle de temps sur laquelle le changement se produira.

Trop souvent, les commentateurs supposent que toute augmentation du ratio de dépendance est intrinsèquement équivalente à la non-viabilité. Comme les chiffres utilisés par le commissaire européen Andor, ils sont cités sans être mis en contexte. Ils ignorent des facteurs tels que la croissance économique potentielle et l'échelle de temps sur laquelle les changements se produiront. Lorsque ces éléments sont pris en compte, les conclusions tirées sont différentes de celles généralement atteintes.

Le premier point à comprendre est que toute évaluation de l'impact des changements démographiques doit tenir compte des autres changements économiques et sociaux au cours de la période considérée. Il n'est pas raisonnable d'intégrer le changement démographique dans un argument, sans tenir compte également des autres développements attendus. Cela s'applique en particulier à la croissance prévue du PIB. Bien qu'elle ne soit évidemment pas garantie, une image différente se dégage lorsque celle-ci est prise en compte, et ce même lorsque les changements démographiques attendus au cours des 50 prochaines années sont substantiels.

Le rapport sur le vieillissement 2021 (Commission Européenne, 2020) prévoit que sur la période de 2019 à 2070, le PIB de l'UE27 aura quasiment doublé. Exprimée par membre de la population en âge de travailler ou plus, la croissance est de 108%. Cela signifie que, même si l'on tient compte d'une augmentation de la population âgée par rapport à celle en âge de



travailler, l'augmentation du revenu par tête sera plus que suffisante pour permettre à chacun, qu'il soit au travail ou bénéficiaire d'une pension, de s'en sortir mieux³.

Nous savons déjà par expérience, avec l'expansion de l'État-providence, qu'il est possible d'opérer une augmentation substantielle des dépenses sociales globales en pourcentage du PIB, avec l'augmentation associée des taux de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale, sans pour autant nuire au niveau de vie de ceux qui ont un emploi. Cela s'est avéré possible grâce à la croissance de la productivité et des salaires. Il n'y a aucune raison de supposer que, compte tenu des attentes d'augmentation continue de la productivité indiquées dans le rapport sur le vieillissement, ce mécanisme ne se poursuivra pas à l'avenir. Le problème du partage équitable des gains de productivité demeure inévitablement, mais la possibilité d'améliorer les normes pour tous les groupes existe.

Le deuxième aspect est que le changement démographique ne se produit pas d'un seul coup; il se déroule relativement lentement sur de longues périodes de temps. Si l'on considère le passé, il est clair que le nombre de personnes âgées, exprimé en proportion de la population adulte, a considérablement changé au fil du temps. En remontant à l'année 1900, par exemple, le nombre de personnes âgées aura été bien inférieur à ce qu'il est actuellement. Mais au cours du XXe siècle et jusqu'au XXIe siècle, la proportion de retraités a augmenté de manière constante et durable.

L'histoire montre clairement que les sociétés sont capables de faire face à des changements substantiels de la taille relative des différentes cohortes d'âge, à condition qu'elles disposent de suffisamment de temps. Il n'y a aucune raison de supposer que ce processus s'est nécessairement arrêté à ce moment précis. Ce n'est donc pas le chiffre absolu du changement du nombre de retraités qui crée des problèmes de durabilité. Le facteur limitant est le rythme de ce changement. Un changement qui pourrait créer des difficultés sociales et politiques, s'il se produisait sur environ un an, devient acceptable lorsqu'il est étalé sur plusieurs décennies. Nous avons vu des changements substantiels dans le passé et il n'y a aucune raison de supposer qu'ils ne pourront plus se reproduire à l'avenir.

En ce qui concerne l'échelle de temps des changements futurs de la démographie, considérons, par exemple, le passage suivant de la section 2 du résumé analytique du rapport sur le vieillissement 2021 (Commission Européenne, 2020) de la Commission.

“Le taux de dépendance démographique des personnes âgées de l'UE (c'est-à-dire le rapport entre les personnes âgées de 65 ans et plus et celles âgées de 20 à 64 ans) devrait augmenter considérablement au cours des prochaines décennies. D'environ 29% en 2010, il était passé à 34% en 2019 et devrait encore augmenter, à 59% en 2070...”

L'augmentation prévue de 34% à 59% est substantielle. Cependant, aucune loi économique ou sociale ne détermine comment la richesse nationale doit être répartie entre les différents

³ En outre, les partenaires sociaux européens ont élaboré et proposé un ensemble alternatif d'indicateurs complétant le PIB en tant que mesure du bien-être (3 Mars 2021 - <https://est.CES.org/?p=817>)

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



groupes d'âge ou qu'un ratio est, a priori, plus durable qu'un autre. C'est simplement le résultat combiné de l'histoire et des décisions politiques actuelles.

L'ampleur du changement démographique durable est illustrée dans le tableau 2.1, qui compare le changement de la répartition par âge survenu au cours des 60 dernières années avec celui attendu au cours des 60 prochaines années. Pour l'illustration, le tableau utilise les chiffres fournis par l'OCDE (OCDE, 2019) pour ce qu'elle décrit comme le «ratio démographique vieillesse / âge de travailler». Les chiffres sont présentés pour chaque pays, en utilisant ceux disponibles pour les pays inclus dans le projet et l'UE28.

Tableau 2.1. Part de la population adulte de plus de 65 ans				
Augmentation des valeurs historiques et projetées				
	1960 à 2020		2020 à 2080	
	Total	par an	Total	par an
Autriche	37%	0.5%	58%	0.8%
Belgique	47%	0.6%	46%	0.6%
France	58%	0.8%	41%	0.6%
Allemagne	67%	0.9%	40%	0.6%
Italie	101%	1.2%	57%	0.7%
Lettonie	74%	0.9%	27%	0.4%
Pologne	146%	1.5%	74%	0.9%
Espagne	94%	1.1%	73%	0.9%
Suède	57%	0.8%	32%	0.5%
UE28	80%	1.0%	52%	0.7%

Notes:

1. Source originale des chiffres de l'OCDE : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales (2019), World Population Prospects 2019, édition en ligne (pour les périodes futures: prévisions de variante moyenne).
2. Les chiffres du tableau sont les calculs de l'auteur, sur la base des chiffres figurant dans le rapport de l'OCDE pour le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans.
3. Chiffres non fournis par l'OCDE pour la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie

Par exemple, le tableau montre que pour l'UE28, la population adulte âgée de 65 ans et plus, exprimée en pourcentage de la population âgée de 20 ans et plus, a augmenté de 80% entre 1960 et 2020. Exprimée en taux annuel moyen d'augmentation, cela se traduit en 1,0% par an. Au cours des 60 prochaines années, l'augmentation globale pour l'UE28 devrait être de 52%, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,7%.

Ce que l'on peut voir dans le tableau, c'est qu'il y a eu des changements démographiques importants au cours des 60 dernières années, variant d'un pays à l'autre. Néanmoins, ces changements à ces rythmes très différents ont tous été absorbés dans la durée. Les changements qui sont maintenant attendus au cours des 60 prochaines années ne sont pas en décalage avec ceux qui ont été soutenus dans le passé et, dans la plupart des cas, sont proportionnellement plus faibles. Il appartient à ceux qui croient qu'un processus de



changement qui se poursuit depuis de nombreuses décennies a maintenant atteint un point où il cesse de fonctionner, de démontrer en quoi c'est le cas. On ne peut pas supposer ou affirmer, sans aucune preuve, que de tels changements ne sont plus durables.

Erreur n°3. L'impact du changement démographique est trop souvent discuté en termes de moyennes, ignorant les grandes différences dans la façon dont il affecte les individus.

Le troisième malentendu concerne la manière dont le débat public sur l'augmentation de l'espérance de vie se limite presque toujours aux valeurs moyennes, uniquement divisées par sexe. Cependant, la longévité des hommes et des femmes diffère également autant ou plus largement selon le statut socio-économique, le revenu ou le niveau de scolarité. Elle varie également selon la race et la classe sociale. Les personnes à revenu élevé, les personnes ayant fait des études supérieures, etc. ont tendance à vivre beaucoup plus longtemps que les personnes à faible revenu et à éducation limitée. L'élaboration d'une politique de retraites sur la base de l'espérance de vie moyenne peut entraîner une discrimination substantielle à l'encontre des catégories de personnes dont la durée de vie est plus courte. Étant donné que les personnes dont l'espérance de vie est plus courte ont tendance à appartenir à des groupes qui souffrent déjà de discrimination, cela ne fait qu'aggraver les problèmes auxquels elles sont confrontées.

En pratique, cela signifie qu'un lien automatique entre l'augmentation moyenne de l'espérance de vie et l'âge de la retraite est en contradiction avec le fait établi que peu de choses sont plus inégales que l'espérance de vie individuelle et les conditions de santé. Il ressort clairement des études économiques et épidémiologiques qu'il existe un lien étroit entre la santé individuelle et les caractéristiques socio-économiques (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). Cela est reconnu depuis un certain temps déjà. Par exemple, le rapport de la Direction Générale Santé et Protection des Consommateurs (Mackenbach, Meerding, & Kuns, 2007) de 2007, *“Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union”* [NdT : Implications économiques des inégalités socio-économiques en matière de santé dans l'Union européenne], concluait :

“La plupart des analyses de la relation entre la santé et l'économie se concentrent sur la santé moyenne, mais la santé est en fait très inégalement répartie dans la société. Dans tous les pays pour lesquels des données sont disponibles, des différences significatives en matière de santé existent entre les groupes socio-économiques, en ce sens que les personnes ayant des niveaux d'éducation, de profession et / ou de revenu inférieurs ont tendance à avoir des taux de morbidité et de mortalité systématiquement plus élevés ...”

Ces conclusions ont été renforcées par la publication en 2013 du nouveau rapport de la Direction Générale, *“Health inequalities in the EU”* [NdT : Inégalités de santé au sein de l'Union européenne] (Marmot, 2013).

Par conséquent, il est nécessaire de mieux comprendre les implications des caractéristiques socio-économiques des différents groupes pour la politique des retraites. Le problème le plus

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



marquant est l'impact différentiel de l'augmentation de l'âge de la retraite sur les groupes dont l'espérance de vie est différente. Plus l'espérance de vie d'un groupe donné est courte, plus l'impact proportionnel sur sa retraite attendue est important. En d'autres termes, les groupes qui sont déjà démunis et qui manquent d'opportunités sociales sont ceux qui sont les plus perdants lorsque l'âge de la retraite est relevé. Leur situation est systématiquement ignorée lors de la mise en place mécanismes d'ajustement automatiques.

2.4 Défis du marché du travail

Sur la base des données de l'ensemble des rapports nationaux, il est évident que les mauvaises conditions du marché du travail posent un défi important et généralisé à une protection sociale adéquate, efficace et complète. Il existe des preuves substantielles des nombreuses façons dont les carences des marchés du travail et de la qualité de l'emploi se traduisent par des prestations de retraite inadéquates. Les différents facteurs affectent les pensions pour à la fois pour :

- l'individu, en ceci que les prestations accumulées dépendent de sa participation au marché du travail
- le système dans son ensemble, par son impact sur les finances du système.

Les exemples incluent les cas où un travailleur entre dans l'économie moins formelle, ou se retrouve au chômage, et perçoit en conséquence des pensions futures moins élevées. Dans le même temps, ils sont moins en mesure de contribuer à soutenir les retraités actuels. Par conséquent, ces facteurs sont pertinents tant pour les retraités d'aujourd'hui que pour les futurs retraités et il est d'une importance cruciale de remédier à ces lacunes du marché du travail lorsqu'on envisage la protection sociale.

L'importance et la pertinence de la question sont largement reconnues. L'OCDE, dans son édition 2019 de son rapport régulier sur les tendances des retraites, Panorama des Pensions, a conclu que «l'émergence et l'expansion de nouvelles formes de travail ont amplifié les problèmes de retraite liés au travail atypique, en particulier parmi les salariés à faible revenu.» (OCDE, 2019).

Les données des rapports nationaux mettent l'accent sur la relation entre des emplois de mauvaise qualité et des retraites inadéquates et sur la manière dont cela détermine les politiques nécessaires pour améliorer les prestations de retraite. Les défis spécifiques à relever sont les suivants :

- les niveaux de rémunération bas
- la précarité du travail
- le chômage à tout stade de la carrière;
- le manque d'opportunités de développement de carrière;
- la croissance de l'économie informelle et des nouveaux types d'emploi

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



- en fonction de la structure de pension du pays, le manque d'accès à un niveau raisonnable de pension complémentaire.

D'après les éléments de preuve dont on dispose, il est clair que le défi est de taille car la structure des pensions est généralement établie avec une vision limitée de l'organisation de l'emploi. On suppose trop souvent implicitement que ce dernier est, par définition, à temps plein et que le travailleur gardera le même employeur toute sa vie. Cette hypothèse n'a jamais été vraie pour tous l'ensemble des travailleurs, bien sûr, mais les tendances récentes des modèles d'emploi la rendent encore moins vraie de jour en jour : les emplois atypiques et l'économie irrégulière se sont de plus en plus répandus. Comme décrit ci-dessus, le recours au travail à temps partiel involontaire, aux contrats temporaires, aux contrats zéro heure, aux stages d'exploitation, et au faux travail indépendant représentent tous des obstacles à surmonter pour garantir des pensions adéquates.

Le faux travail indépendant présente un défi particulier. La ligne de démarcation entre le travail dépendant et le travail indépendant est souvent floue et devient moins claire à mesure que les organisations commerciales cherchent à exploiter les arbitrages réglementaires entre les deux. À mesure que les caractéristiques traditionnelles du statut d'employé deviennent moins importantes, de nouveaux types de travail dépendant se développent qui ne sont pas qualifiés en tant que tels, entraînant la perte de la protection par le droit du travail et les conventions collectives. En ce qui concerne les retraites, même dans les systèmes où tous les types d'emploi sont automatiquement inclus, être qualifié ou non en tant que travailleur dépendant compte beaucoup, du moins en ce qui concerne la répartition des cotisations avec un employeur.

Malheureusement, les indicateurs clés du marché du travail, tels que le taux d'emploi global, donnent souvent une fausse impression du potentiel existant pour une meilleure intégration sur le marché du travail, principalement parce qu'aucune distinction n'est faite entre des individus dont les volumes horaires de travail varient considérablement. C'est pourquoi, comme discuté plus en détail dans la section 4, des indicateurs tels que le taux d'emploi à équivalent temps plein devraient être améliorés et se voir accorder davantage d'attention, tandis que de nouveaux indicateurs devraient être établis, comme par exemple des taux d'emploi spécifiés, permettant la séparation de l'emploi marginal. L'annexe 5 fournit quelques données pertinentes.

La nécessité de meilleures dispositions complémentaires financées par l'employeur varie considérablement d'un pays à l'autre, en fonction de la structure des pensions du pays concerné. Certains pays, de par leur histoire ou par choix politique, font une confiance relativement limitée à la prestation privée. Lorsque tel est le cas, le défi est de maintenir ou améliorer l'offre publique et de résister aux propositions de passage à l'offre privée. Cependant, dans les pays qui dépendent dans une plus large mesure de la fourniture sectorielle ou via l'employeur de pensions complémentaires, un défi particulier pour parvenir à des améliorations de la prévoyance vieillesse est de défendre et de développer des relations professionnelles efficaces. Lorsque les prestations de retraite dépendent de la relation de

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



travail, les syndicats chercheront inévitablement à jouer un rôle important, mais l'efficacité avec laquelle ils peuvent s'acquitter de ce rôle variera. Dans ces circonstances, des mesures visant à renforcer la négociation collective sont également nécessaires.

Les lacunes des marchés du travail décrites ci-dessus affectent tous les secteurs de la société. Cependant, des formes de discrimination persistent sur les marchés du travail qui amplifient les lacunes évoquées ci-dessus pour un éventail de groupes, et en particulier les femmes, les personnes handicapées, les minorités ethniques et les minorités sexuelles et de genre. Dans une large mesure, ces groupes sont perdants en termes de protection sociale car ils sont confrontés à des formes plus générales de discrimination. Ils souffrent de bas salaires et d'un manque d'opportunités d'emploi, ce qui se traduit par de faibles pensions.

Par exemple, les marchés du travail sont caractérisés par de fortes inégalités entre les sexes. Malgré une augmentation substantielle des taux d'emploi des femmes ces dernières années, les inégalités entre les sexes en matière d'intégration au marché du travail persistent. Les femmes reçoivent toujours un salaire horaire nettement inférieur, passent beaucoup moins de temps par semaine dans un emploi rémunéré, ont beaucoup plus d'interruptions de carrière en raison de la garde d'enfants ou de la garde de parents plus âgés, tout en effectuant la plupart du travail non rémunéré. Toutes ces différences ont un impact sur les revenus et les périodes d'emploi des femmes au cours de leur vie, et donc sur leurs résultats en matière de retraite. Hormis les femmes, les jeunes, les immigrés, les personnes à capacité de travail réduite et les chômeurs de longue durée sont les plus touchés par une mauvaise intégration sur le marché du travail et, par conséquent, sont exposés au risque de mauvais résultats en matière de retraite.

Des revenus de retraite nettement inférieurs reflètent toutes ces inégalités liées au marché du travail. Selon Eurostat (Eurostat, 2021) 20,9% des femmes, contre 15,5% des hommes, dans la tranche d'âge de 65 ans et plus sont exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Il est également signalé que les femmes de l'UE âgées de 65 ans et plus percevaient une pension en moyenne 29% inférieure à celle des hommes, bien que ce chiffre soit inférieur de 5% au chiffre de 2010. L'écart entre les sexes s'applique également à la non-couverture des pensions. Alors que presque tous les hommes âgés de 65 ans et plus perçoivent une pension, environ 11% des femmes n'en reçoivent pas. En 2019, l'écart entre les sexes en matière de non-couverture pour les personnes âgées de 65 à 79 ans était inférieur de 6,2 points de pourcentage à celui de 2008. Il restait cependant de l'ordre de 10,2%.

2.5 Défis structurels et paramétriques

Les rapports nationaux mettent en évidence les défis liés à la structure et aux règles du système de retraite d'un pays qui, de par leur nature, sont spécifiques à chaque pays et, partant, déterminés en grande partie par leur histoire et les institutions spécifiques de retraite. Il est également clair que si les syndicats recherchent invariablement des améliorations en matière de protection sociale, la plupart des discussions sur les changements proposés dans les systèmes de retraite ces dernières années ont été, dans la

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



pratique, de nature défensive, c'est-à-dire s'opposant aux changements qui réduisent l'adéquation des prestations ou qui cherchent à transférer les risques davantage du côté des travailleurs plutôt que pour les employeurs. Cela a été en grande partie en réaction à des mesures proposées dans un objectif d'austérité plutôt que d'améliorations structurelles.

La tendance générale des changements intervenus dans le domaine de la protection sociale est claire, bien qu'il y ait de grandes variations entre les différents pays (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). Le mouvement n'a cependant pas été à sens unique, certains pays ayant amélioré l'adéquation des prestations de retraite (OCDE, 2019). Néanmoins, il ressort des rapports nationaux que ce sont les mesures d'austérité qui ont dominé les discussions, avec des politiques étroitement liées qui visent à :

- **Premièrement, contenir les dépenses de retraite** – par le biais liens plus stricts entre les cotisations et les prestations et à une indexation plus faible des pensions.
- **Deuxièmement, prolonger la vie professionnelle** - en augmentant l'âge de la retraite et en renforçant les conditions d'admissibilité à la retraite anticipée.

La Tableau 3.2 présente le sujet des défis matériels rencontrés dans un ou plusieurs pays inclus dans le projet, avec quelques commentaires explicatifs. De tels défis peuvent survenir dans tous les types de régimes, publics et privés. Les défis spécifiques aux régimes privés financés sont traités séparément ci-dessous.

Tableau 2.2 Défis structurels et paramétriques des systèmes de retraite	
Taux d'accumulation inadéquat	Les calculs du taux de remplacement théorique pour les nouveaux venus sur le marché du travail montrent que dans plusieurs États membres de l'UE, en raison de taux d'accumulations inadéquats, même les travailleurs touchant un salaire moyen ayant une carrière de plein emploi ne peuvent pas espérer atteindre des taux de remplacement du revenu qui permettent «de maintenir un niveau de vie décent» (Recommandation, 2019) pendant leur retraite.
Exigences et seuils de service restrictifs	L'exigence de service doit produire la pension cible en conjonction avec le taux d'accumulation, comme expliqué ci-dessus. Un défi connexe est de savoir comment les règles s'appliquent aux travailleurs dont les carrières ne correspondent pas au modèle d'emploi unique à vie, y compris des dispositions pour la préservation et la transférabilité des droits acquis.



Mécanismes d'équilibrage social insuffisants	Pour fournir aux travailleurs ayant des « trous » dans leur carrière, souvent pour des responsabilités familiales, pour satisfaire le besoin croissant de recyclage ou à cause de périodes de mauvaise santé et de chômage. Les mécanismes d'équilibrage social (crédits de pension pour les périodes de chômage, de maladie, de garde d'enfants, etc.) sont des caractéristiques distinctives des régimes publics de retraite, visant à soutenir les personnes dont les carrières ne correspondent pas au modèle d'emploi à vie à condition que des critères spécifiques soient remplis. Il est également nécessaire d'examiner quelles dispositions sont nécessaires spécifiquement pour les réfugiés et autres immigrants, qui ont une durée de vie active réduite.
Seuils et plafonds de salaire restrictifs	De nombreux régimes de retraite, où les prestations sont liées aux gains, ont un plafond sur les revenus pouvant être pris en compte. Cela peut créer des problèmes s'il n'est pas fixé à un niveau suffisant, par exemple parce qu'il a été établi il y a quelque temps et n'a pas été réévalué par la suite en fonction de la croissance des salaires. Lorsqu'il est fixé à un niveau trop bas, ce plafond prive également un régime de revenus de cotisation potentiels des hauts revenus.
Indexation inadéquate	Une indexation adéquate des prestations, à la fois en paiement et en différé, c'est-à-dire sur la période entre le moment où les droits sont acquis et le moment où ils entrent en paiement, est un élément important d'un système de pension adéquat. Le principal défi est de déterminer la base appropriée qui maintient la valeur réelle des prestations en termes de prix et de maintien de la parité avec le niveau de vie de la population active.
Cotisations	Les cotisations doivent être fixées de manière à assurer une répartition équitable des coûts entre le travailleur, l'employeur et l'État.
Manque de transférabilité	Les dispositions devraient garantir le cumul, la préservation et la transférabilité des droits acquis.
Âge de la retraite	Avec les taux d'accumulation et les mécanismes d'équilibrage social, l'âge auquel une pension est payable est le défi le plus courant pour obtenir des pensions adéquates. Les membres subissent des pressions constantes pour augmenter cet âge, à la fois formellement et dans la pratique. Les aspects du défi sont traités ci-dessous.



- Âge légal de la retraite	La pression – de l'UE, par le biais des RSP, et des gouvernements nationaux – en faveur d'une augmentation de l'âge légal de la retraite, tel que déterminé par le système public de retraite, est devenue presque universelle. Cela a conduit certains pays à introduire ce que l'on appelle des «mécanismes d'équilibrage automatique» ou des «facteurs de durabilité». La caractéristique commune est que la «promesse de pension» est automatiquement révisée en fonction des facteurs socio-économiques et démographiques. Ces mécanismes sont trop souvent grossiers et aveugles.
- Âge effectif de la retraite	Quel que soit l'âge officiel ou statutaire de la retraite, l'âge auquel les membres, dans la pratique, perçoivent leur pension est souvent différent, en fonction de leur situation et de l'efficacité de la formule de pension pour fournir ce que les membres considèrent comme une pension acceptable. Il est également déterminé par les conditions du marché du travail, la disponibilité ou non d'un emploi ayant un impact sur la décision de prise de la retraite.
- Différents âges masculins et féminins	L'âge légal de la retraite est désormais presque entièrement égalisé, à quelques exceptions près. Cependant, les formes indirectes de discrimination à l'égard des femmes, comme indiqué ci-dessus, signifient que l'âge effectif de la retraite ou la sortie du dernier emploi continuent de varier. Un âge de retraite plus précoce pour les femmes n'est pas nécessairement en leur faveur s'il réduit la pension qu'elles peuvent accumuler.
- Provision pour travaux pénibles et invalidité	Il subsiste des lacunes dans la manière dont les pensions sont accordées aux employés handicapés pour qui la durée de la vie active sera inférieure à la moyenne et qui, par conséquent, ont plus de difficulté à accumuler suffisamment d'années de service pour obtenir une pension adéquate. De telles lacunes existent également pour les travailleurs ayant un emploi pénible, qui seront souvent incapables de continuer à travailler jusqu'à l'âge légal de la retraite.
- Provision pour retraite anticipée et tardive	Le manque d'opportunités d'emploi et de possibilités de reconversion oblige trop souvent les travailleurs à prendre une retraite anticipée à des conditions défavorables, les laissant avec des prestations insuffisantes pendant toute la durée de leur retraite.

Au-delà de ces défis qui se posent dans tous les régimes de retraite, d'autres obstacles sont spécifiques à la pension complémentaire. La pression pour le développement des fonds de pension complémentaire (et leurs coûts) a, en soi, été un défi supplémentaire. Alors que les systèmes de protection sociale comportent traditionnellement un large éventail de partage des risques concernant la démographie, la longévité, l'inflation, les périodes de chômage, etc., il y a eu un transfert de risque substantiel dans les régimes de retraite professionnels et privés vers les travailleurs individuels.

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



Dans les régimes professionnels, c'est-à-dire basés sur les employeurs, cela a principalement pris la forme d'un passage de «prestations définies» à «cotisations définies». Dans d'autres pays, où les contrats individuels ont prévalu, cela s'est traduit par un passage des contrats d'assurance-vie traditionnels à des produits avec très peu ou pas de garantie. En outre, en plus de déplacer les risques d'investissement, le risque de longévité est également déplacé dans de nombreux pays en remplaçant les paiements de rente viagère, par des produits financiers prévoyant un décaissement sur une période prédéfinie.

Il convient de noter qu'ici, contrairement à la remise en question fréquente de la viabilité à long terme des retraites publiques financées par répartition, la viabilité à long terme des marchés financiers sur lesquels le fonctionnement des retraites privées par capitalisation est fondée, est rarement remise en question. Quelle que soit la structure du système de retraite, il doit fonctionner dans le même environnement économique et social. Ainsi, tout transfert dans la façon dont les retraites sont financées, de la répartition publique vers les retraites capitalisées, ne doit pas être considéré en soi comme une réduction des coûts. Le coût d'un système de retraite sera déterminé, en fin de compte, par les prestations versées, plutôt que par la méthode utilisée pour financer ces prestations (Barr & Diamond, 2010).

Dans le même temps, une plus grande attention devrait être accordée aux risques du marché qui sont inévitablement associés aux retraites préfinancées et à leur impact sur l'éventail potentiel des résultats sur les prestations de chaque individu. Un système avec un large éventail de résultats probables ne doit pas être jugé uniquement sur le résultat moyen. Le fait qu'une majorité d'autres travailleurs obtiennent des résultats moyens ou meilleurs ne sera d'aucune consolation pour ceux qui sont perdants.

Les défis spécifiques observés dans les systèmes de retraites complémentaires sont résumés dans la Tableau 2.3.

Tableau 2.3 Défis spécifiques des régimes de retraite complémentaire	
Portée limitée ou inexistante des mécanismes d'équilibrage social	Dans un contexte de mobilité croissante sur le marché du travail, de nombre croissant d'interruptions de carrière, de formes d'emploi précaires, etc., le manque de mécanismes d'équilibrage social dans la plupart des régimes de retraite complémentaire devient un problème croissant. En outre, en raison des périodes d'attente et / ou d'acquisition, de nombreux travailleurs mobiles, même s'ils sont officiellement couverts par un régime de pension complémentaire, n'obtiennent pas de droits à pension adéquats.
Transfert des risques vers les membres	Le principal défi des systèmes de retraite complémentaire est le transfert du risque au sein de ces régimes de l'employeur (et / ou du prestataire) vers le salarié individuel. En règle générale, cela se fait par un passage des régimes RPD (prestations définies) aux régimes RCD (cotisations définies).
Privatisation et coûts	Associé au transfert du risque vers les assurés, il y a eu des mouvements vers la fourniture basée sur le marché, par opposition

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



	à la fourniture collective, avec un impact inévitable sur les coûts supportés par les assurés.
Niveaux de cotisation inadéquats	Un défi dans les accords RCD est d'avoir des cotisations fixées à un niveau qui devrait produire des prestations adéquates, avec une répartition équitable entre les cotisations des employés et des employeurs.
Perte des taux de rendement garantis	Un élément du transfert de risque qui a eu lieu est la perte des taux de rendement garantis qui étaient, dans le passé, offerts par certains régimes.

3 Politiques pour relever les défis

3.1 Thèmes des rapports nationaux

La section 2 du rapport a exposé les défis à relever pour parvenir à l'adéquation, l'efficacité et la couverture des régimes de retraite, conformément aux priorités de la CES en matière de protection sociale et aux objectifs du SEDS et de la Recommandation. Les rapports nationaux indiquent clairement que l'étendue et l'importance de ces défis varient d'un pays à l'autre. Néanmoins, sur la base des lignes directrices et des recommandations présentées dans les rapports nationaux, certains thèmes communs peuvent être identifiés qui doivent être traités au niveau européen, dans le but pratique de soutenir également les initiatives syndicales au niveau national.

Les principales étapes identifiées au cours de la recherche qui permettront de relever les défis que les syndicats ont identifiés dans le contexte du marché du travail et sur le plan social et économique aux niveaux national et européen sont :

- Une meilleure compréhension de la notion de durabilité et, en particulier, la réalisation que si l'évolution démographique attendue nécessitera des changements à long terme, cela n'est pas en soi une preuve de non-durabilité
- Une stratégie intégrée pour une politique de l'emploi et des retraites qui réalise des réformes du marché du travail visant à améliorer la qualité du travail, éliminer la discrimination et renforcer la négociation collective
- L'identification, compte tenu des différents systèmes nationaux de retraite, de facteurs structurels et paramétriques communs, là où une action appropriée pourrait accroître la fourniture d'une sécurité durable et adéquate à la retraite.

Ces domaines sont traités successivement ci-dessous. Ce rapport se concentre sur la protection sociale, qui n'est bien entendu qu'une partie de l'éventail des politiques sociales qui déterminent la qualité de vie des générations plus âgées. Comme souligné dans l'introduction, cela ne doit pas être interprété comme signifiant que des questions telles que



la santé et les soins sociaux, ainsi que le logement, ne sont pas également très pertinentes pour atteindre l'objectif de «Vieillir dans la dignité».

3.2 Une bonne compréhension de la durabilité

La durabilité concerne la capacité d'une société à maintenir ou, en fait, à améliorer les conditions de vie des générations plus âgées. Malheureusement, comme indiqué dans la section 2, la compréhension commune de la durabilité dans le contexte du vieillissement attendu de la population est très discutable. Il ne s'agit pas seulement de la proportion du PIB allouée aux générations plus âgées ou de l'évolution des ratios bruts de population. Comme expliqué en détail dans la section 2, il persiste des erreurs d'interprétation :

- La détérioration des ratios purement démographiques au cours des prochaines décennies n'est pas la même que l'évolution du ratio entre travailleurs et retraités.
- L'augmentation significative de la part des personnes âgées dans la population totale ou une augmentation de la part du PIB requise pour le financement des futures retraites ne constitue pas, en soi, une preuve de «non-durabilité», en ceci qu'il convient de la considérer dans le contexte de la croissance économique et du rythme du changement.
- Le déplacement du coût des retraites publiques par répartition vers les retraites capitalisées est interprété à tort comme une réduction des coûts, tandis que le risque de marché associé aux retraites préfinancées n'est pas suffisamment pris en considération.

Il est par conséquent important que les syndicats insistent pour repenser le concept de durabilité et promeuvent l'utilisation d'indicateurs correspondants. Les indicateurs sont examinés en détail dans la section 4, mais, en résumé, il faut une plus grande reconnaissance des indicateurs suivants :

- **Ratio de dépendance** : L'accent doit être mis sur des ratios de dépendance qui reflètent le statut économique des personnes, plutôt que de se baser uniquement sur des groupes d'âge donné. C'est ce que suggère le livre blanc de la CE (Commission Européenne, 2012) "retraités et chômeurs par rapport aux personnes en activité". Les projections à long terme de ce ratio, sous l'hypothèse de la mise en œuvre d'une stratégie du marché du travail de «convergence vers le haut», démontrent l'énorme potentiel d'une meilleure intégration du marché du travail pour contenir l'augmentation future de la dépendance économique et, partant, de la viabilité financière (Wöss/Astleitner/Schäfer/Stadtler/Türk/Watt, 2021) (Wöss & Türk, 2011)
- **Part du PIB consacrée aux retraités** : Dans un contexte de vieillissement de la population, l'équité intergénérationnelle nécessite inévitablement d'accepter une augmentation future de la part des retraités dans le PIB. De tels changements ne sont pas, en eux-mêmes, une preuve de non-durabilité, des changements significatifs ayant eu lieu dans le passé sans provoquer de difficultés sociales. Ils doivent également être évalués dans le contexte de la croissance économique attendue et du taux de changement – relativement limité et donc soutenable dans la durée – qui serait nécessaire.

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



3.3 Une stratégie intégrée de politique de l'emploi et des retraites

Un thème important tout au long de ce rapport est le lien inévitable entre la protection sociale et le marché du travail. Presque tout le financement des retraites est basé sur les revenus par l'emploi, que ce soit directement via le paiement des cotisations ou, dans la mesure où les systèmes sont financés en partie ou en totalité par les impôts, plus indirectement en contribuant aux recettes de l'État en payant l'impôt sur le revenu. Dans le même temps, dans la plupart des systèmes de pension, les prestations sont liées d'une manière ou d'une autre à l'évolution de la carrière de l'assuré par des facteurs tels que la durée de l'emploi, le niveau des revenus, le montant des cotisations versées, etc.

Le résultat est que prévoir un salaire minimum plus élevé pourrait être l'une des mesures les plus efficaces à la fois pour obtenir des pensions plus adéquates à l'avenir et pour fournir l'assiette fiscale nécessaire pour verser des pensions adéquates aux générations actuelles de retraités.

Dans le contexte d'un nombre décroissant de personnes en âge de travailler et d'un nombre croissant de personnes âgées, la quantité et la qualité des emplois pour les personnes en âge de travailler seront encore plus critiques dans les années et décennies à venir. Une répartition équitable du travail rémunéré, des revenus décents, de bonnes conditions de travail et une interdiction de la discrimination tendent à devenir des objectifs encore plus importants dans un monde en transition verte et numérique dont le rythme s'accélère. Ouvrir la formation à de nouveaux emplois a également un rôle crucial, tout comme offrir la possibilité d'un emploi tout au long de la vie active. Autant d'objectifs qui sont importants en eux-mêmes, mais qui sont également d'une importance cruciale pour assurer l'adéquation des pensions.

La Commission européenne a reconnu cette relation dans un certain nombre de ses rapports. Comme mentionné ci-dessus, elle a déclaré dès 2008 que *“Augmenter les niveaux d'emploi [avec des emplois de qualité] est sans doute la stratégie la plus efficace par laquelle les pays peuvent se préparer au vieillissement de la population.”* (Commission Européenne, 2008). Malheureusement, malgré ces déclarations explicites, elle n'a pas reçu suffisamment de poids dans la pratique. Par exemple, la définition du Livre blanc n'a pas été utilisée pour les calculs dans les rapports phares de la Commission sur le vieillissement, le Rapport sur l'Adéquation des Pensions et le Rapport sur le Vieillissement.

C'est au travers de l'inadéquation du marché du travail que les travailleurs perdent la possibilité de constituer une pension adéquate dans la pratique, même là où le système fournit une pension adéquate en théorie. Les déficiences des marchés du travail qui conduisent à des pensions inadéquates ont été examinées en détail dans la section 2 du rapport. Si les lacunes du marché du travail touchent l'ensemble de la main-d'œuvre, elles sont illustrées le plus clairement par la manière dont elles affectent les femmes. Les lacunes existantes en matière d'adéquation reflètent dans une large mesure les fortes inégalités de carrière qui se posent sur des questions qui touchent en particulier les femmes, comme une mauvaise répartition du travail rémunéré et non rémunéré, la discrimination salariale et la



fourniture d'un soutien social. Ceci est accentué par le fait de ne pas prévoir adéquatement les périodes d'éducation des enfants.

Dans ce contexte, de meilleures données sur le lien entre les pensions et l'emploi devraient être mises en évidence dans l'analyse et, par la suite, dans l'élaboration des politiques. Cela découle directement du SEDS et de la Recommandation. Les syndicats savent déjà quelles politiques sont nécessaires dans ce domaine, et ce rapport n'est pas le lieu pour exposer en détail quelles devraient être leurs priorités. Cependant, il convient de souligner les problèmes suivants du marché du travail qui sont particulièrement pertinents pour la prévoyance des retraites :

- Promouvoir l'intégration sur le marché du travail et lutter contre l'emploi précaire et marginal afin que les droits à pension s'accumulent tout au long de la carrière
- Lutter contre l'écart de rémunération entre les sexes et d'autres formes de discrimination sur le marché du travail pour des motifs tels que la race, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre
- Introduire des politiques actives de marché du travail qui stimulent l'emploi, qui fournissent au système les ressources nécessaires pour payer des pensions adéquates et fournir aux travailleurs une prestation adéquate
- Instaurer des politiques de formation et d'évolution de carrière, afin que chacun ait plus de contrôle sur sa vie professionnelle et la possibilité de travailler jusqu'à sa retraite
- Le renforcement du rôle des syndicats dans les négociations collectives conduit à des niveaux de rémunération plus élevés et à de meilleures conditions d'emploi

3.4 Adéquation - Problèmes de structure et de paramètres

Les enquêtes nationales menées dans le cadre du projet SociAll montrent clairement que sans améliorations significatives, trop de pensions sont maintenant et resteront insuffisantes. Cela ressort également des preuves présentées dans les rapports successifs de l'UE sur l'adéquation des pensions (Commission Européenne, 2018). Il n'existe cependant pas de définition largement adoptée de ce qui constitue l'adéquation des pensions et, comme il sera discuté dans la section 4 du rapport, des travaux supplémentaires sont nécessaires pour trouver une approche permettant de définir l'adéquation qui, tout en reflétant les différentes situations nationales, satisfasse l'objectif du vieillissement dans la dignité tel qu'énoncé à la section 1. Ce travail devra reconnaître qu'en fin de compte, la détermination du niveau de revenu de pension considéré comme adéquat sera une décision politique sur ce qui est considéré comme économiquement et socialement acceptable.

Les politiques visant à remédier aux régimes de retraite inefficaces et inadéquats, même pour les personnes pleinement intégrées sur le marché du travail, doivent aborder deux problèmes associés :



- L'inadéquation structurelle : les carences dans la structure du système de retraite lui-même
- L'inadéquation paramétrique : les paramètres qui déterminent le résultat de la pension, compte tenu de la structure de pension existante.

Ces deux aspects seront discutés à tour de rôle ci-après.

L'inadéquation structurelle : Les structures de retraite varient considérablement d'un État membre à l'autre et cela se reflète dans la situation dans les douze pays couverts par la présente étude. En conséquence, l'insuffisance structurelle sera spécifique au pays, en fonction du système national de retraite et, par conséquent, les solutions le seront aussi. Le projet, cependant, a trouvé peu de pression de la part des syndicats pour tout changement substantiel dans la structure de leurs systèmes nationaux de retraite respectifs. Cela ne signifie pas nécessairement que la structure existante est ce que le syndicat d'un pays donné créerait s'il avait la possibilité de faire Tableau rase et de reprendre tout depuis le début. Il s'agit davantage de ce qui est considéré comme politiquement réalisable, associé à la volonté de protéger les acquis sociaux.

Le domaine dans lequel la structure d'un système de retraite est le plus sujette à des propositions de changement est l'équilibre entre un système d'État existant, géré par répartition, et les solutions préfinancées fondées sur le marché. Sur la base des éléments des rapports nationaux, les syndicats sont généralement opposés à tout changement substantiel vers ces dernières car elles exposent les travailleurs à des risques excessifs et imposent des dépenses inutiles. En général, les régimes complémentaires sont considérés comme un supplément et non comme un remplacement d'un système complet de pensions publiques. Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement que dans les pays où les prestations basées sur le marché jouent déjà un rôle plus important, les syndicats ont activement recherché un changement significatif vers une offre plus étatique.

L'inadéquation paramétrique : Plutôt que de modifier la structure des régimes de retraite, les syndicats cherchent généralement à améliorer l'adéquation des retraites par le biais de changements paramétriques. Par exemple, les formules utilisées pour calculer la prestation ne fournissent pas une prestation adéquate, peut-être parce qu'un plafond sur les gains pris en compte lors du calcul des prestations est fixé à un niveau trop bas. Un autre exemple dans les régimes à cotisations définies est que les taux de cotisation doivent être suffisamment élevés pour fournir une pension adéquate, compte tenu des taux de rendement qu'il est pratique d'obtenir sur les investissements sous-jacents.

Les paramètres pertinents dépendent de chaque structure, mais ils comprennent généralement :

- Âge de la retraite, c'est-à-dire l'âge à partir duquel la pension complète peut être perçue
- Le taux d'accumulation appliqué aux gains utilisés pour calculer les prestations



- La définition des revenus utilisée pour calculer les prestations, y compris les limites supérieures et inférieures
- Les périodes de service utilisées pour calculer et être admissible aux prestations;
- Les dispositions d'indexation des prestations, à la fois pendant la retraite (augmentations de paiement) et pendant la période de report entre le moment où le droit aux prestations est acquis et celui où il devient exigible (augmentations du report)
- Les taux de cotisation payables par le futur retraité et l'employeur, qui revêtent une importance particulière dans les accords RCD, tant par capitalisation que nationaux
- Les règles de déduction et de bonus pour la retraite anticipée ou tardive.

Les paramètres d'un système de retraite doivent être jugés dans leur ensemble, car ils sont inextricablement liés. Par exemple, un taux d'accumulation plus élevé pourrait compenser une augmentation de l'âge de la retraite s'il est suffisant pour fournir une pension adéquate en cas de retraite anticipée.

4 Indicateurs et repères

4.1 Introduction

Cette section du rapport examine les indicateurs qui peuvent être utilisés pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs des syndicats dans le domaine de la protection sociale. Il souligne les lacunes des indicateurs actuels, en se concentrant principalement sur ceux utilisés par la Commission Européenne dans les discussions du cycle politique du Semestre Européen, y compris ceux découlant du SEDS et de la Recommandation, et sur les domaines dans lesquels de nouveaux indicateurs devraient être introduits.

Tout au long de cette section, il convient de garder à l'esprit que les facteurs qui déterminent la répartition du bien-être économique au sein d'une population, notamment parmi les personnes âgées, sont des phénomènes complexes qui doivent être évalués dans leur ensemble. Se concentrer sur seulement une poignée d'indicateurs fait courir le risque de révéler une évaluation incomplète, voire déformée, avec le risque supplémentaire de biaiser la comparaison transnationale et la capacité des décideurs à identifier les mesures politiques appropriées (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019).

En termes généraux, les indicateurs pertinents sont de deux types :

- Premièrement, certains mesurent l'environnement dans lequel les pensions sont ou seront versées, comme la viabilité budgétaire, le marché du travail, la démographie, la productivité actuelle et future et la croissance économique. En d'autres termes, quelle est l'ampleur de la tâche de protection sociale et quelles ressources sont et seront disponibles pour répondre au besoin de pensions adéquates?

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



- Deuxièmement, certains mesurent la réalisation des objectifs de retraite, actuels ou prévues, tels que l'adéquation (remplacement du revenu et prévention de la pauvreté), l'efficacité de la couverture et, en tant que question transversale, l'équité (y compris de genre). En d'autres termes, dans quelle mesure les régimes de retraite actuels sont-ils adéquats, complets et équitables et comment cela changera-t-il à l'avenir?

Les domaines clés dans lesquels une amélioration significative des indicateurs est nécessaire sont résumés comme suit :

- La durabilité/viabilité
- La démographie
- Le marché du travail
- L'adéquation

Ceux-ci sont examinés successivement ci-après, en prenant le soin de souligner les cas où les indicateurs actuels sont insuffisants ou, dans certains cas, trompeurs et, par conséquent, où des efforts sont nécessaires pour développer davantage ceux qui seraient plus appropriés. Un résumé des améliorations proposées est fourni à la fin de cette section dans le tableau 4.1.

4.2 La durabilité/viabilité

Les rapports successifs sur le vieillissement de l'UE se sont concentrés sur la viabilité financière en tant qu'indicateur clé utilisé pour évaluer la viabilité d'un système public de retraite. Par conséquent, il est important de comprendre que cette approche comporte des limites inhérentes. Elle est inévitablement basée sur des projections, plutôt que sur une prévision définitive, avec différents scénarios présentés sans évaluation adéquate de leur probabilité relative. Malgré cette incertitude, qui est inévitable compte tenu de l'éventail des résultats potentiels, le scénario de référence qui est présenté devient, par défaut, le centre du débat public et la base des propositions politiques. Par conséquent, il est essentiel d'améliorer à la fois la fiabilité et la compréhension des limites de cette exercice de simulation.

Négliger l'impact du vieillissement de la population lors de l'établissement d'objectifs de viabilité budgétaire soulève des questions fondamentales sur l'iniquité intergénérationnelle au détriment des jeunes d'aujourd'hui. En outre, pour évaluer la justification d'un certain niveau de dépenses de retraite (en pourcentage du PIB), la qualité de la protection offerte (couverture effective, adéquation) doit également être prise en considération.

L'approche d'un indicateur de viabilité des retraites qui ne prend en compte que la part du PIB consacrée à la protection sociale et entend la limiter en appliquant des «formules de stabilisation automatique» pose d'autres problèmes. Le problème fondamental est que la viabilité d'un système de retraite est décision fondamentalement politique qui dépend de l'attitude du public vis-à-vis du niveau des dépenses de retraite et de la qualité de l'offre de



retraite. Aucun des deux ne peut être sous-traité à une formule qui ne sert qu'à obscurcir les décisions politiques qui doivent être prises et assumées comme telles.

Il existe également des problèmes techniques liés à l'évaluation de la durabilité en examinant simplement la part du PIB. Le rapport entre les coûts liés à la vieillesse et le PIB est, bien entendu, crucial pour clarifier la part des ressources totales affectées aux personnes âgées et constitue indubitablement l'un des indicateurs principaux des budgets publics. Mais trois difficultés limitent sa valeur :

- Premièrement, il faut reconnaître que le ratio n'a qu'une valeur informative limitée sur la qualité de vie des bénéficiaires de pensions, qui est un élément crucial de la durabilité sociale et politique
- Deuxièmement, la charge pour les finances publiques des coûts croissants des déductions fiscales en faveur des régimes de retraite privés devrait être incluse dans le calcul
- Troisièmement, pour évaluer l'impact des systèmes de retraite sur les budgets publics (et prendre en compte les particularités fiscales propres à chaque pays), les dépenses doivent être évaluées en termes de dépenses nettes et non brutes

Comme indiqué dans la section 2, la compréhension commune de la durabilité et de la viabilité dans le contexte du vieillissement anticipé de la population est très discutable. En effet, l'approche la plus répandue omet que :

- la détérioration de ratios purement démographiques au cours des prochaines décennies n'est pas la même que l'évolution du ratio entre travailleurs et retraités
- étant donné l'augmentation significative de la part des personnes âgées dans la population totale, une augmentation de la part du PIB requise pour le financement des futures retraites n'est pas, en soi, une preuve de « non-durabilité », car elle doit être considérée dans un contexte de croissance économique ainsi que prendre en compte le taux de changement annuel et non comparer deux points dans le temps définis arbitrairement
- le déplacement du coût des retraites publiques par répartition vers les retraites privées capitalisées est souvent interprété à tort comme une réduction des coûts, alors qu'il n'y a aucune preuve que les entreprises (retraites professionnelles) et / ou les particuliers (retraites personnelles) sont capables et disposés à supporter les coûts croissants
- Les risques de marché liés aux retraites préfinancées ne se voient pas accorder suffisamment d'attention

Compte tenu de toutes ces lacunes importantes des indicateurs actuels, il est nécessaire de repenser la manière d'évaluer la viabilité des systèmes de retraite. Cela devrait inclure les changements spécifiques suivants :



- Changement 1. La publication pour tous les États membres des dépenses nettes de retraite, en plus des valeurs brutes, (dans le rapport sur le vieillissement 2018, les valeurs nettes de la part respective du PIB ne sont pas publiées pour tous les États membres)
- Changement 2. Des indicateurs d'espérance de vie qui mettent en évidence la position non seulement pour la moyenne, mais aussi pour des groupes de population avec une gamme de statut socio-économique différent
- Changement 3. Des taux de dépendance basés sur un modèle économique réaliste qui tient compte du nombre réel de personnes qui ont un emploi et de celles qui dépendent des prestations de remplacement du revenu, comme le suggère le Livre blanc de la Commission (Commission Européenne, 2012);
- Changement 4. Une reconnaissance plus explicite de la part croissante des personnes âgées dans la population totale, en tenant compte d'autres facteurs économiques et du taux d'ajustement nécessaire
- Changement 5. L'élaboration d'un indicateur mesurant le coût total des pensions (y compris les pensions publiques, professionnelles et privées).

4.3 La démographie

Le sujet du vieillissement de la population occupe une place importante dans les discussions sur l'avenir des systèmes de retraite. Depuis des décennies, le débat public sur les défis futurs des systèmes de retraite a eu tendance à se concentrer sur l'impact du vieillissement de la population en s'appuyant sur le soi-disant «ratio de dépendance des personnes âgées», défini conventionnellement comme le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans ou de 20 à 64 ans par rapport au nombre de personnes âgées de 65 ans et plus. Malheureusement, comme expliqué dans la section 2, tant l'état actuel que les évolutions futures du «ratio de dépendance des personnes âgées» sont souvent mal interprétés en termes de situation actuelle et d'évolution future dans la relation entre cotisants et retraités. Les recommandations politiques pour faire face au défi du vieillissement reposent trop souvent sur cette mauvaise interprétation.

Pourtant, le rapport sur le vieillissement 2018 de la Commission Européenne (Commission Européenne, 2018) révèle une énorme différence entre le «ratio de dépendance des personnes âgées» purement démographique et le ratio cotisants / retraités, qui - du point de vue de la viabilité économique - est bien plus pertinent. En 2016, le ratio démographique (basé sur le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans par rapport à ceux de 65 ans et plus) était de 3,3: 1. Cependant, le ratio économique (c.-à-d. les cotisants par rapport aux retraités) n'était que de 1,6: 1⁴.

⁴ Calcul de l'auteur basé sur les chiffres du rapport sur le vieillissement de l'UE, tableaux III.1.61 et III.1.86) (Commission Européenne, 2018).



Se concentrer exclusivement sur le « ratio de dépendance des personnes âgées » démographique (réinterprété) attire l'attention sur la détermination de la limite entre l'âge de travailler et l'âge de la retraite car - pour une structure d'âge donnée - le « taux de dépendance des personnes âgées » ne peut être influencé que par ce facteur. En revanche, en se confrontant à la réalité sociale difficile d'aujourd'hui, à savoir le ratio de 1,6: 1 entre les travailleurs et les retraités, on est contraint de prêter attention aux lacunes existantes à tous les niveaux d'âge actif, qui sont mieux mises en évidence par les faibles taux d'emploi équivalent temps plein. Même avant l'épidémie de coronavirus, selon les chiffres d'Eurostat, les taux d'emploi équivalent temps plein dans la tranche d'âge 20-64 ans n'étaient que de 76,1% pour les hommes et de 58,7% pour les femmes (valeurs UE 27/2019).

Dans un contexte d'interprétation largement erronée du « taux de dépendance des personnes âgées », l'OCDE, dans sa dernière édition du « Panorama des pensions », a modifié sa terminologie. La relation numérique entre les groupes d'âge de 65 ans et plus et de 20 à 64 ans est désormais plus correctement appelée « rapport vieillesse / âge de travailler ». Espérons que l'UE suivra et révisera également la désignation de cet indicateur fréquemment cité.

Le recentrage de l'attention sur la situation économique des personnes révèle clairement qu'il existe à la fois un besoin et des possibilités d'amélioration énormes de l'intégration sur le marché du travail de plusieurs millions de femmes, de jeunes, de travailleurs âgés, de migrants, etc. et, par conséquent, d'améliorer la couverture effective des régimes de retraite, l'adéquation des prestations de retraite et le maintien de la viabilité budgétaire, et ce malgré les changements démographiques attendus.

L'analyse exposée dans le livre blanc de la CE (Commission Européenne, 2012) aborde à la fois la nécessité de faire une distinction claire entre l'âge et la situation économique des personnes et la possibilité d'améliorer l'adéquation des retraites et la viabilité budgétaire en améliorant l'intégration sur le marché du travail. Il y est écrit :

“Le défi du vieillissement est souvent illustré par le doublement du ratio de dépendance des personnes âgées (population de 65 ans et plus à population de 15 à 64 ans) de 26% en 2010 à 50% en 2050. Pourtant, le vrai problème est le ratio de dépendance économique, défini comme le nombre de chômeurs et de retraités en pourcentage des salariés. ... De nombreux pays ont une marge de manœuvre considérable pour améliorer l'adéquation et la viabilité futures de leurs systèmes de retraite en augmentant les taux d'emploi, et ce non seulement dans les groupes d'âge les plus élevés, mais aussi pour les groupes avec des taux d'emploi inférieurs tels que les femmes, les migrants et les jeunes. Atteindre l'objectif d'emploi de l'UE ou rattraper les pays les plus performants pourrait presque neutraliser les effets du vieillissement de la population sur le poids des pensions dans le PIB.”

Ainsi, en se basant sur la situation économique des personnes, le Livre blanc propose une définition des ratios de dépendance économique centrée du côté des bénéficiaires, à la fois



sur tous les types de retraités (vieillesse, préretraite et pension d'invalidité) et sur les chômeurs, offrant par là même une approche globale de la dépendance économique fondée sur le besoin de prestations de remplacement du revenu.

Compte tenu d'une déclaration aussi claire de la CE, il est incompréhensible que, jusqu'à présent, la définition du « rapport de dépendance économique » dans le Livre blanc n'ait pas été utilisée dans les Rapports sur le Vieillissement et les Rapports sur l'adéquation, les documents clés de la Commission en matière de retraites. Le « rapport de dépendance des personnes âgées », purement démographique, est toujours présenté au premier plan lors de l'évaluation de l'évolution future du rapport cotisants / bénéficiaires. Dans le Rapport sur le Vieillissement 2021 (Commission Européenne, 2020), elle indique : « Le taux de dépendance des personnes âgées... donne une idée de la manière dont le vieillissement démographique modifie l'équilibre entre les bénéficiaires et les contributeurs ». Alors que la Commission déclare dans le rapport qu'elle évalue « l'impact du vieillissement sur les dépenses budgétaires, en particulier sa composante retraite, elle se réfère à son « ratio de dépendance économique des personnes âgées » défini comme la part de l'emploi total (20-64 ans ou 20-74 ans) ». Cependant, cet indicateur exclut de l'évaluation à la fois la part de 28% de retraités âgés de moins de 65 ans (Commission européenne, 2018, tableau III.1.80) et tous les chômeurs « dépendants » du côté des bénéficiaires..

Outre ces erreurs fondamentales, il existe également des lacunes importantes dans d'autres indicateurs qui se réfèrent au lien entre les marchés du travail et les retraites.

L'âge effectif moyen de sortie : Cet indicateur, défini comme la sortie de la population active et dérivé des taux d'activité, est souvent (mal) interprété comme l'âge effectif moyen de la retraite. Cependant, tant qu'une personne âgée effectue un travail rémunéré, il n'y a, par définition, aucune sortie de la population active, même si cette personne perçoit des prestations de retraite en parallèle. Étant donné qu'un nombre important de retraités effectuent un travail rémunéré (marginal) à temps partiel (dans de nombreux cas pour éviter de sombrer dans la pauvreté, en raison d'un faible versement de pension), « l'âge effectif moyen de sortie » du marché du travail tend à être significativement supérieur en moyenne à l'âge effectif de la retraite. Il manque un indicateur mesurant l'âge effectif moyen de la retraite, fournissant des informations complémentaires importantes aux données existantes sur les « âges légaux de la retraite ».

Les disparités d'espérance de vie : Dans ce contexte, il convient également de noter qu'en ce qui concerne l'espérance de vie (en augmentation), les indicateurs existants révélant des disparités substantielles selon les statuts socio-économiques devraient recevoir beaucoup plus d'attention. Le Rapport (Commission Européenne, 2020) souligne que « dans tous les pays, la mortalité, la santé et l'âge auquel les gens meurent sont fortement influencés par des facteurs socio-économiques tels que le niveau d'instruction, la situation professionnelle et le niveau de revenu. » Cependant, de manière incompréhensible, les données sur l'important indicateur d'Eurostat « Espérance de vie par âge, sexe et niveau d'instruction » ne sont actuellement disponibles que pour un nombre limité d'États membres de l'UE.

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



En résumé, il est donc nécessaire de disposer d'indicateurs démographiques et économiques qui :

- Distinguent ceux qui sont basés uniquement sur l'âge de ceux qui sont basés sur le statut économique des personnes
- Utilisent une définition plus réaliste du «ratio de dépendance économique», telle que «retraités et chômeurs par rapport aux personnes ayant un emploi» (Commission Européenne, 2012)
- Font apparaître ce qu'il convient de nommer «l'âge effectif moyen de la retraite»
- Accordent beaucoup plus d'attention à la grande variation de l'espérance de vie en fonction des différents groupes socio-économiques (Commission Européenne, 2020).

4.4 Le marché du travail

Comme expliqué en détail dans les sections précédentes, la protection sociale est inextricablement liée au marché du travail. Presque tout le financement des pensions est basé sur les revenus de l'emploi, que ce soit directement via le paiement des cotisations ou, dans la mesure où les systèmes sont financés en tout ou en partie par les impôts, indirectement par un impôt sur les revenus. Parallèlement, dans la plupart des systèmes de retraite, la couverture formelle et effective et le niveau des prestations de retraite (leur adéquation, en somme) sont étroitement liés aux carrières professionnelles précédentes, via la durée de l'emploi, le niveau des revenus, le montant des cotisations versées, etc. Il est par conséquent regrettable que les statistiques du marché du travail actuellement utilisées ne reflètent pas cette réalité.

La quantité et la qualité des emplois sont des paramètres clés qui, dans la pratique, déterminent la manière dont les systèmes de retraite seront efficaces pour les retraités d'aujourd'hui et de demain. Des indicateurs appropriés axés sur le lien étroit entre les pensions et l'emploi devraient donc se voir accorder plus de poids dans l'analyse et, subséquemment, dans l'élaboration des politiques. En adoptant cette approche, il est essentiel de considérer les groupes de statut économique différent comme une condition préalable à la pertinence des indicateurs. La version 0 de la Commission européenne du cadre de suivi de la recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale des travailleurs et des travailleurs indépendants (Commission Européenne, 2020) avec son large éventail d'« indicateurs de contexte » liés au marché du travail, marque un certain progrès à cet égard.

Traditionnellement, dans le contexte des pensions, chaque fois que l'intégration au marché du travail est abordée, il est presque exclusivement fait référence à l'intégration professionnelle des travailleurs âgés et à l'âge de sortie du marché du travail. En réalité, une bonne / mauvaise insertion professionnelle a un impact significatif tout au long de l'âge de travailler, en ce qui concerne les droits à pension individuels (couverture, adéquation) et le financement global des retraites (viabilité financière).



Emploi / chômage : Les principaux indicateurs du marché du travail, tels que le taux d'activité, le taux d'emploi et le taux de chômage, sont fournis par l'enquête de l'Union Européenne sur les forces de travail (EFT-UE) (Eurostat, 2021). Malheureusement, même si elles sont divisées par sexe et groupes d'âge, ces données sont loin d'être suffisamment précises pour donner une image précise du besoin actuel (et du potentiel) d'amélioration. Une lacune majeure est qu'aucune distinction n'est faite entre des horaires de travail très variables (et, plus généralement, une qualité de l'emploi très variable) dans les taux d'emploi. La classification des «employés» comprend des types d'emploi très différents, du travail à plein temps au travail à temps partiel marginal, des emplois de haute qualité aux emplois précaires, etc. Pour être classée parmi les «personnes ayant un emploi», il suffit qu'une personne déclare avoir travaillé contre rémunération pendant au moins une heure la semaine précédente. Sur la base de cette définition extensive, les taux d'emploi publiés par Eurostat, l'OCDE, etc., comprennent plusieurs millions de personnes effectuant un travail à temps partiel marginal de seulement quelques heures par semaine, dans de nombreux cas parallèlement à une (petite) pension ou en complément à des prestations de chômage.

Alors que la définition de l'EFT de l'UE (Eurostat, 2021) du terme «employé» est étendue, sa définition de «chômeur» est très étroite. La classification des «chômeurs» n'inclut ni les chômeurs de longue durée «découragés», qui sont disponibles pour travailler mais ne recherchent pas activement, ni ceux qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas immédiatement disponibles. D'un autre côté, même les personnes qui perçoivent des allocations de chômage ne sont pas classées comme «chômeurs» dans l'EFT de l'UE si elles exercent en parallèle un emploi marginal à temps partiel dans le plein respect des dispositions du régime d'assurance chômage. Étant donné le flou quant à savoir si une personne donnée peut appartenir à un groupe ou à un autre, ne prendre en compte que le taux de chômage officiel ne répond pas aux exigences clés.

Par conséquent, il existe un écart énorme entre les données sur le chômage et la soi-disante «sous-utilisation de la main d'œuvre» en raison des lacunes causées par les définitions officielles du taux d'emploi et du taux de chômage. D'après Eurostat (Eurostat, 2021), le taux de chômage désaisonnalisé dans l'UE-27, au deuxième trimestre 2020, était de 6,5%. Dans le même temps, la «Sous-utilisation de la main d'œuvre totale» désaisonnalisée d'Eurostat, qui correspond à la demande non satisfaite de main-d'œuvre, représentait 14,0% de la population active élargie. Attendu que dans presque tous les systèmes de retraite, la « sous-utilisation de la main d'œuvre» a un impact négatif sur les retraites, à la fois sur les perspectives de retraite des personnes directement touchées et sur la viabilité globale du système, cela est d'une importance capitale lorsqu'il s'agit de trouver des réponses économiquement et socialement appropriées aux déficiences existantes de la protection de la vieillesse.

Durée de la vie active : Le nombre d'années pendant lesquelles une personne travaille aura, dans la plupart des cas, un impact significatif sur sa pension. Actuellement, la durée globale est mesurée à l'aide de l'indicateur «durée moyenne de la vie active». Malheureusement, la



définition de cet indicateur important ne tient pas compte des différences critiques concernant la situation économique des personnes. Les périodes d'emploi et les périodes de chômage sont mises au même niveau que les «périodes de la vie active». De plus, les périodes de travail marginal à temps partiel sont assimilées à d'autres périodes d'emploi. Pourtant, ne pas faire de distinction entre des statuts économiques aussi différents sera très trompeur, par exemple en surestimant les périodes actuelles d'emploi réel et, par conséquent, diminue le potentiel d'intégration dans l'emploi en réduisant les périodes de chômage et de sous-emploi évident.

Dans le contexte des pensions, la durée des relations de travail individuelles est également pertinente. Dans plusieurs pays, certains types de contrats de travail temporaire ne génèrent pas de droits à pension, comme l'indique le «Panorama des Pensions» de l'OCDE (OCDE, 2019). Pour une couverture efficace des systèmes de retraite professionnelle, la durée de la l'occupation du poste est encore plus importante en raison des périodes de qualification et d'acquisition.

Développement d'indicateurs : Dans ce contexte, des indicateurs existants, tels que le taux d'emploi équivalent temps plein, doivent être développés et mis en évidence. Il faudrait également introduire de nouveaux indicateurs, comme le taux de chômage prolongé et les taux d'emploi spécifiques, permettant la séparation de l'emploi marginal à temps partiel. Malheureusement, l'indicateur «personnes ayant travaillé moins de 10 heures» utilisé dans la version 0 du cadre de suivi de la «Recommandation sur l'accès à la protection sociale» ne remplit pas cet objectif, car la limite du temps de travail est fixée à un niveau trop bas. Il est nécessaire de disposer d'indicateurs supplémentaires, divisés par sexe et par tranche d'âge, pour donner une image plus précise de la situation actuelle et du potentiel d'emploi existant et, par conséquent, permettre de fixer des objectifs valables sur le marché du travail et des objectifs de politique de retraite liés aux carrières professionnelles passées.

Il est par conséquent nécessaire de fournir davantage d'efforts sur des indicateurs supplémentaires, notamment les suivants :

- Le «taux d'emploi en équivalents temps plein» (cet indicateur existe déjà mais est rarement utilisé)
- Le «taux d'emploi hors emploi marginal à temps partiel» (par exemple, ne comprenant que les personnes travaillant plus de 12 heures par semaine)
- La «Durée moyenne de l'emploi (plus que marginal)» au lieu de l'indicateur existant de «durée moyenne de la vie active», qui comprend malheureusement à la fois les périodes de chômage et le travail à temps partiel marginal
- Le niveau et la répartition des gains assurés
- une évaluation plus complète et pertinente du chômage, en ce compris :
 - tous les bénéficiaires d'allocations de chômage (même s'il y a un emploi marginal en parallèle)

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



- les demandeurs d'emploi en recherche active mais qui ne sont pas immédiatement disponibles pour travailler
- les demandeurs d'emploi découragés sont disponibles pour travailler mais ne recherchent plus activement un emploi

Couverture : Le marché du travail a également un impact significatif sur la couverture des retraites. Le processus de suivi de la «Recommandation sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et indépendants» qui a récemment commencé avec la publication de la version 0 du cadre de suivi permettra de progresser dans la détection des lacunes existantes, grâce à son examen des différentes catégories de personnes en emploi. Malheureusement, la conception du suivi de la couverture formelle est limitée aux travailleurs atypiques et aux travailleurs indépendants. En particulier en ce qui concerne les pensions complémentaires, un contrôle précis de la couverture (y compris des salariés ordinaires) est d'une importance capitale.

Compte tenu de la nature de la plupart des contrats sous-jacents (contributions définies), l'efficacité de la couverture dépend énormément du niveau de contribution versée. En outre, en raison des périodes d'admissibilité et d'acquisition largement étendues, la couverture effective a tendance à être nettement inférieure à la couverture formelle - principalement aux dépens des travailleurs mobiles atypiques.

L'écart entre les sexes : Enfin, il est essentiel de prendre en compte, lors de l'utilisation des indicateurs du marché du travail, que dans presque tous les États membres de l'UE, il existe un écart considérable en matière d'emploi et de salaire entre les sexes, ce qui a un impact négatif sur la couverture et l'adéquation des pensions. Les chiffres d'Eurostat (Eurostat, 2021) mesurant l'écart des retraites entre les hommes et les femmes dans l'UE27 ont montré que les femmes percevaient moins de pensions que les hommes dans tous les États membres en raison d'inégalités importantes en matière d'intégration sur le marché du travail. Les femmes reçoivent toujours des salaires horaires nettement inférieurs, passent beaucoup moins de temps par semaine dans un emploi rémunéré, ont beaucoup plus d'interruptions de carrière en raison de l'éducation des enfants, etc. et ce tout en effectuant la plupart du travail non rémunéré.

L'utilisation d'indicateurs appropriés liés au genre revêt donc une importance particulière, qu'il s'agisse des taux d'emploi équivalents temps plein par sexe, de l'écart d'emploi entre les sexes ou encore de l'écart de rémunération entre les sexes.

4.5 Adéquation

Il n'existe actuellement aucune définition unique et généralement acceptée de l'adéquation des pensions. Contrairement à la définition de la pauvreté, où il y a quelque chose d'approchant un consensus général, peu de pays définissent ce qui constitue une pension adéquate. Le SEDS fait référence à l'adéquation des pensions dans ses articles 12 et 15, mais ne fournit pas de définition claire. La Recommandation va un peu plus loin en disant que les



régimes devraient *“fournir un niveau de protection adéquat à leurs membres en temps opportun et en fonction des circonstances nationales, en maintenant un niveau de vie décent et en fournissant un revenu de remplacement approprié, tout en empêchant toujours lesdits membres de tomber dans la pauvreté”* (Commission Européenne, 2019). Cependant, cela ne correspond toujours pas à une définition satisfaisante d'un point de vue syndical.

Le Rapport 2018 de la CE sur l'Adéquation des Pensions (Commission Européenne, 2018) traite de trois dimensions de l'adéquation des pensions, à savoir la protection contre la pauvreté, le maintien du revenu et la durée de la pension. Cependant, il n'indique pas clairement quel niveau de pension est considéré comme adéquat pour aucune de ces dimensions. Malgré le titre du rapport, il laisse effectivement le lecteur se forger son propre jugement sur l'adéquation, à partir des informations qu'il fournit. Une telle approche est peut être inévitable en ce qui concerne la CE, étant donné les pressions politiques contraires auxquelles elle est confrontée. Cependant, pour les syndicats, un objectif plus précis pour ce qui est considéré comme une pension adéquate serait clairement utile.

Par conséquent, en priorité, des travaux supplémentaires sont nécessaires pour trouver une définition pratique de l'adéquation qui, tout en reflétant les différentes situations nationales, satisfait à l'objectif syndical de «Vieillir dans la dignité» (qui, en plus de bonnes pensions, nécessite également des soins de santé et des soins de longue durée de qualité).

Malgré le manque de clarté d'un objectif précis d'adéquation, les principes généraux suivants pour une définition de l'adéquation des pensions sont soutenus (en s'appuyant sur les objectifs de la Recommandation de «maintenir un niveau de vie décent et de fournir un revenu de remplacement approprié, tout en empêchant toujours ... de sombrer dans la pauvreté») :

- Elle devra suffire à offrir aux retraités la possibilité de participer pleinement et activement à la société, ce qui doit toujours signifier autre chose que la simple réduction de la pauvreté
- Elle devra entretenir un certain rapport avec le revenu de l'individu perçu pendant son activité, afin de permettre au moins aux salariés moyens de maintenir le même niveau de vie général pendant leur retraite
- Elle doit prendre en compte le coût des soins de santé et des soins sociaux de longue durée, dans les cas où ils sont à la charge de l'individu
- Elle devra refléter les caractéristiques nationales telles que les coûts de logement et les formes d'occupation

En fin de compte, les indicateurs utilisés pour évaluer l'adéquation devraient permettre de juger si les pensions actuelles et futures sont acceptables, ce qui sera toujours une décision essentiellement politique plutôt qu'une question purement statistique.

Compte tenu de leur rôle crucial dans l'évaluation de l'adéquation d'un système de retraite, aujourd'hui et à l'avenir, il est regrettable que les indicateurs couramment utilisés présentent

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



des lacunes importantes et doivent donc être améliorés ou remplacés. Les éléments suivants sont examinés successivement ci-dessous :

- Le taux de remplacement agrégé (TRA)
- Le taux moyen de remplacement
- Le ratio de prestation (RP)
- Le taux de remplacement théorique.

En outre, il est nécessaire de disposer d'un nouvel indicateur pour couvrir la question de plus en plus problématique de la répartition du risque entre les différentes parties impliquées dans l'octroi des pensions, c'est-à-dire les membres, les employeurs, les prestataires de retraite et le gouvernement. En outre, en ce qui concerne les régimes à cotisations définies préfinancés, une indication de la gamme potentielle de résultats et de leur probabilité est requise au delà du chiffre pour le résultat moyen.

Taux de remplacement agrégé (TRA): Le TRA, tel que défini dans le rapport sur l'adéquation des pensions (Commission Européenne, 2018), est le rapport entre (i) le revenu de pension brut individuel médian des personnes âgées de 65 à 74 ans et (ii) le revenu brut individuel médian des personnes âgées de 50 à 59 ans. Selon le rapport sur l'adéquation des pensions, il « vise à saisir la différence de revenu entre la fin de carrière et les premières années de la retraite ». Bien que cela fournisse des informations utiles sur la situation des revenus (relatifs) des retraités, il est possible de l'améliorer en incluant, par exemple :

- Les montants réels du revenu de pension sous-tendant les ratios et leur composition (c.-à-d. Pensions publique, professionnelle, personnelle);
- Ratios basés sur le net et le brut, comme prévu pour les «taux de remplacement théoriques»
- Le rapport entre les salariés des quintiles de pensions les plus élevés et les plus bas devrait également être observé

Le taux moyen de remplacement : Cet indicateur a été introduit dans l'annexe du rapport sur l'adéquation des pensions 2018 à titre « provisoire » (Commission Européenne, 2018), et représente une tentative de calculer le taux de remplacement moyen sur la base de données administratives réelles qui tiennent compte, entre autres, des différences de durée de carrière, de salaire et d'âge de la retraite. Il pourrait s'agir d'un indicateur clé d'adéquation, basé sur la comparaison des revenus de retraite bruts et nets initiaux avec les gains bruts et nets moyens avant la retraite. Comme proposé pour le TRA, la transparence et des informations détaillées seraient précieuses (affichage des montants des pensions et des gains; valeurs brutes et nettes; quintiles supérieur et inférieur; division par sexe; une attention particulière aux écarts entre les sexes).

Ratio de prestation (RP): Le RP est définie comme «... la prestation de pension moyenne (y compris toutes ses composantes, c'est-à-dire contributive et non contributive) divisée par un

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



salaires moyen à l'échelle de l'économie, tel que calculé par la Commission.» (Commission Européenne, 2020) Bien qu'il soit d'une importance cruciale pour la projection du coût des retraites («crucial pour analyser et comprendre les résultats de la projection» / Commission européenne, 2020), ni les niveaux actuels des pensions et des salaires moyens, ni les niveaux futurs projetés, ni la méthode (ou encore les données de base utilisées) de leur calcul ne sont publiées.

Une plus grande transparence est principalement nécessaire en ce qui concerne les pensions qui sont prises en compte. S'agit-il seulement des pensions de vieillesse ou les pensions de survivant sont-elles incluses? Ce chiffre reprend-il uniquement les pensions du secteur privé ou les pensions des fonctionnaires sont-elles aussi prises en compte? Quid des pensions d'invalidité? Et des pensions partielles?

Taux de Remplacement Théorique (TRT): Les calculs de TRT établis à la fois par l'UE et l'OCDE (Commission Européenne, 2018; OCDE, 2019) représentent des simulations simples de la pension attendue pour certains individus hypothétiques, en supposant une durée de carrière, un niveau de revenu et un âge de retraite donnés. Ils sont exprimés en pourcentage des revenus préalables à la retraite. L'annexe 5 fournit des chiffres de l'OCDE (OCDE, 2019) qui illustrent les résultats du scénario de référence pour la plupart des pays inclus dans le projet.

Les TRT peuvent fournir des informations utiles, mais il y a des dangers à supposer qu'ils fournissent plus que ce qui est inévitablement un ensemble limité d'exemples. Premièrement, le TRT compare uniquement la pension initiale au salaire final, sans préciser si cette pension (ou le salaire qu'elle remplace) est suffisante pour atteindre un niveau de vie convenable tout au long de la retraite. Les TRR devraient être associés à des indicateurs mesurant, pour les retraités actuels et futurs, le rapport entre la pension et un seuil monétaire considéré comme un indicateur d'une situation économique adéquate (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

Deuxièmement, l'impact de l'augmentation de l'âge légal de la retraite sur le TRT devrait être divulgué pour fournir des informations précieuses (et permettre un certain niveau de comparabilité entre les pays). Par exemple, pour calculer le scénario de base, l'âge estimé de la retraite par pays à l'année cible devrait être maintenu dans une limite spécifique ne dépassant pas 67. Pour les pays ayant un «âge normal de la retraite» plus élevé (c'est-à-dire «l'âge le plus précoce auquel les personnes peuvent prendre leur retraite... sans encourir de pénalités»)(Commission Européenne, 2018), le taux de TRT doit être calculé en tenant compte des pénalités déduites en cas de départ anticipé à la retraite. Présenter les calculs du TRT pour des âges de la retraite allant jusqu'à 74 ans, comme dans l'édition 2019 du « Panorama des Pensions» de l'OCDE pour le Danemark, sans divulguer des TRT beaucoup plus bas pour ceux qui devront prendre leur retraite beaucoup plus tôt, est fondamentalement trompeur en ce qui concerne les perspectives réelles de revenu de retraite des jeunes d'aujourd'hui dans les pays où la législation prévoit une augmentation drastique de l'âge légal de la retraite, que ce soit par décision directe du Parlement ou en liant l'âge légal de la retraite à l'augmentation de l'espérance de vie.

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



Troisièmement, alors que le TRT est plus valable en tant qu'indicateur dans les systèmes liés aux revenus où le lien entre les salaires et les pensions est clair, il a moins de valeur lorsque ce lien n'est pas établi, par exemple, dans les régimes à cotisations définies, qu'ils soient fondés sur le marché ou notionnels. En ce qui concerne les composantes préfinancées (cotisations définies) du revenu de pension, des variantes alternatives des hypothèses de taux de rendement (coûts réels/après coûts) devraient être calculées et rendues publiques, par exemple une variante plus optimiste (3%) et une autre pessimiste (1 %) par rapport à l'hypothèse actuelle de 2% de la Commission (Commission Européenne, 2020). Ainsi, les futurs retraités et les décideurs recevraient des informations précieuses concernant l'impact de l'évolution des marchés financiers sur les futurs revenus de retraite des régimes CD préfinancés.

Enfin, lorsque le TRT est cité dans des documents clés de la Commission européenne, y compris dans le rapport sur l'adéquation des pensions, il devrait suivre les normes de l'OCDE (OCDE, 2019). Cela signifie qu'il devrait en afficher à la fois les valeurs brutes et nettes, ainsi que les différentes composantes (retraite publique, professionnelle, privée).

Répartition des résultats et des risques. La qualité des systèmes de protection de la vieillesse dépend en grande partie de l'éventail potentiel des résultats, à la fois au sein et entre les générations, plutôt que de la moyenne. Depuis les années 1990, de nombreuses réformes des retraites ont transféré davantage de risques aux individus, plutôt qu'à l'État, aux prestataires de retraite ou aux employeurs, principalement en passant de «prestations définies» à «cotisations définies» dans les régimes de retraite préfinancés. Un chiffre moyen n'a qu'une valeur limitée, étant donné qu'il n'est pas réconfortant pour ceux qui se retrouvent avec des prestations inférieures de savoir qu'il y en a d'autres avec une pension moyenne ou supérieure. Cela signifie qu'il devrait y avoir un indicateur du risque relatif de recevoir un montant inférieur à la pension projetée et de l'éventail des résultats potentiels, au fil du temps.

Le risque relatif pourrait être indiqué par une utilisation accrue, au niveau de l'Union Européenne, de modèles de micro-simulation dynamiques qui définissent au fil du temps l'évolution d'une population donnée et sa répartition des revenus, y compris l'évolution des travailleurs caractérisés par des carrières diverses. Les gouvernements nationaux utilisent de plus en plus ces types de modèles, ce qui, compte tenu de certaines hypothèses, signifie qu'il est possible d'évaluer une gamme de scénarios pour l'évolution dans le temps des inégalités et de la pauvreté chez les personnes âgées (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

4.6 Résumé des propositions d'indicateurs et de repères

Les propositions pour le développement d'indicateurs qui sont décrites dans cette section sont résumées dans le tableau 4.1.

Tableau 4.1. Développement d'indicateurs

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



Durabilité/Viabilité

- Lors de la fixation des futurs objectifs de viabilité financière (part du PIB), la structure par âge changeante de la population doit être prise en compte. Ne pas tenir compte du vieillissement de la population remet en question l'équité intergénérationnelle au détriment des jeunes d'aujourd'hui.
- Pour évaluer la justification d'une certaine part du PIB dans les dépenses de retraite, la qualité de la protection offerte (niveau de remplacement du revenu, protection contre la pauvreté) doit également être prise en compte.
- Lors de l'évaluation de l'évolution des «taux de dépendance» en tant qu'indicateur de durabilité, il convient de faire une distinction claire entre les chiffres purement démographiques et les ratios de dépendance économique beaucoup plus pertinents, comme le suggère la définition du Livre blanc de l'UE sur les retraites (Commission Européenne, 2012).
- En améliorant la reconnaissance de l'intégration professionnelle (quantité et qualité des emplois) des personnes en âge de travailler, l'augmentation future de la dépendance économique pourrait être considérablement atténuée, avec un impact positif sur la viabilité financière.
- Les calculs des dépenses de retraite à long terme étant inévitablement basés sur des projections, il est essentiel d'améliorer à la fois la fiabilité, la transparence et la compréhension de l'exercice de simulation et de ses limites.
- En raison de la croissance de la productivité, les prévisions économiques prévoient que le PIB augmentera considérablement au cours des prochaines décennies. Ainsi, même si une part plus élevée du PIB est allouée à la part croissante des personnes âgées, l'augmentation du revenu par tête sera largement suffisante pour permettre à chacun, qu'il soit au travail ou à la retraite, de mieux s'en sortir.
- Le transfert des coûts de la prestation publique par répartition à la prestation privée capitalisée ne doit pas être interprété à tort comme une réduction des coûts, un indicateur global du coût total des pensions publiques, professionnelles et personnelles est nécessaire.

Démographie

- Les ratios purement démographiques ne doivent pas être interprétés à tort comme équivalents aux ratios de dépendance économique. À la suite de l'OCDE (Panorama des Pensions, 2019), l'UE devrait renommer la relation entre les groupes d'âge de 65 ans et plus et de 20 à 64 ans en «ratio vieillesse / âge de travailler» au lieu de «ratio de dépendance des personnes âgées».
- Une plus grande attention doit être accordée aux indicateurs existants sur les disparités d'espérance de vie en fonction du statut socio-économique des personnes.

Marché du Travail

- Une plus grande attention est nécessaire pour les taux d'emploi équivalents temps plein, l'emploi et les écarts salariaux entre les sexes et les indicateurs de qualité de l'emploi.



- De nouveaux indicateurs complémentaires d'emploi et de chômage sont nécessaires pour (i) un taux d'emploi où l'emploi est plus que marginal, par ex. dépassant 12 heures par semaine et (ii) un taux de chômage plus large, y compris les personnes sans emploi classées comme «découragées» ou «non immédiatement disponibles».
- Un nouvel indicateur est nécessaire pour mesurer la «durée moyenne d'emploi effectif» qui, contrairement à l'indicateur existant de «durée moyenne de la vie active», ne devrait pas inclure les périodes de chômage et d'emploi marginal.
- Un nouvel indicateur est nécessaire pour mesurer l'âge moyen de sortie des travailleurs du dernier emploi (hors emploi marginal).

Adéquation

- Tout en reflétant les diverses situations nationales, il est nécessaire d'adapter la définition de travail à l'adéquation des pensions répondant à l'objectif du SEDS et des syndicats de «Vieillir dans la Dignité» (y compris l'accès à des soins de santé et à des soins de longue durée de haute qualité)
- La valeur informative de l'indicateur existant «Taux de remplacement agrégé» devrait être améliorée en divulguant les données sous-jacentes, y compris la ventilation des revenus de pension (part des pensions publiques, professionnelles et personnelles).
- L'indicateur existant du «Taux de remplacement théorique» devrait être amélioré et rendu plus comparable entre les États membres de l'UE en ajoutant des calculs basés sur des hypothèses similaires (raisonnables) relatives à l'âge de la retraite. En outre, le revenu de pension initial et l'évolution du revenu de pension pendant la retraite doivent être illustrés. Pour les revenus de retraite provenant de régimes à cotisations définies sans garanties, l'impact des différents taux de rendement des investissements doit être divulgué.
- Un suivi plus large est nécessaire pour mesurer la couverture formelle et effective (pour les régimes de retraite publics et professionnels). Au-delà de ce qui est déjà inclus dans la version 0 de la Commission européenne du cadre de suivi de la «recommandation sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs et les travailleurs indépendants», la couverture des «salariés ordinaires» et les chômeurs doit faire partie du processus de suivi.
- Dans le contexte d'un passage généralisé de régimes à prestations définies à des régimes à cotisations définies, il est nécessaire de disposer d'un indicateur du risque relatif de recevoir un montant inférieur à la pension projetée et de l'éventail des résultats potentiels.
- Concernant l'âge de la retraite, un indicateur mesurant l'âge effectif moyen de la retraite est nécessaire, relatif à la date de premier versement de la pension de vieillesse ou de retraite anticipée.

5 Les Syndicats et les Politiques de Pensions

Cette dernière section du rapport suggère une approche pour les syndicats cherchant à promouvoir une protection sociale adéquate et durable au niveau européen, conformément

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



aux objectifs du SEDS et de la recommandation. C'est dans l'environnement politique et économique défini par NextGenerationEU, le programme de relance de l'UE à la suite de la pandémie de Covid-19 (Commission Européenne, 2020). L'objectif est de fournir un soutien pratique à une approche basée sur la connaissance pour que les syndicats contribuent à la détermination des politiques au niveau de l'UE, des États membres et d'autres acteurs. L'élément central est d'établir une contribution efficace des syndicats au Semestre Européen et à l'élaboration des politiques de l'UE, sur la base d'une approche syndicale de l'analyse comparative des retraites.

Le Semestre Européen est devenu le principal espace de coordination des politiques économiques et sociales entre les États membres (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). Le semestre rassemble divers instruments de gouvernance de l'UE avec différentes bases juridiques : Le pacte de stabilité et de croissance (PSC), la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM), les lignes directrices intégrées pour l'économie et l'emploi et les Recommandations relatives à la Zone Euro [les objectifs de 2020 pourraient être remplacés par de nouveaux objectifs dans le PA du SEDS]. Au sein de cette structure, la Commission, le Conseil de l'UE et le Conseil européen fixent annuellement les priorités de l'Union, examinent les performances nationales, les budgets et les programmes de réforme, produisent des rapports par pays (RP) et publient des recommandations par pays (RSP). Le Semestre a été explicitement conçu pour avoir une dimension sociale plus solide que la précédente Stratégie de Lisbonne, y compris des lignes directrices et des objectifs spécifiques sur la pauvreté et l'inclusion sociale (Verdun & Zeitlin, 2018).

Avec la pandémie COVID-19, on fait face à une nouvelle situation dans laquelle le processus du Semestre doit opérer. Le PSC a été partiellement suspendu et, en parallèle, le cycle du Semestre pour la partie concernant la coordination des réformes économiques et sociales est désormais également consacré à la mise en œuvre des plans nationaux dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience. Cela signifie une nouvelle conception qui peut changer le rôle et le calendrier des RP, des RSP et, par conséquent, la poursuite de l'application de ceux qui ont été publiés en mai 2020. La CE a défini des orientations stratégiques pour la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience dans sa Stratégie Annuelle 2021 pour une Croissance Durable (SACD) (Commission Européenne, 2021). La Facilité est le principal instrument de relance au cœur de NextGenerationEU, qui vise à garantir que l'UE sortira plus forte et plus résiliente de la crise actuelle. La CE a déclaré qu'elle pensait qu'en mettant en lumière les faiblesses de longue date des systèmes de protection sociale, la crise pandémique est un catalyseur pour étendre la protection sociale à des groupes précédemment dépourvus de couverture.

La publication de la SACD a lancé le cycle du Semestre Européen de cette année. Dans la SACD de l'année dernière, la Commission avait lancé une nouvelle stratégie de croissance basée sur le Green Deal européen et le concept de durabilité compétitive. La Stratégie de cette année poursuit l'approche de l'année précédente, avec ses quatre dimensions de durabilité environnementale, de productivité, d'équité et de stabilité macroéconomique, en adaptant

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



la stratégie aux conséquences malheureuses de la crise pandémique sur l'économie de l'UE, sur l'emploi et les systèmes de protection sociale. Ces quatre principes demeurent les principes directeurs qui sous-tendent les plans de relance et de résilience des États membres ainsi que leurs réformes et investissements nationaux. Ils visent à garantir que le nouveau programme de croissance contribue à jeter les bases d'une reprise verte, numérique et durable.

Les syndicats ont manifestement un rôle important à jouer dans l'élaboration des politiques au sein de cette structure, de concert avec les autres partenaires sociaux. Ils peuvent être influents, compte tenu de leurs nombres importants d'affiliés, de leur rôle dans la négociation collective et de leur capacité de mobilisation sociale. Dans certains cas, ils ont un rôle formel dans la gouvernance de la protection sociale, ou une influence informelle à travers leur rôle politique, y compris via des liens avec les partis politiques. Ils disposent également des ressources opérationnelles nécessaires pour développer des contributions efficaces au processus d'élaboration des politiques. (Ebbinghaus, 2017).

Malheureusement, la tendance à la réduction de la protection sociale ces dernières années a entraîné une diminution de la capacité des syndicats à influencer l'élaboration des politiques. Les syndicats sont naturellement prédisposés à l'amélioration de la protection sociale et il leur est plus facile d'avoir un impact sur le processus lorsque la tendance est à l'amélioration des prestations. Lorsque les gouvernements cherchent activement à réduire les prestations, il devient plus évident que la collaboration et la consultation ne vont pas plus loin, le gouvernement ayant toujours la prérogative ultime de définir tout paquet de réforme des retraites.

En outre, la tendance à une prestation plus personnelle et individuelle, par opposition à une prestation collective, a eu un double effet. Premièrement, les syndicats ont généralement eu plus de difficultés à se définir un rôle clair dans ce domaine de prestation, ce qui a rendu leur participation plus difficile. Deuxièmement, ce phénomène a introduit d'autres acteurs à vocation commerciale dans le champ politique, ces acteurs disposant de ressources encore plus considérables à déployer pour influencer les résultats des politiques.

Les syndicats doivent donc reconnaître les défis auxquels ils sont confrontés pour avoir une influence effective sur les politiques de retraite, en particulier au niveau de l'Union Européenne. Comme nous l'avons indiqué ci-avant dans ce rapport, ils se concentrent principalement sur les éléments suivants :

- Le déséquilibre persistant et même, dans une certaine mesure, la contradiction entre les objectifs économiques et sociaux de l'UE, tant dans la manière dont ils sont établis que dans la manière dont ils sont mis en œuvre
- La nécessité de développer un concept d'adéquation plus efficace et largement accepté, lorsqu'il est appliqué à la prévoyance pension
- Le contexte global dans lequel la politique de retraite est élaborée, à la fois au sein des organisations internationales et des marchés financiers, avec des idées

Avec le soutien financier de l'Union Européenne



omniprésentes mais trompeuses sur le changement démographique et la manière de définir et observer la durabilité et la viabilité

- L'implication croissante d'acteurs ayant un intérêt commercial ou idéologique dans la promotion active des retraites capitalisées, malgré l'absence de preuves qu'elles apportent une réponse aux défis auxquels les régimes actuels sont confrontés.

Malgré ces défis, les syndicats doivent encore jouer leur rôle. Cela devrait inclure les travaux supplémentaires suivants :

- Définir et promouvoir clairement une définition de la «durabilité» qui tienne pleinement compte des objectifs sociaux et économiques
- Élaborer et promouvoir un énoncé clair de l'objectif de «Vieillir dans la dignité»
- Élaborer une définition opérationnelle de «l'adéquation» et identifier les modèles de retraite qui garantissent de telles normes
- Travailler à l'élaboration d'indicateurs plus significatifs qui permettent d'observer l'offre dans des domaines cruciaux, comme résumé dans le tableau 4.1
- S'engager dans le plan d'action mettant en œuvre le SEDS pour rééquilibrer les objectifs sociaux et économiques du Semestre Européen, atteindre les objectifs, en utilisant ces indicateurs, continuer à suivre la mise en œuvre du SEDS, de la Recommandation, des RSP, et d'un tableau de bord social renforcé pour démontrer l'impact du SEDS sur la gouvernance économique.

Il sera particulièrement important d'entreprendre un suivi systématique des RSP qui émergeront du Semestre et qui ont un impact sur les politiques de retraite, tout en gardant à l'esprit les insuffisances des RSP exposées dans la section 1. Il s'agit notamment de la priorité donnée aux objectifs économiques par rapport aux objectifs sociaux, tant lors de la définition que du suivi de leur mise en œuvre.



Annexe 1 : Vue d'ensemble des systèmes de retraite								
	Pension de vieillesse			Pensions privées		Âge légal de la retraite		
	Type	Revenus	Indexation	Professionnelles	Individuelles	2019	2050	Mécanisme d'ajustement automatique
Belgique (BE)	RPD/LR	Carrière complète	Prix et niveau de vie	O privé V Indépendants	V	65	67	Aucun
Bulgarie (BU)	RPD /LR	Carrière complète	Prix et salaires	V	O/V	64.2H/ 61.3F	65	Aucun
Allemagne (DE)	RPD / LR	Carrière complète	Salaires et facteur de durabilité	V	V	65.7	67	Mécanisme d'équilibrage automatique
Espagne (ES)	RPD / LR	25 dernières années	Indice de réévaluation des pensions	V	V	65.7	67	Lien entre les prestations et l'espérance de vie
France (FR)	RPD + SP/ LR	Carrière complète	Prix	V	V	66.8	67	Lien entre les prestations et l'espérance de vie
Croatie (HR)	SP/ LR	Carrière complète	Prix et salaires	Aucune	O	65H/ 62.3F	65	Aucun
Italie (IT)	RCD/ LR	Carrière complète	Prix	V	V	67	69.3	Lien entre les prestations et l'espérance de vie
Lettonie (LV)	RCD/ LR	Carrière complète	Prix et somme salariale	Aucune	V	63.5	65	Lien entre les prestations et l'espérance de vie
Autriche (AT)	RPD / LR	Carrière complète	Prix et salaires	O	V	65H/ 60F	65	None
Pologne (PO)	RCD/ LR	Carrière complète	RCD 1 ^{ère} : Wages RCD 2 ^{ème} : PIB	V	V	65H/ 60F	65H/ 60F	Lien entre les prestations et l'espérance de vie
Roumanie (RO)	SP/ LR	Carrière complète	Prix et salaires	Aucune	O	65H/ 61.2F	63	None
Suède (SE)	RCD/ LR	Carrière complète	Salaires	Quasi O	V	67	67	Lien entre les prestations et l'espérance de vie / Mécanisme d'équilibrage automatique

RPD : Régime à Prestations Définies RCD : Régime à cotisations définies SP : Système à Points LR : liée au revenu
V : Volontaire O : Obligatoire

Annexe 2. Projections des dépenses publiques brutes de retraite (% du PIB)				
	2016	2040	2070	2070/2016
UE 27	11.9	12.7	11.4	- 0.5 p.p.
Italie	15.6	18.7	13.9	- 1.7 p.p.
France	15.0	15.1	11.8	- 3.3 p.p.
Autriche	13.8	14.9	14.3	+ 0.5 p.p.
Espagne	12.2	13.9	10.7	- 1.5 p.p.
Belgique	12.1	14.5	15.0	+ 2.9 p.p.
Pologne	11.2	10.8	10.2	- 1.0 p.p.
Croatie	10.6	8.3	6.8	- 3.8 p.p.
Allemagne	10.1	12.0	12.5	+ 2.4 p.p.
Bulgarie	9.6	9.8	10.9	+ 1.4 p.p.
Suède	8.2	6.8	7.0	- 1.2 p.p.
Roumanie	8.0	7.7	8.7	+ 0.7 p.p.
Lettonie	7.4	6.3	4.7	- 2.6 p.p.
2016 – 2070 (Commission Européenne, Rapport sur le Vieillissement 2018)				

Annexe 3. Données démographiques et économiques – (actuelles et prévisions pour 2070)

	Année	Population		Ratio de soutien - cotisants pour 100 retraités	Taux d'emploi de 20 à 64 ans	Indice du PIB 2070 (2019 = 100)	Espérance de vie à 65 ans	
		Total (millions)	Ratio de dépendance des personnes âgées				Hommes	Femmes
Belgique (BE)	2019	11.5	307.7	164.9	70.6	184	79.8	84.3
	2070	11.8	187.6	128.4	70.9		86.3	90.3
Bulgarie (BU)	2019	7.0	277.8	126.8	75.2	184	71.5	78.8
	2070	5.0	164.5	107.9	73.5		82.9	87.7
Allemagne (DE)	2019	83.1	277.0	157.1	80.6	184	79.1	83.7
	2070	81.7	183.2	103.7	80.7		86.0	89.9
Espagne (ES)	2019	47.1	311.5	195.3	68.1	203	81.2	86.8
	2070	47.0	160.0	149.0	76.2		87.1	91.4
France (FR)	2019	67.1	274.0	137.1	71.6	193	80.1	86.3
	2070	69.4	175.7	124.6	74.5		86.7	91.4
Croatie (HR)	2019	4.1	287.4	117.8	66.8	175	75.3	81.6
	2070	3.0	154.8	104.0	69.6		84.3	88.8
Italie (IT)	2019	60.3	257.1	155.1	63.6	166	81.3	85.7
	2070	53.9	152.4	139.1	69.8		87.0	90.9
Lettonie (LV)	2019	1.9	289.0	168.7	77.6	184	70.6	80.2
	2070	1.2	157.2	123.7	77.4		82.6	88.5
Autriche (AT)	2019	8.9	325.7	166.2	76.8	193	79.8	84.3
	2070	9.2	178.9	116.3	79.5		86.3	90.2
Pologne (PO)	2019	38.0	344.8	179.0	73.3	214	74.1	82.0
	2070	30.8	147.5	91.1	72.1		84.3	89.5
Roumanie (RO)	2019	19.3	321.5	108.5	71.0	236	71.9	79.5
	2070	13.7	161.0	88.3	72.7		83.5	88.5
Suède (SE)	2019	10.3	284.1	230.4	82.1	248	81.4	84.7
	2070	13.1	200.8	151.6	83.0		86.8	90.3
UE27	2019	447.2	290.7	159.0	73.1	193	78.7	84.2
	2070	424.0	168.9	122.6	76.2		86.1	90.3

Source: Rapport sur le Vieillissement 2021 (Commission Européenne, 2020) et Rapport sur l'Adéquation des Pensions 2018, Vol 1 (Commission Européenne, 2018)

Ratio de dépendance des personnes âgées calculé à partir du tableau 1 : Population âgée de 20 à 64 ans / 100 personnes de 65 ans et plus

Ratio de soutien du tableau III.1.86: cotisants pour 100 retraités, pensions publiques - chiffres pour 2016 et 2070

Gross Public Pension Expenditure - figures for 2016 & 2070

Annexe 4 : Indicateurs du marché du travail										
	Taux d'emploi (Âge 20-64) %				Taux d'emploi (Âge 55-64) %			Taux d'emploi équivalent temps plein (Âge 20-64) %		
	Total	Hommes	Femmes	écart hommes-femmes	Male	Female	écart hommes-femmes	Male	Female	écart hommes-femmes
Belgique	70.6	74.6	66.6	8.0 p.p.	57.6	47.3	10.3 p.p.	71.4	57.1	14.3 p.p.
Bulgarie	75.2	79.4	70.8	8.6 p.p.	69.3	60.0	9.3 p.p.	78.4	69.9	8.5 p.p.
Allemagne	80.6	84.6	76.5	8.1 p.p.	77.0	68.3	8.7 p.p.	80.3	59.9	20.4 p.p.
Espagne	68.1	74.0	62.2	11.8 p.p.	61.1	47.0	14.1 p.p.	71.7	55.6	16.1 p.p.
France	71.6	75.2	68.1	7.1 p.p.	55.3	50.9	4.4 p.p.	72.9	61.1	11.8 p.p.
Croatie	66.8	72.2	61.5	10.7 p.p.	53.2	36.0	17.2 p.p.	71.0	59.7	11.3 p.p.
Italie	63.6	73.3	53.8	19.5 p.p.	64.8	44.6	20.2 p.p.	70.7	46.5	24.2 p.p.
Lettonie	77.6	79.4	75.9	3.5 p.p.	67.6	67.7	- 0.1 p.p.	77.4	72.1	2.3 p.p.
L'Autriche	76.8	81.2	72.4	8.8 p.p.	63.4	46.0	17.4 p.p.	77.6	57.4	20.2 p.p.
Pologne	73.3	81.0	65.5	15.5 p.p.	61.4	39.4	22.0 p.p.	79.5	62.8	16.7 p.p.
Roumanie	71.0	80.5	61.3	19.2 p.p.	60.3	36.5	23.8 p.p.	78.8	59.7	19.1 p.p.
Suède	82.1	84.5	79.7	4.8 p.p.	80.0	75.8	4.2 p.p.	81.0	72.7	8.3 p.p.
UE 27	73.1	78.9	67.2	11.7 p.p.	66.1	52.6	13.5 p.p.	76.1	58.7	17.4 p.p.
meilleurs / pires résultats	82.1 – 63.6 18.5 p.p.	84.6 – 72.2 12.4 p.p.	79.7 – 53.8 16.1 p.p.		80.0 – 53.2 26.8 p.p.	75.8 – 36.0 39.8 p.p.		81.0 – 70.7 10.3 p.p.	72.7 – 46.5 26.2 p.p.	

Eurostat

Annexe 5. Taux de remplacement théorique projeté (TRT)

	Âge de la retraite	Durée de la Carrière (années)	Taux de remplacement brut obligatoire Public	Taux de remplacement brut obligatoire * Privé	Taux de remplacement brut volontaire** Privé	Taux de remplacement net régimes obligatoires	Taux de remplacement net obligatoires + volontaires
Italie	71	49	79.5	---	--	91.8	91.8
Autriche	65	43	76.5	---	---	89.9	89.9
Espagne	65	43	72.3	---	---	83.4	83.4
France	66	44	60.1	---	---	73.6	73.6
Belgique	67	45	46.8	---	14.2	66.2	72.4
Lettonie	65	43	44.6	---	---	54.3	54.3
Suède	65	43	41.6	12.5	---	53.4	53.4
Allemagne	67	45	38.7	---	13.5	51.9	68.0
Pologne***	65	43	29.4	---	---	35.1	35.1

Source: OCDE, Panorama des Pensions 2016, Tables 51, 5.3, 5.6

Pas de chiffres fournis par l'OCDE pour la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie

Hypothèses clés (scénario de base):

Entrée sur le marché du travail en 2018 à 22 ans

Une carrière complète en permanence à un salaire moyen (les gains réels augmentent de 1,25% /an)

Retraite à l'âge légal national de la retraite

(Pour les régimes préfinancés) Taux de rendement réel moyen des investissements: 3% par an.

Les calculs se réfèrent au principal régime national des salariés du secteur privé.

* L'OCDE classe les régimes avec un taux de couverture d'au moins 85% comme (quasi) obligatoires

** L'OCDE envisage des régimes privés volontaires avec un taux de couverture supérieur à 40%

*** Valeur pour les hommes (pour les femmes, l'âge de la retraite est de 60 ans, les taux de remplacement sont plus faibles)

Bibliographie

- Barr, N., & Diamond, P. (2010). *Pension Reform; A Short Guide*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, A., Hirsch, D., Padley, M., & Shepherd, C. (2020, July 8). *A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2020*. Retrieved from Josef Rowntree Foundation:
file:///C:/Users/brinl/AppData/Local/Temp/a_minimum_income_standard_for_the_united_kingdom_in_2020_-_report.pdf
- Ebbinghaus, B. (2017). The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe. In P. Lang, *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: PIE.
- CES. (2019, April 4). *CES Action on access to social protection (Resolution)* . Retrieved from CES:
<https://www.CES.org/en/document/CES-action-access-social-protection-resolution>
- CES. (2019, July 4). *CES Action Programme 2019-2023*. Retrieved from CES:
<https://www.CES.org/sites/default/files/publication/file/2019-08/CES-14e%20Congre%CC%80s-Action%20Programme-UK-02.pdf>
- CES. (2021, February 24). *Economic Governance / European Semester* . Retrieved from CES:
<https://www.CES.org/en/issue/economic-governance-european-semester>
- European Commission. (2008). *Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2010, July 7). *EU launches public debate on the future of pensions*. Retrieved from European Commission:
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=839>
- European Commission. (2012). *White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*. Brussels: European Commission. Retrieved from European Commission:
<https://www.esn-eu.org/news/agenda-adequate-safe-and-sustainable-pensions>
- European Commission. (2015, May 5). *Graph of the week: Ageing report*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2015-05-12_ageing_report_en.htm
- European Commission. (2015). *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2017). *European Pillar of Social Rights*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights_en
- European Commission. (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1*. Brussels: European Commission.

- European Commission. (2019, November 11). *Council Recommendation on access to social protection*. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9478&furtherNews=yes>
- European Commission. (2019, September 12). *Social Scoreboard*. Retrieved from European Commission: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>
- European Commission. (2020, December). *Monitoring framework on Access to social protection for workers and the self-employed - Version 0*. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8358&furtherPubs=yes>
- European Commission. (2020, September 17). *NextGenerationEU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658
- European Commission. (2020). *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies*. Luxembourg: European Commission.
- European Commission. (2021, February 24). *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*. Retrieved from European Commission: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>
- European Commission. (2021, November 2020). *Demographic change in Europe - green paper on ageing*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_en
- European Commission. (2021, February 22). *EU Economic governance: monitoring, prevention, correction*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_en
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2018). *Fundamental Rights Report 2018*.
- Eurostat. (2021, February 2). *Closing the gender pension gap?* Retrieved from Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1>
- Eurostat. (2021). *European Union Labour Force Survey*. Retrieved from Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_%E2%80%93_data_and_publication
- Eurostat. (2021). *Glossary:Employed person - LFS - Statistics Explained*. Retrieved from Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employed_person_-_LFS
- Guardiancich, I., Iudicone, F., Natali, D., & Raitano, M. (2019). *European challenges for pension adequacy: Background Paper*. Brussels: CES.
- Harasty, C., & Ostermeier, M. (2020). *Population Ageing: Alternative measures of dependency and implications for the future of work*. Geneva: ILO.

- Mackenbach, P. D., Meerding, D. W., & Kuns, D. A. (2007, July). *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*. Retrieved from European Commission:
https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/socioeco_inequalities_en.pdf
- Marmot, S. (2013, December). *Health inequalities in the EU — Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot*. Retrieved from European Commission:
https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social_determinants/docs/healthinequalities_ineu_2013_en.pdf
- OECD. (2019). *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Pension at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
- Sabato, S., Corti, F., Spasova, S., & Vanhercke, B. (2019). *Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*. Brussels: European Economic and Social Committee.
- Verdun, A., & Zeitlin, J. (2018). Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice . *Journal of European Public Policy*, 137-148.
- Wöss, J., & Türk, E. (2011). *Dependency ratios and demographic change: The labour market as a key element*. Brussels: ETUI.