

## Résumé

### Un revenu minimum à tout âge : un focus sur les personnes âgées

#### Projet ETUI/CES

David Natali et Andrea Terlizzi

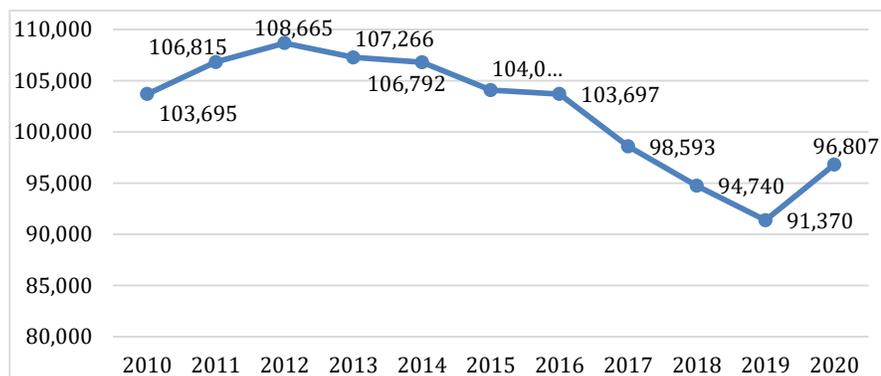
École des Hautes Etudes Sant'Anna, Pise

En réponse à l'appel d'offres proposé par l'Institut syndical européen (ETUI) sur le « Revenu minimum garanti à tous les âges », la recherche explore les dimensions clés de la « pauvreté des personnes âgées » en trois étapes: 1. la collecte d'informations sur les risques de pauvreté en Europe et dans les différents groupes d'âge (par exemple, entre les populations en âge de travailler et les personnes âgées) afin d'évaluer comment les personnes en âge de travailler et à la retraite sont touchées par la pauvreté; 2. l'évaluation des régimes de retraite minimale dans toute l'Europe (en comparant ces régimes pour les personnes âgées avec les régimes de revenu minimum pour les personnes en âge de travailler), avec quelques informations sur leur efficacité; et 3. la définition de stratégies politiques au niveau de l'UE visant à assurer une protection efficace du revenu minimum afin d'assurer une vie dans la dignité aux personnes âgées. Le présent résumé donne une synthèse des principaux résultats de la recherche.

#### 1. Risques de pauvreté en Europe et dans les groupes d'âge

La pauvreté est un phénomène complexe et multidimensionnel. Dans l'étude, nous nous référons d'abord à des indicateurs synthétiques, tels que l'indicateur de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE); l'indicateur AROP sur la pauvreté monétaire; les indicateurs sur la privation matérielle (privation matérielle sévère et privation matérielle et sociale sévère) et les indicateurs spécifiques sur l'accès aux biens (par exemple, la précarité énergétique). Le projet se réfère ensuite à des enquêtes pour mettre en lumière la perception des risques de pauvreté : la pauvreté monétaire et le (manque d') accès aux services sociaux (par exemple, les besoins médicaux non satisfaits). À partir de ces sources, l'équipe de recherche a extrait des informations à propos de tous les pays, groupes d'âge et sexes.

**Graphique 1. Personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, UE-27, 2010-2020 (en milliers de personnes). Source : Données SILC de l'UE (2022)**



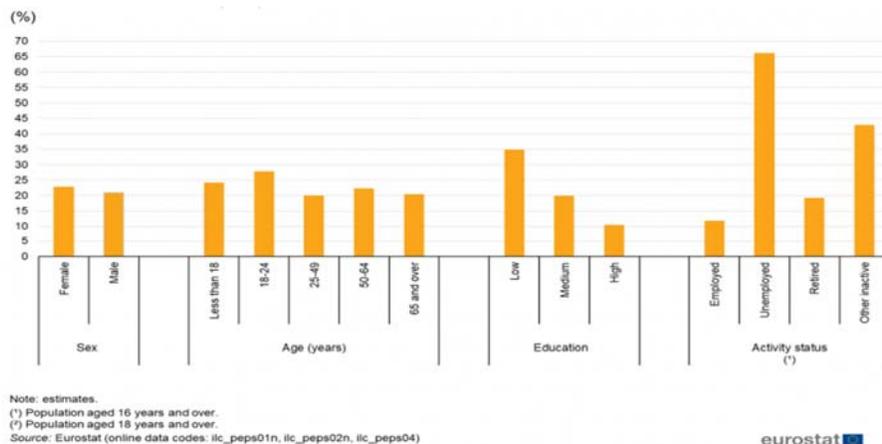
Les données montrent que la pauvreté est un risque persistant et répandu dans toute l'Europe, et que la crise du Covid-19 a encore aggravé le problème. En

2019, environ 91 millions de personnes (dont 17,9 millions d'enfants âgés de 0 à 17

ans) étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE, soit environ 17 millions de moins que le pic atteint en 2012 (Graphique 1). Néanmoins, l'objectif social ambitieux de la stratégie Europe 2020 d'une réduction de 20 millions n'a pas été atteint. Les données les plus récentes pour 2020 montrent une augmentation jusqu'à 96,8 millions de personnes à la suite du Grand Confinement et de la pandémie.<sup>1</sup>

Le projet met également en lumière la répartition des risques de pauvreté : entre les pays (les pays baltes et du Sud-Est présentent les risques les plus élevés, tandis que dans chaque groupe de pays – pays du Nord, continentaux, de l'Est et du Sud – il existe des différences marquées), les groupes d'âge (diminution des risques de pauvreté pour les personnes âgées) et le sexe (les femmes de tous âges sont plus exposées au risque de pauvreté que les hommes).

**Graphique 2. Part des personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, selon les caractéristiques socio-économiques dans l'UE, 2020. Source : Eurostat (2022)**



Les groupes d'âge les plus jeunes (jusqu'à 25 ans) sont les plus exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, tandis que

les personnes de plus de 64 ans présentent des risques beaucoup plus faibles. Pourtant, les groupes d'âge plus âgés ne sont pas exemptés de ce risque, et la situation s'aggrave dans le contexte de la pandémie (Graphique 2). Des données récentes confirment<sup>2</sup> que pendant la pandémie : a) la proportion de personnes ayant des difficultés à joindre les deux bouts a augmenté, en particulier chez les plus de 65 ans; b) chez les personnes âgées, les personnes âgées de 75 ans et plus sont plus susceptibles d'avoir des revenus inférieurs au seuil de pauvreté; c) les personnes âgées ont des problèmes accrus d'accès aux soins de santé et aux services sociaux (par exemple, les reports et les annulations de rendez-vous médicaux liés à la COVID-19 en raison des mesures de confinement).

<sup>1</sup> EU-SILC (2022), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_income\\_distribution\\_and\\_income\\_inequality](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality)

<sup>2</sup> Eurofound (2022) *La COVID-19 et les personnes âgées : Impact sur leur vie, leur soutien et leurs soins*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

## CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES :

Après la pandémie, les risques de pauvreté sont en hausse ;

À première vue, les personnes âgées semblent davantage protégées ; cependant, à la suite de la crise du Covid-19, les personnes âgées souffrent de problèmes financiers et d'un accès difficile aux services de santé ; parmi les personnes âgées, le groupe des 75 ans et plus est particulièrement exposé au risque de pauvreté.

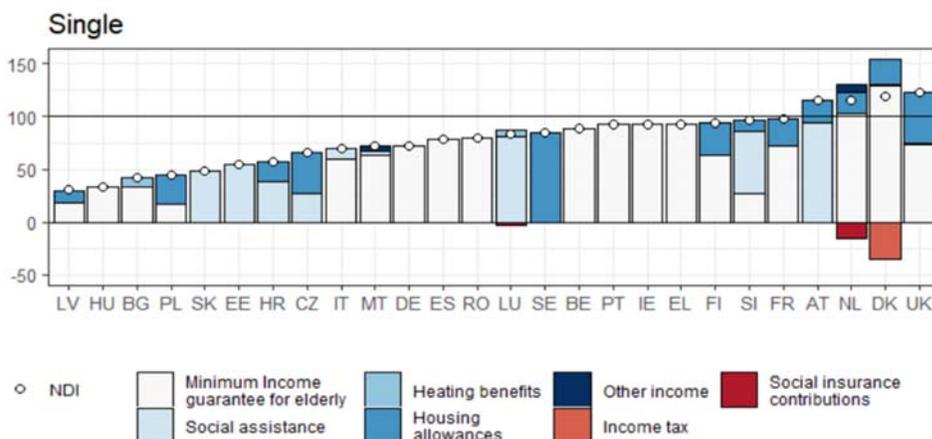
## 2. Les garanties de revenu minimum dans les États membres de l'UE

Les garanties de revenu minimum sont d'une importance cruciale dans la lutte contre la pauvreté. C'est particulièrement le cas pour les personnes âgées. Les États membres de l'UE ont mis en place différents types de garanties de revenu minimum pour les personnes âgées : une pension forfaitaire (quasi-)universelle ; et/ou une pension minimale contributive, soumise à des conditions d'admissibilité ; et/ou des prestations d'assistance sociale pour les personnes âgées, dans la plupart des cas en tant que protection des ressources en dernier recours, soumises à des conditions de ressources.

Ainsi, dans tous les pays observés, la protection contre les risques de pauvreté chez les personnes âgées est assurée par une combinaison de régimes : pensions contributives et non contributives ; régimes d'aide sociale et transferts monétaires pour des besoins spécifiques (par exemple, les transports publics, le chauffage des maisons, etc.). Cette complexité est souvent à l'origine de problèmes administratifs.

Des analyses comparatives récentes montrent que les réformes avant et après la pandémie ont amélioré la protection minimale des personnes âgées. Pourtant, dans la plupart des États membres de l'UE, le revenu minimum et les pensions minimales sont inférieurs au seuil de pauvreté. Le graphique 3 montre la faible efficacité des garanties de revenu minimum pour les personnes âgées n'ayant pas accès à des pensions contributives (ménages d'une personne).

**Graphique 3. Composantes du revenu des ménages de vieillesse n'ayant pas accès à des pensions ou à des prestations contributives, exprimées en pourcentage de 60 % du seuil médian de pauvreté monétaire, 2018. Source : Marchal et Siöland (2019)**



La carte des risques de pauvreté (indicateur AROP) dans l'UE montre trois groupes de pays : les pays nordiques et d'Europe centrale et orientale présentant de faibles risques (AROP entre 6 et 12%) ; pays d'Europe du Sud et d'Europe continentale présentant des risques de pauvreté moyens (AROP entre 13 et 18 %) ; et ceux qui présentent des risques élevés de pauvreté (AROP supérieur à 20 %), l'Europe balte et l'Europe du Sud-Est.

D'un point de vue institutionnel, les systèmes de retraite universels nordiques et néerlandais (d'empreinte beveridgienne) offrent une protection de niveau plus élevé contre le risque de pauvreté ; Les systèmes bismarckiens obtiennent des performances plus différentes, qui oscillent entre des niveaux de pauvreté faibles pour les personnes âgées (en Autriche, en France et au Luxembourg) et des niveaux moyens en Europe du Sud (Italie, Espagne et Portugal) et en Allemagne.

Lorsque nous comparons la protection du revenu minimum pour les personnes en âge de travailler (moins de 65 ans) avec celle de la population âgée (65 ans et plus), nous pouvons distinguer trois groupes de pays différents : <sup>3</sup>

- dans environ la moitié des pays européens, la pauvreté chez les personnes en âge de travailler est plus élevée que chez les personnes âgées (Europe nordique, continentale et méridionale);
- dans quelques autres États membres, le niveau global de pauvreté est similaire entre les deux groupes d'âge (Irlande);
- dans le troisième groupe, nous constatons un niveau de pauvreté des personnes âgées plus élevé que celui de la population en âge de travailler (par exemple, les pays Baltes; Pays du Sud-Est).

#### **CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES :**

La capacité à protéger les personnes âgées contre les risques de pauvreté varie significativement d'un État membre de l'UE à l'autre, mais dans une grande partie des pays de l'UE, les garanties de revenu minimum sont inférieures au seuil de pauvreté;

Pour réduire l'extrême pauvreté parmi la population retraitée, une garantie de revenu minimum est essentielle ;

Ce qui importe le plus, c'est la combinaison de transferts monétaires et de prestation de services pour faire face aux nombreuses dimensions des risques de pauvreté.

### **3. Perspectives d'une stratégie au niveau de l'UE sur les garanties de revenu minimum**

Le projet fournit la preuve de la reconnaissance générale de la nécessité d'une stratégie de l'UE pour soutenir l'action des États membres visant à garantir un revenu minimum adéquat à leurs citoyens. L'UE s'est engagée à cet égard - dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, le socle européen des droits sociaux (SEDS) et plusieurs documents politiques - à renforcer la cohésion sociale et à contribuer à améliorer la durabilité du projet européen.

---

<sup>3</sup> Ebbinghaus, B. (2021), Inégalités et risques de pauvreté chez les personnes âgées Europe : L'effet à double tranchant sur le revenu de systèmes de retraite, Politique sociale et administration, 55, 440-455.

Les débats scientifiques et politiques récents se sont concentrés sur trois questions principales : le contexte politique (favorable) au lendemain du Covid-19 ; le fondement juridique et la forme possible de l'intervention de l'UE sur le terrain ; et la nécessité d'un suivi plus efficace des risques de pauvreté et de l'efficacité de la protection du revenu minimum dans les États membres de l'UE.

Pour de nombreux analystes, la pandémie a donné une impulsion supplémentaire à une stratégie de l'UE pour lutter contre la pauvreté. Une vaste coalition de décideurs politiques et de parties prenantes a souligné la nécessité d'une stratégie paneuropéenne cohérente. En revanche, de nombreux analystes ont détecté un tournant dans les priorités de l'UE dans l'agenda social vers « des salaires minimums plus élevés, des régimes de revenu minimum plus efficaces, des systèmes fiscaux plus progressifs et une refonte globale de l'équilibre entre ce qui est fourni par l'État et ce qui est principalement abandonné aux 'forces du marché' ». Pourtant, le projet montre une résistance persistante à la consolidation du cadre de l'UE.

Cette tendance a été mise en évidence par le débat sur la base juridique d'une potentielle Directive-cadre de l'UE. Alors que beaucoup se penchaient sur l'article 153(1)(c) sur la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, d'autres proposaient de se baser sur l'article 153(1)(h), sur l'intégration des personnes exclues du marché du travail, et l'article 175 sur la cohésion sociale. Indépendamment de cela, la Commission a opté pour une Recommandation de l'UE telle que décrite dans le Plan d'action SEDS convenu en 2021 et la mise en œuvre de l'appel à contributions pour concevoir cette même Recommandation.

Bien qu'il existe des preuves de conflits sur les instruments du cadre de l'UE sur la protection du revenu minimum, il existe un consensus général sur la nécessité d'un suivi plus efficace. C'est le cas de la nécessité de nouveaux indicateurs pour fournir des preuves de la nature multidimensionnelle des risques de pauvreté (en particulier pour les personnes âgées). Cela devrait améliorer le tableau de bord social, favoriser une coordination plus efficace des stratégies des Pays Membres et encourager la convergence vers le haut des conditions de travail et de vie en Europe (comme l'a demandé la CES<sup>4</sup>). Le projet a fourni un résumé des propositions pour un suivi plus efficace, y compris l'idée du nouvel indicateur dit « Extended Headcount Ratio » (EHC).<sup>5</sup>

#### **CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES :**

De nombreux praticiens, parties prenantes et analystes estiment que la recommandation de l'UE représente une étape préliminaire utile, mais que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'accès et l'adéquation du revenu minimum garanti dans l'UE;

Un suivi plus efficace et la mise en place de nouveaux indicateurs sont essentiels pour la coordination des stratégies des États membres.

---

4 "Contribution de la CES sur le droit à des régimes de revenu minimum adéquats, accessibles et efficaces (2020), Adoptée lors de la réunion virtuelle du Comité exécutif extraordinaire du 23 septembre 2020

5 Goedemé, T.; Decerf, B.; Van der Bosh, K. (2022), A new poverty indicator for Europe: The extended headcount ratio, *Journal of European Social Policy*, 1.15.