



**issa**

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION  
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE  
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

# Séminaire technique sur les pensions

Paris, France, 1-2 octobre 2009

---

## Quelles perspectives quant au niveau de vie des retraités?

L'indexation des pensions dans les pays de l'Union Européenne (UE) et de l'OCDE

**Edward Whitehouse**

**Anna D'Addio**

**Rafal Chomik**

**Andrew Reilly**

**José Seisdedos**

Division des politiques sociale

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Paris

# Quelles perspectives quant au niveau de vie des retraités?

## L'indexation des pensions dans les pays de l'Union Européenne (UE) et de l'OCDE

Edward Whitehouse<sup>1</sup>

Anna D'Addio

Rafal Chomik

Andrew Reilly

José Seisdedos

Division des politiques sociale

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Paris

### Introduction

Les retraités sont en mauvaise position pour compenser les différences entre le pouvoir d'achat prévu de leurs pensions et ce qui se passe dans la pratique. Il est souvent trop tard pour changer de travail et modifier des décisions antérieures en matière d'épargne prises en fonction d'un revenu réel de retraite attendu. S'ils ne sont pas protégés par des pensions ou des annuités indexées, les niveaux de consommation des personnes âgées et leur niveau de vie relatif peuvent être affectés de façon disproportionnée.

L'analyse de la politique des pensions doit prendre en considération la valeur des prestations non seulement au moment du départ en retraite mais à mesure qu'elle évolue pendant la retraite, et ce par rapport à l'évolution des prix et des salaires. Par exemple, la forte augmentation de l'inflation au sein des pays de l'OCDE en 2007-2008 et sa baisse récente à un niveau à peine supérieur à 0 pour cent – avec un risque de déflation – amènent à nous interroger sur la manière dont les systèmes de pensions doivent réagir.

---

<sup>1</sup> Ce rapport a été produit par l'équipe des pensions de la Division des politiques sociales de l'OCDE, dirigée par Edward Whitehouse. Rafal Chomik et José Seisdedos qui ont contribué à ce rapport, ont été détachés auprès de l'OCDE par le ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni. Anna D'Addio et Andrew Reilly, membres de l'équipe des pensions, ont fourni une contribution importante. Martine Durand, John P. Martin, Mark Pearson et Monika Queisser du Secrétariat de l'OCDE ont fait des remarques utiles sur les versions antérieures.

L'équipe exprime sa profonde reconnaissance au groupe de travail de l'OCDE sur la politique sociale et au sous-groupe des indicateurs du Comité de politique sociale de l'Union européenne pour avoir fourni les données de base essentielles pour l'analyse.

Le groupe de travail de l'OCDE a fait également beaucoup de commentaires sur l'étude. Nous remercions tout particulièrement Asees Ahuja (délégué de la Commission européenne), Olivier Bontout (France), Aaron Grech (Royaume-Uni), Yasuhiro Himeno (Japon), Sean Innis (Australie), Ilari Keso (Finlande), Paul Morrin (Irlande) et Volker Schmitt (Allemagne).

*Edward Whitehouse, Anna D'Addio, Rafal Chomik, Andrew Reilly et José Seisdedos*

Cet article décrit les politiques d'indexation nationales actuelles et les données historiques sur le mode d'ajustement des pensions dans la pratique. Il examine différentes politiques d'indexation : par rapport aux prix, aux salaires ou à une combinaison des deux ; le choix de l'indice des prix et l'indexation progressive (lorsque les pensions faibles sont augmentées plus rapidement que les pensions élevées) sont également analysés.

## 1. L'indexation des pensions

### 1.1. Pourquoi indexer?

La raison d'un ajustement périodique des pensions est évidente. Pendant les périodes de forte inflation, la valeur réelle de la pension peut rapidement s'éroder. Par exemple, la pension réelle moyenne a baissé de 40 pour cent en Hongrie pendant les années 1980<sup>2</sup>. Même de faibles niveaux d'inflation peuvent avoir une incidence majeure pendant la retraite: la période s'écoulant après l'âge normal d'accès à la pension est en moyenne de 18,3 ans pour les hommes et de 22,5 ans pour les femmes dans les pays de l'OCDE. A titre d'exemple, une hausse annuelle des prix de 2,5 pour cent pendant cette durée prévue de la retraite réduirait la valeur réelle des pensions de 37 pour cent pour les hommes et de 43 pour cent pour les femmes si les prestations n'étaient pas ajustées.

L'indexation transfère le choix du niveau des prestations de la sphère politique à la sphère juridique<sup>3</sup>. Weaver (1988) estime que cela a une incidence sur l'agenda politique, en assurant à la fois que les prestations sont protégées et que les augmentations ne sont pas excessivement généreuses. En outre, comme les retraités acquièrent un poids plus important en cas de vieillissement de la population, cela permettrait d'éviter une "captation budgétaire", qui verrait les électeurs âgés favoriser leurs propres revenus aux dépens de ceux des autres.

Néanmoins, ces ajustements doivent-ils se faire automatiquement ? Les majorités politiques soutiendront soit une revalorisation, qui sera adoptée de toute manière, soient elles s'y opposeront et modifieront la loi. Par ailleurs, les politiques peuvent procéder à l'ajustement d'autres budgets affectant les retraités ou changer le régime fiscal des retraités pour annuler les effets d'une indexation automatique, et ceci sans avoir à légiférer.

L'indexation rend plus sûr la valeur réelle des prestations, et à ce titre fait partie du contrat d'assurance du système de pensions. L'indexation est une solution équitable qui minimise la compétition politique et les conflits sociaux intergénérationnels sur le thème des pensions.

### 1.2. Pourquoi ne pas indexer?

Il y a des raisons pour lesquelles l'indexation automatique des pensions n'est pas souhaitable. La première concerne la politique macroéconomique, notamment monétaire. Ces préoccupations sont anciennes : Wilson et Wilson (1982) signalent que Beveridge – auteur d'un rapport innovant sur l'assurance sociale (Beveridge, 1942) – était opposé à l'indexation automatique. Il estimait que l'indexation créerait une catégorie de personnes qui n'aurait rien à gagner à des politiques anti-inflationnistes et ne seraient ainsi pas disposées à en supporter le coût. Plus récemment, ce sont des arguments similaires qui sont à l'origine de l'interdiction de l'indexation en Argentine. Les mêmes arguments sont également invoqués dans le débat

<sup>2</sup> Palacios et Rocha (1997).

<sup>3</sup> D'autres éléments structurels des systèmes de pensions sont également conçus pour minimiser les ingérences politiques et préserver un contrat intergénérationnel à long terme. Par exemple, près de la moitié des pays de l'OCDE ont établi un lien automatique entre l'espérance de vie des différentes générations et le niveau des prestations ou les conditions d'octroi d'une pension. Whitehouse (2007) analyse les différents moyens de lier les pensions à l'espérance de vie.

portant sur la possibilité laissée aux gouvernements d'émettre ou non des obligations indexées.

L'indexation pourrait aussi restreindre la flexibilité de la politique budgétaire. En théorie au moins, l'indexation automatique pourrait empêcher le gouvernement de répartir équitablement la charge des coûts d'une compression budgétaire sur différentes générations.

## 2. Politiques nationales d'indexation

### 2.1. Indexation des pensions en cours de paiement

Pour les régimes de pensions publics liés salaires, seuls l'Autriche, la Grèce et la Lituanie, sur les 38 pays de l'OCDE et de l'UE, ont un dispositif d'ajustement discrétionnaire des pensions. Il existe une indexation des pensions sur les prix dans 12 pays, et une indexation sur les salaires dans quatre autres pays. La plupart des pays restants utilisent une combinaison d'indexation sur les prix avec une indexation sur les salaires, les cotisations sociales ou la croissance du PIB. Un petit nombre de pays complète la politique type d'indexation par des mécanismes automatiques qui se déclenchent pour stabiliser le système de pensions en réponse aux évolutions économiques et démographiques (voir la partie 4.2). Le tableau 1 montre les politiques actuelles d'indexation pour les régimes obligatoires au sein de l'UE et de l'OCDE.

**Tableau 1.** *Politiques d'indexation pour les régimes obligatoires au sein de l'UE et de l'OCDE*

Pays	Régime de pension	Indexation*	Autres/notes
Australie	Ciblée	W	Maintient un pourcentage constant du salaire moyen
	A cotisation définie	-	Choix individuel
Autriche	Liée aux salaires	D	
	Ciblée	D	
Belgique	Assistance sociale	P	L'indice des prix exclut l'alcool, les cigarettes et l'essence; indexation seulement si l'inflation est supérieure à 2%
	Pension minimum	P	
	Liée aux salaires	P	
Bulgarie	Liée aux salaires	S/P	
	Minimum	D	
	Assistance sociale	D	
	A cotisation définie	-	Sortie en rente pas obligatoire
Canada	Ciblée	P	
	De base	P	
	Liée aux salaires	P	
Chypre	De base	S/P	Indexation deux fois par an, en janvier sur les prix et en juillet sur S/P
	Supplémentaire	P	
République Tchèque	De base	S/P	ajustement sur les prix plus au moins un tiers de l'augmentation des salaires réels
	Liée aux salaires	S/P	
	Minimum	P	
Danemark	Ciblée	S	Moins l'allocation aux réserves
	De base	S	Moins l'allocation aux réserves
	A cotisation définie	-	Bonus périodiques; augmentation si les conditions financières le permettent

Estonie	Minimum	D	
	De base	S/P	
	Liée aux salaires	S/P	
	A cotisation définie	-	Aux choix rentes constantes ou indexées
Finlande	De base	P	En pratique, il y a eu des augmentations additionnelles
	Liée aux salaires	S/P	A partir de 2010, les augmentations seront ajustées sur la base de l'annuité prenant en compte l'espérance de vie
France	Ciblée	S	
	Minimum	P	
	Liée aux salaires	P	
	Professionnelle	D	Par de procédure automatique. Accord avec les partenaires sociaux nécessaire
Allemagne	Assistance sociale	D	
	Liée aux salaires	S	Salaires nets de la cotisation pensions
Grèce	Minimum	S	
	Ciblée	D	
	Liée aux salaires	D	Pas de pratique cohérente
Hongrie	Minimum	S/P	
	Liée aux salaires	S/P	
	A cotisation définie	S/P	
Islande	De base	S	Mais réduit en fonction du budget. Augmente au minimum avec P
	Ciblée	S	
	Professionnelle	-	Dépend des ressources du fonds. P au minimum.
Irlande	Ciblée	S	
	Pension de base	S	Augmentation récente supérieures aux salaires
Italie	Assistance sociale	D	
	Liée aux salaires	P	Augmentation comprise entre 100 et 75 pour cent de l'indexation sur les prix en fonction du montant de la pension
Japon	De base	P	
	Liée aux salaires	P	
Corée	Ciblée	P	
	Liée aux salaires	P	
Lettonie	Minimum	P	
	Liée aux salaires	S/P	Pensions inférieures à un certain montant majorées en fonction des prix
	Comptes individuels	-	Possibilité de choisir le versement d'annuités ou le transfert sur le dispositif lié aux salaires
Lituanie	De base	D	
	Liée aux salaires	D	
	Assistance sociale	D	
Luxembourg	Assistance sociale	D	
	De base	S	Au moins sur les prix avec une majoration supplémentaire liée à l'augmentation des salaires
	Minimum	S	
	Liée aux salaires	S	
	Professionnelle	S	Pas de condition légale mais habituelle
Malte	Ciblée	P	
	Liée aux salaires	P	
Mexico	Minimum	P	Egale à la valeur réelle du salaire minimum pour 1997
	A cotisation définie	-	Choix individuel
Pays Bas	De base	S	Salaire minimum net
	Professionnelle	S	Pas d'obligation légale mais usuel

Nouvelle Zélande	De base	P	
Norvège	Ciblée	S	
	De base	S	
	Liée aux salaires	S/P	
	A cotisation définie	-	Choix individuel
Pologne	Minimum	S/P	
	Liée aux salaires	P	Depuis 2008, majorée en fonction des P plus au moins 20 pour cent en fonction des S
	A cotisation définie	P	Sous forme d'annuités
Portugal	Ciblée	D	Récemment en fonction des prix
	Minimum	S	Salaire minimum net de cotisation
	Liée aux salaires	P	Majorations plus importantes des pensions plus faibles
Roumanie	Liée aux salaires	P	Devrait être fonction des P
Slovaquie	Liée aux salaires	S/P	
	A cotisation définie	-	Choix individuel
Espagne	Liée aux salaires	P	
	Minimum	P	
Slovénie	Liée aux salaires	S	
	Assistance sociale	-	
Suède	Ciblée	P	
	Liée aux salaires	S	Salaires bruts moins la "norme de croissance" de 1,6 pour cent et l'ajustement de stabilité
	Professionnelle	S	
	A cotisation définie	-	Choix individuel
Suisse	Ciblée	S/P	
	Liée aux salaires	S/P	
	Professionnelle	-	Discrétionnaire
Turquie	Ciblée	P	
	Minimum	P	
	Liée aux salaires	P	
Royaume-Uni	Ciblée	P	En fonction des prix ou plus; jusqu'aux salaires si la situation budgétaire le permet
	De base	P	
	Liée aux salaires	P	
États-Unis	Ciblée	P	
	Liée aux salaires	P	

*Source:* Autorités nationales ; Administration de la sécurité sociale des Etats-Unis.

Note: P représente les prix, S les salaires, S/P l'indexation combinée en fonction des salaires et des prix, D l'indexation discrétionnaire.

\* Sur la base de la législation jusqu'en 2006. Certains pays ont depuis lors procédé à des modifications de leur politique d'indexation (par exemple, la Pologne, la Hongrie, l'Estonie et la Norvège).

## 2.2. L'indexation des paramètres des systèmes de pensions

L'indexation est également pertinente pour un certain nombre de paramètres des systèmes de pensions. Dans les régimes où les pensions sont liées à une condition de ressource et dans les régimes de pensions de base, les politiques d'indexation ont une incidence beaucoup plus forte sur les revenus de retraite des individus que dans le cas des pensions en cours de service. C'est parce qu'elles affectent non seulement l'évolution de la valeur de la prestation pendant la retraite mais aussi la valeur initiale de départ au moment du départ en retraite.

Le régime de pensions de base du Royaume-Uni en fournit une bonne illustration. La valeur de la pension de base est liée aux prix depuis 1981<sup>4</sup>. A cette époque, elle correspondait à 24 pour cent des salaires moyens. Aujourd'hui, elle équivaut tout juste à 15 pour cent des salaires moyens<sup>5</sup>. Si l'indexation sur les prix devait se poursuivre, d'ici 45 ans, la pension de base pour les nouveaux entrants atteindrait alors à peine 6,4 pour cent des salaires moyens lorsqu'ils prendraient leur retraite<sup>6</sup>. C'est en raison de cette érosion de la valeur de la pension de base par rapport au niveau de vie que la réforme récente – accueillie favorablement par l'ensemble des partis – modifiera l'indexation de la pension de base afin de la refaire reposer sur les salaires. Cet exemple montre que pour les régimes de pensions de base et de pensions versées sous condition de ressources, l'ajustement des montants des prestations au niveau où elles sont d'abord demandées est particulièrement important. En revanche, dans les régimes liés aux salaires, la valeur réelle des pensions nouvelles s'accroît à mesure que les salaires réels augmentent entre le moment où ces droits sont acquis et celui où la pension est liquidée. La Suède lie aux prix ses régimes assujettis à une condition de ressources (comme le Royaume-Uni, par exemple). La conséquence, sur les longues périodes caractéristiques des politiques de pensions, est que ces régimes ne sont pas près de disparaître<sup>7</sup>.

Les pensions de base, les régimes assujettis à une condition de ressources et les pensions minimales jouent un rôle important dans de nombreux pays de l'OCDE (voir Hoskins, Pearson et Whitehouse, 2008), dont beaucoup ajustent la valeur de la prestation en fonction de l'évolution des salaires pour maintenir un taux de remplacement déterminé.

L'indexation affecte d'autres paramètres, comme les plafonds pour les salaires ouvrant droits à pension. La plupart des pays n'impose pas aux travailleurs à revenus élevés de cotiser au régime de retraite sur la totalité de leurs salaires. Une limite est fixée aux salaires servant à calculer les cotisations obligatoires et les prestations de retraite. Le plafond moyen appliqué pour les pensions publiques dans les 19 pays de l'OCDE (qui en sont dotés) est égal à 189 pour cent des salaires moyens, et beaucoup n'ont pas de mécanisme d'ajustement institutionnel. Les plafonds ont été majorés par rapport aux prix et aux salaires afin de créer des recettes supplémentaires de cotisation dans un certain nombre de pays. Par exemple, la Hongrie a relevé le plafond de 225 pour cent des salaires moyens en 2002 à 420 pour cent en 2004 (mesure des salaires effectuée par l'OCDE). Toutefois, les recettes à court terme entraînent des obligations supplémentaires futures en matière de pension.

---

<sup>4</sup> En pratique, il y a eu des majorations discrétionnaires en fonction de l'inflation au cours de ces huit dernières années: voir ci-dessous.

<sup>5</sup> Il existe également des effets complexes de l'indexation de la pension de base sur la valeur des prestations dans le régime lié aux salaires: voir Disney et Whitehouse (1991).

<sup>6</sup> Ce calcul utilise l'hypothèse de référence de croissance réelle des gains de 2 pour cent par an de l'OCDE.

<sup>7</sup> Par exemple, pour les nouveaux entrants, le revenu minimum de retraite d'ici 45 ans représenterait à peine 14 pour cent des salaires moyens en Suède. Il est difficile de croire qu'il sera politiquement possible de verser des revenus aussi bas aux personnes âgées pauvres (voir également l'analyse dans OCDE, p. 27).

### 3. L'indexation dans la pratique

En examinant l'histoire des ajustements de prestations, on trouve des exemples de gouvernements qui ont ignoré l'indexation automatique. La question devient alors empirique plutôt qu'une description de politiques déterminées. De quel montant les pensions nominales ont-elles augmenté sur une certaine période et combien cela représente-t-il par rapport à la hausse des prix et des salaires? Cette partie examine l'expérience des 29 pays de l'UE et de l'OCDE pour lesquels il existe des données. Des commentaires non-exhaustifs sur la politique d'indexation dans une perspective historique sont inclus chaque fois que cela est possible.

Les données historiques ont été fournies par des fonctionnaires nationaux. En général, l'analyse est centrée sur le principal régime lié aux salaires. Pour les pays dotés de pensions de base (Canada, Irlande, Malte, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni, par exemple) ou de régimes sous condition de ressources (Australie, par exemple), la série chronologique correspond à la valeur nominale de la prestation. Pour les Républiques tchèque et slovaque, la nature des données impliquait l'utilisation de la pension moyenne non pondérée en cours de service. Toutes les autres sont des pensions liées aux salaires et les données de base correspondent à l'augmentation annuelle en pourcentage des pensions<sup>8</sup>.

#### 3.1. Les pensions par rapport aux prix

La première série de graphiques (figures 1 à 4) examine l'évolution de la valeur réelle des pensions. Les modifications des valeurs des pensions ont été déflatées par l'indice national des prix à la consommation<sup>9</sup>. Pour faciliter les comparaisons, celles-ci ont été converties en un indice fixé à 100 en 2006.

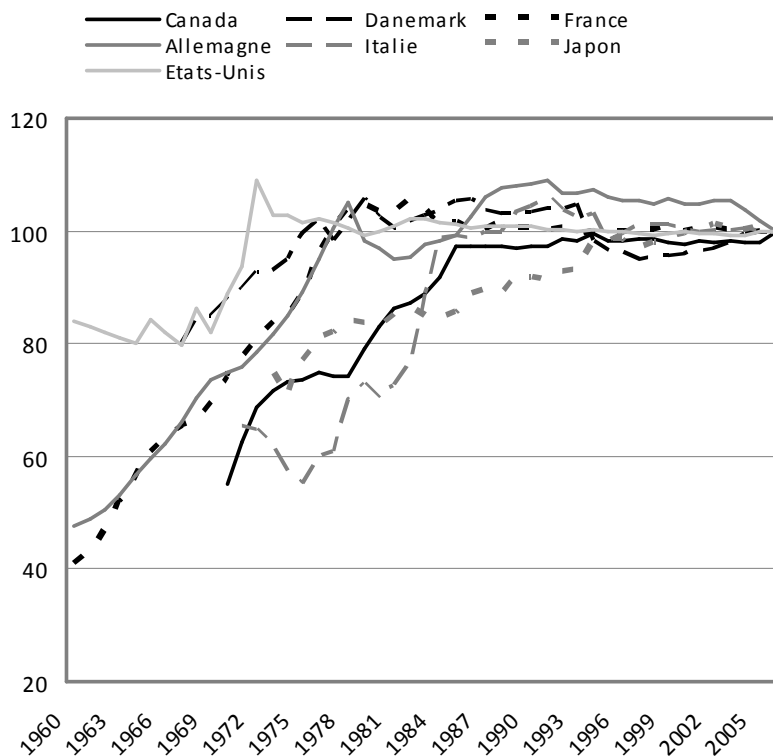
Il est à noter que cela n'indique pas la pension moyenne perçue par les retraités. Son objet est d'isoler l'effet des politiques et pratiques d'indexation sur les pensions des autres facteurs : la situation économique et financière, la maturation des systèmes de pensions, les réformes des pensions, etc.

---

<sup>8</sup> Les paiements forfaitaires, comme ceux de la République tchèque en 2004, de la Roumanie en 1993 et 1996 ou ceux de la Slovénie dans les années 1970, ne sont pas inclus.

<sup>9</sup> Dans de nombreux cas (voir la partie 5 ci-dessous), différents indices du coût de la vie ont été utilisés pour le calcul des prestations. Par ailleurs, le calendrier de l'évolution des prestations par rapport au calendrier de l'évolution des prix peut aussi diverger. Cela veut dire que des modifications réelles des prestations de retraite pourraient apparaître dans le graphique même si les pays ont adopté et mis en oeuvre une indexation des prix. Toutefois, ces différences sont minimes et auront tendance à disparaître avec le temps.

**Figure 1. Augmentations réelles puis stabilité des valeurs des pensions**



Source: Analyse par l'OCDE des informations nationales sur l'indexation des pensions ; base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques.

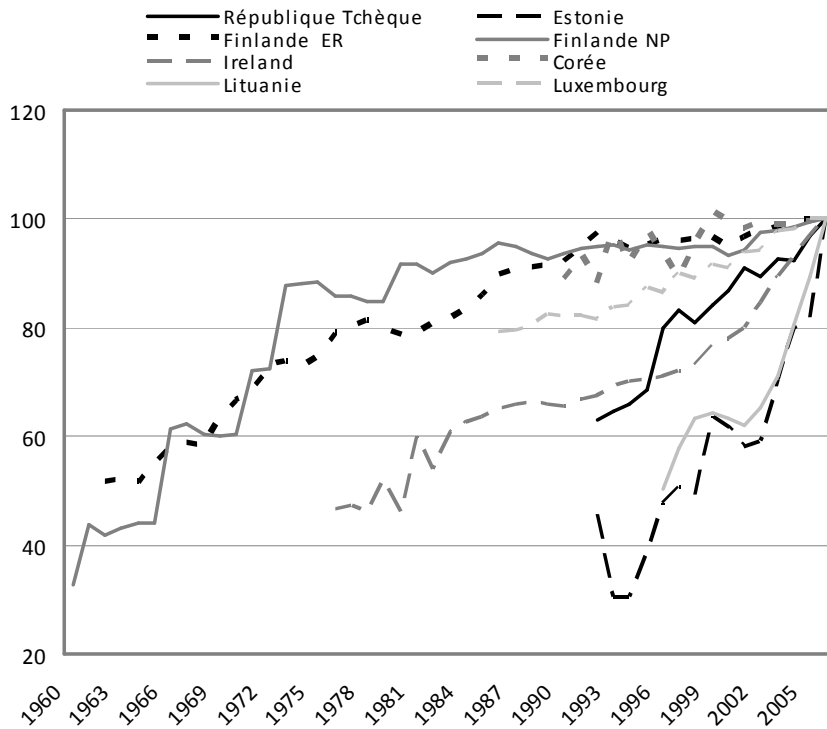
La figure 1 montre les résultats pour sept pays qui ont connu des hausses réelles des pensions au début de cette période. Ce schéma reflète les pressions budgétaires croissantes à mesure que les systèmes de pension mûrissaient et que les gouvernements cherchaient à restreindre les budgets sous le coup de contraintes économiques et financières.

En Allemagne et en France, les pensions réelles ont plus que doublé entre 1960 et 1978, et depuis lors, la valeur réelle des pensions a généralement stagné. En Allemagne, où les pensions ont été liées aux salaires en 1957, ce schéma est associé au plafonnement des ajustements de prestation dans la seconde moitié des années 1970 et au début des années 1990. En France, la période de stabilité des valeurs réelles laisse à penser que l'indexation n'a pas été strictement suivie, dès lors que celle-ci est passée des salaires aux prix en 1993 seulement, et que d'autre part la croissance réelle des salaires a été positive.

Les pensions réelles aux Etats-Unis ont augmenté de 37 pour cent entre 1967 et 1972. L'indexation formelle des pensions en cours de paiement sur les prix à la consommation a été instaurée par la législation en 1972-73, mettant fin aux augmentations réelles des prestations pendant la retraite. L'indexation aux Etats-Unis a été complètement suspendue pendant l'année 1984.

Les augmentations réelles au Danemark paraissent également avoir pris fin à la fin des années 1970. Dans les autres pays étudiés, les augmentations des pensions réelles ont pris fin plus tard : en 1984 en Italie, en 1986 au Canada et en 1994 au Japon. En Italie, par exemple, les pensions réelles ont augmenté à un taux de 3,5 pour cent par an entre 1970 et 1984. Cependant, les pensions ont été, par la suite, relativement stables en termes réels, y compris pendant la période de six mois en 1992 durant laquelle le gouvernement a suspendu l'indexation.

**Figure 2. Augmentations réelles continues des valeurs des pensions**

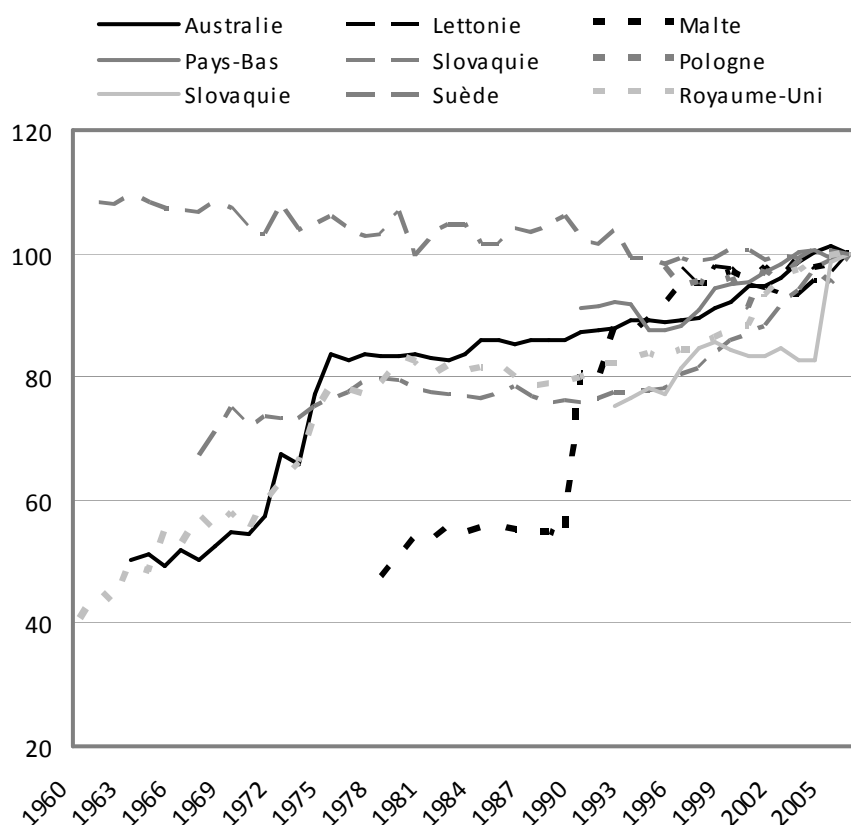


Source: Analyse par l'OCDE des informations nationales sur l'indexation des pensions ; base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques.

La valeur réelle des pensions au fil du temps a pour caractéristique commune une augmentation presque continue (figure 2). En Irlande, la valeur a plus que doublé entre le milieu des années 1970 et 2006, le taux de croissance annuel s'élevant à environ 3 pour cent. En République tchèque et en Estonie, où les pensions sont en partie indexées sur les prix et en partie sur les salaires, comme en Lituanie, où les ajustements sont discrétionnaires, la valeur réelle des pensions a augmenté pendant presque toutes les années pour lesquelles on dispose de données; entre 1996 et 2006, l'augmentation réelle moyenne a été respectivement de 2,3 pour cent, 8,2 pour cent et 7,2 pour cent par an. La Corée a enregistré une faible augmentation de 12,3 pour cent au cours des 17 années de la période pour laquelle on dispose de données.

En Finlande, la valeur réelle de la pension nationale (notée PN) – qui combine une composante de base et une composante sous condition de ressources – a augmenté rapidement jusqu'au milieu des années 1970. Sa croissance durant cette période a été en moyenne de 8,5 pour cent par an, et de 0,7 pour cent depuis. Par contre, les pensions liées aux salaires en Finlande (notées LS) ont connu une croissance réelle plus régulière, de 2,1 pour cent par an dans les années 1960, 1970 et 1980. Toutefois, depuis 1990, la croissance réelle est à peine de 0,4 pour cent par an. Ces tendances sont conformes à la politique d'indexation du régime lié aux salaires: une indexation sur les salaires jusqu'en 1977, puis une indexation pondérée à parts égales sur l'évolution des salaires et des prix jusqu'en 1995, avant de passer à une indexation de 20 pour cent sur les salaires et de 80 pour cent sur les prix. Toutefois, les augmentations de l'indice ont été gelées en 1994 à la suite des pressions exercées par la récession.

**Figure 3. Périodes mêlées de stabilité et d'augmentations réelles des valeurs des pensions**



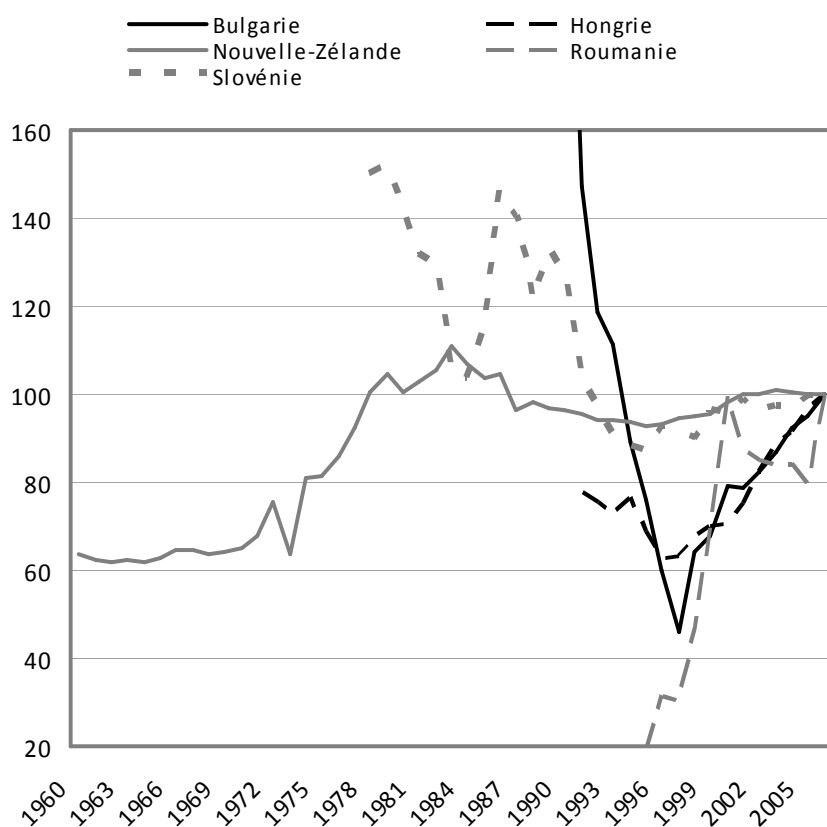
Source: Analyse par l'OCDE des informations nationales sur l'indexation des pensions ; base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques

La figure 3 montre des pays ayant différents modes d'indexation au cours du temps et qui présentent certaine période de stabilité. Le modèle d'indexation pour l'Australie, Malte, la Norvège et le Royaume-Uni est similaire, avec des augmentations réelles des pensions jusqu'au milieu des années 1970 (par exemple, 4,5 pour cent par an au Royaume-Uni). Par la suite, les valeurs des pensions réelles ont été relativement constantes. Cette période a été suivie par un net redressement des pensions réelles à partir du début des années 1990. La croissance de la valeur des pensions durant cette dernière période a été plus marquée à Malte, avec près de 10 pour cent d'augmentation par an entre 1990 et 1996. A Malte, la stabilité de la valeur réelle des pensions dans les années 1980 a été le résultat de la politique du gouvernement qui à cette époque s'est efforcé de contenir l'inflation et les salaires, alors que les augmentations enregistrées au début des années 1990 ont coïncidé avec les réformes de la protection sociale entreprises par le gouvernement. Au Royaume-Uni, l'indexation des pensions sur les salaires a acquis une importance politique symbolique, mais cette politique n'a été appliquée qu'entre 1978 et 1981. Paradoxalement, c'est la seule période en 50 ans où les salaires réels n'ont pas augmenté. La Norvège, qui avait une politique d'indexation mixte, a connu des hausses réelles des pensions jusqu'au milieu des années 1970, puis une stabilité avant de nouvelles hausses depuis le milieu des années 1990. En Australie, le début de la stabilité des pensions réelles est lié à l'introduction de l'indexation sur les prix au milieu des années 1970, tandis que l'augmentation modérée ultérieure résulte de l'engagement à augmenter les pensions au-delà des prix jusqu'à ce qu'elles atteignent une certaine proportion du revenu moyen.

Une autre caractéristique commune ressortant de la figure 3 est la stabilité globale des valeurs réelles. Si la valeur réelle des pensions en Suède a baissé de 7 pour cent pendant la période de 45 ans analysée, l'évolution des pensions moyennes d'une année à l'autre a été en moyenne de 0 pour cent. La faible baisse des années 1990 a coïncidé avec l'instabilité financière et pourrait refléter les économies budgétaires qui ont atténué les résultats de l'indexation (Timonen, 2003).

La stabilité caractérise aussi la Lettonie et la Pologne, même s'il s'agit d'une courte période excluant les turbulences liées à leur transition. Pour ces deux pays, qui lient leurs pensions à l'inflation, la croissance réelle moyenne de la valeur des pensions pendant les dix années allant jusqu'à 2006 a été de 0 pour cent. Pendant la même période, les Pays-Bas, pour lesquels les données sont également limitées, ont enregistré une croissance moyenne de la valeur réelle des pensions de 0,6 pour cent, tandis que la Slovaquie a connu un niveau réel constant des pensions avant une nette augmentation de 20 pour cent durant les deux dernières années.

**Figure 4. Baisses et hausses mêlées de la valeur des pensions**



Source: Analyse par l'OCDE des informations nationales sur l'indexation des pensions ; base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques.

Le dernier graphique de cette première série – figure 4 – montre les pays ayant un profil caractérisé par des hausses et des baisses. Dans ce graphique, on constate que les anciennes économies dirigées ont connu une évolution considérable de la valeur réelle des pensions. Une bonne part de la baisse de la valeur réelle des pensions dans ces pays est due à la forte inflation qui a touché ces pays pendant leur transition vers l'économie capitaliste. En Hongrie, les prestations réelles ont baissé au début des années 1990 de 4,1 pour cent par an et ont perdu près de 20 pour cent de leur valeur. Cela est lié à l'indexation sur les salaires, dont la valeur réelle s'est réduite au début des années 1990. La tendance s'est inversée à la fin des

années 1990 où la valeur réelle des pensions a augmenté de 60 pour cent pendant les dix années allant jusqu'à 2006. Ce profil est plus prononcé pour la Bulgarie, où la valeur réelle des pensions a baissé de 82 pour cent dans la première partie des années 1990 et a augmenté depuis lors. L'indexation en Bulgarie était liée aux prix au début des années 2000 pour être ensuite remplacée par une indexation mixte sur les prix et les salaires. En Slovénie, où les pensions ont été indexées sur les salaires depuis 1974, la réduction de la valeur réelle des pensions entre 1978 et 1995 a été de 2,6 pour cent par an en moyenne, puis la tendance s'est inversée, avec une croissance annuelle moyenne de 1,3 pour cent au cours de la décennie suivante. La Roumanie a connu une hausse considérable de la valeur réelle des pensions dans les années 1990, égale à 8,6 pour cent par an en moyenne. Malgré une forte baisse après l'an 2000, la Roumanie a enregistré un niveau constant des pensions réelles pendant la période 2000-2006 en raison d'une hausse au cours des deux dernières années.

Le profil des pensions réelles en Nouvelle-Zélande montre des hausses rapides dans les années 1970, qui ont pris fin en 1979. Le niveau des pensions réelles a ensuite baissé pendant les années 1980 et au début des années 1990, une période durant laquelle les hausses des pensions ont été gelées. Il y a eu ensuite un redressement des pensions réelles au milieu des années 1990 et une stabilisation depuis lors.

### **Encadré 1. L'ajustement des pensions en cas de déflation ou de faible inflation**

Il peut être politiquement difficile d'augmenter les prestations d'un faible montant quand l'inflation est basse. L'indice des prix à la consommation utilisé pour majorer la pension de base au Royaume-Uni a enregistré une augmentation annuelle de 1,1 pour cent en 1999. Cela a entraîné une majoration de la pension de base de 75 pences par semaine. Cette augmentation a été jugée "dérisoire" par les retraités militants et les syndicats. Le gouvernement a alors répondu en pérennisant un versement annuel de 100 £ pour les retraités (afin de payer le combustible pour l'hiver) et en dispensant les personnes de plus de 75 ans de la redevance télévisuelle.

De même, en Pologne, l'ajustement au titre de l'inflation pour 2002 a été d'à peine 0,5 pour cent. Pour protester, les retraités ont renvoyé la majoration de quelques zlotys, en espèces, à l'organisme d'assurance sociale. Depuis lors, il est procédé à des ajustements seulement quand les variations cumulées de l'inflation atteignent 5 pour cent.

L'épisode le plus récent de déflation dans un pays de l'OCDE s'est produit au Japon durant la période 1999-2001. Les prix ont baissé au cours des trois années successives de 0,3 pour cent, de 0,7 pour cent et de 0,7 pour cent. Le gouvernement n'a pas imposé de réductions des prestations certainement en raison de difficultés politiques mais aussi pour des raisons économiques, et ceci dans le but de stimuler la consommation des ménages. L'augmentation globale des pensions réelles - en raison de la déflation - a été de 1,7 pour cent au cours de la période 1999-2001.

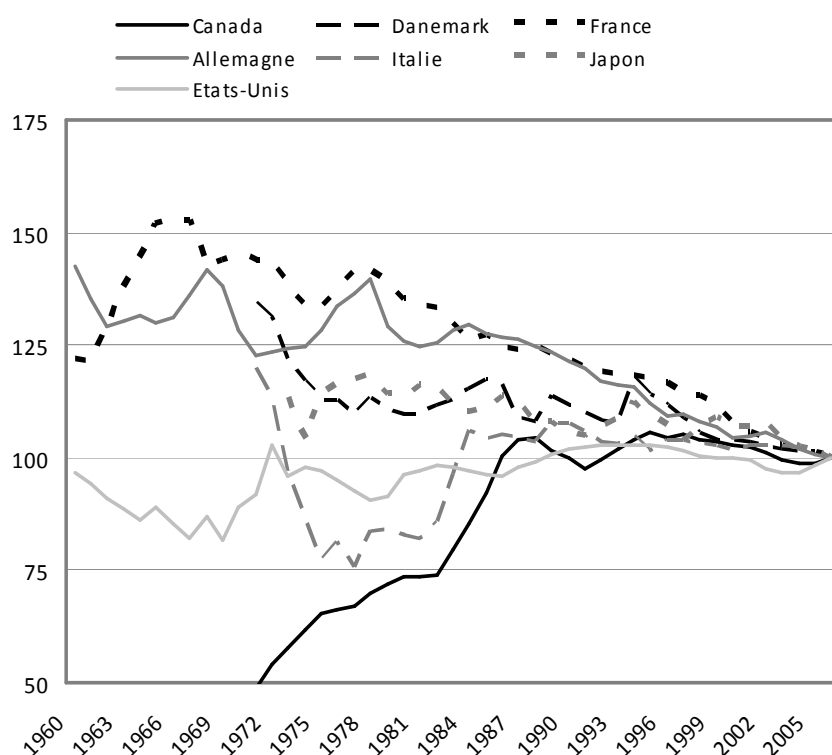
Ajuster les pensions pour prendre en compte l'inflation mais en ignorant la déflation provoque un effet de cliquet - les pensions peuvent augmenter mais jamais baisser - ce qui pose des problèmes budgétaires. Pour éviter ces problèmes, le Japon réduira à l'avenir les prestations pour récupérer ce gain. Un facteur de 98,3 pour cent (reflétant la baisse des prix globale de 1,7 pour cent) sera appliqué aux montants futurs des pensions. Par ailleurs, comme la déflation s'est poursuivie, la politique a changé. Les prix ont baissé de 0,9 pour cent en 2002 et de 0,3 pour cent en 2003 et en 2005. Les prestations ont été réduites conformément à ces baisses durant ces années-là.

## 3.2. Les pensions par rapport aux salaires moyens

Le second élément de référence utilisé pour évaluer les politiques nationales d'indexation au fil du temps est le revenu moyen de l'économie nationale. Cette mesure est utile pour deux raisons. D'abord, la comparaison avec les prix montre l'évolution des pensions par rapport au coût de la vie, alors que la comparaison avec les salaires moyens montre l'évolution des pensions par rapport au niveau de vie des travailleurs. Ensuite, beaucoup de pays menaient des politiques qui liaient les pensions à la variation des salaires moyens pendant au moins une partie de la période étudiée.

L'analyse regroupe les pays dans les quatre mêmes catégories que l'analyse portant sur l'inflation dans les figures 1 à 4. Toutefois, les grandes différences dans la croissance des salaires réels entre pays montrent que les profils des valeurs des pensions par rapport aux salaires sont différents des valeurs réelles (ajustées sur les prix)<sup>10</sup>.

**Figure 5. Evolution des pensions par rapport aux salaires moyens**



*Source:* Analyse par l'OCDE des informations nationales sur l'indexation des pensions ; base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques et offices nationaux des statistiques.

La figure 5 montre les cas des six pays qui ont enregistré une hausse des pensions réelles ayant débuté au début des années 1960 et ayant pris fin aux alentours de 1980.

L'Italie a connu une baisse importante des pensions par rapport aux salaires au début des années 1970, résultant d'une augmentation très rapide des salaires d'en moyenne 10 pour cent par an. La fin des années 1970 et le début des années 1980 ont vu un retournement partiel de tendance, avec une augmentation des pensions par rapport aux salaires malgré un ajustement des pensions à la fois sur les prix et les salaires pendant cette période. Depuis 1985, les

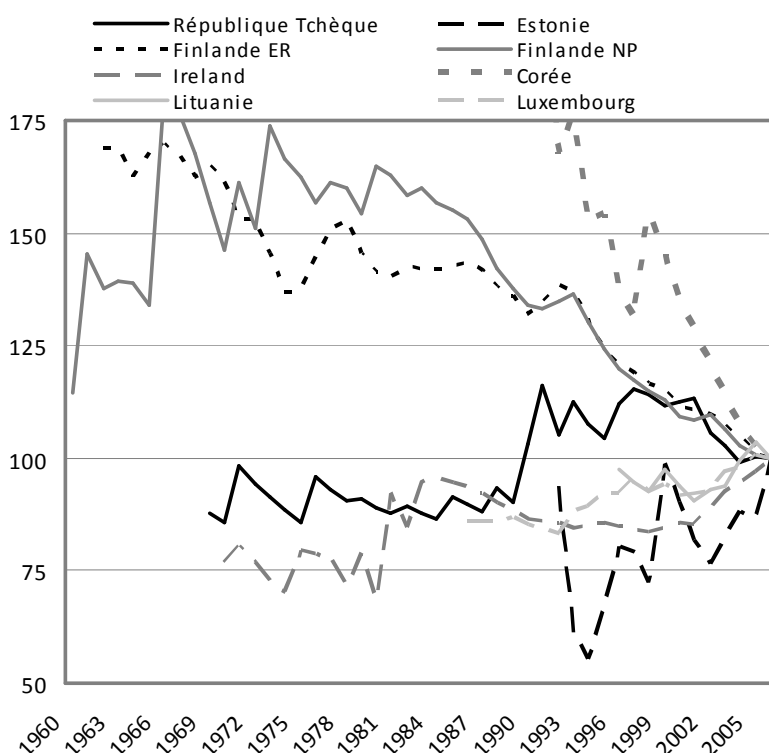
<sup>10</sup> Malheureusement, la base de données de l'OCDE contient des informations sur la croissance des gains pour de plus courtes périodes que pour les indices des prix pour certains pays.

pensions ont baissé par rapport aux salaires mais la baisse ne paraît pas importante car l'indexation sur les prix depuis 1992 a coïncidé avec une lente croissance des revenus réels durant cette période.

L'augmentation d'un tiers des pensions réelles au début des années 1960 en France a été beaucoup plus rapide que la croissance des salaires. Dans les années 1970, les pensions sont restées à peu près constantes par rapport aux salaires. En Allemagne, les pensions se sont en gros maintenues au niveau de la croissance des salaires pendant les années 1960 et 1970. Toutefois, l'Allemagne et la France ont enregistré une baisse depuis 1980, les pensions perdant environ 30 pour cent de leur valeur par rapport aux salaires. Ce profil n'est pas conforme à la politique officielle d'indexation, qui a lié les prestations de pension aux salaires pendant la majeure partie de la période dans ces deux pays. Le Danemark et le Japon ont enregistré une baisse régulière des pensions par rapport aux salaires, bien que le Danemark ait changé sa politique en 1990 en indexant les pensions sur les salaires plutôt que sur les prix<sup>11</sup>. Les États-Unis, à l'inverse, ont connu une relation stable entre la croissance des pensions et celle des salaires, due en grande partie à des salaires réels constants.

Au Canada, où l'indexation est liée aux prix, les augmentations des pensions dans les années 1970 et au début des années 1980 ont été nettement plus rapides que la croissance des salaires. Depuis 1985, la pension est restée inchangée par rapport aux salaires, un profil similaire à celui constaté pour la valeur des pensions réelles dans la figure 1, car la croissance des salaires réels au cours de cette période a été très lente.

**Figure 6. Evolutions des pensions par rapport aux salaires moyens: Finlande, Irlande et Luxembourg**

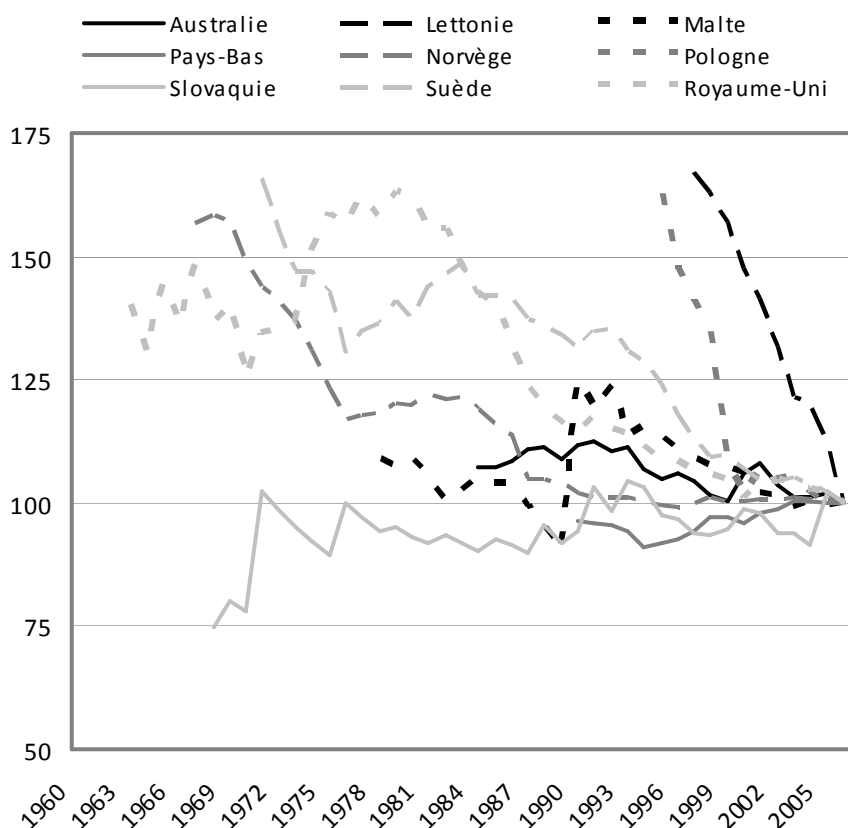


Source: Analyse par l'OCDE des informations nationales sur l'indexation des pensions; base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques et bureaux nationaux de statistiques.

<sup>11</sup> L'indexation des pensions et d'autres prestations sociales est basée sur les augmentations de salaires diminuées des dotations pour la constitution de réserves.

La seconde série de pays a été regroupé dans la figure 2 dans la mesure où ceux-ci ont enregistré une hausse réelle presque continue des prestations. La figure 6 montre que les prestations ont augmenté légèrement plus vite que les salaires au Luxembourg, notamment à partir des années 1990. L'Estonie a connu une faible hausse des pensions par rapport à la croissance des salaires. La volatilité du profil pour l'Estonie reflète des augmentations sporadiques des prestations qui compensaient des niveaux d'inflation élevés. En Irlande, les pensions ont pris un léger retard par rapport aux salaires à la fin des années 1980, une période de hausse rapide des salaires. Ces cinq dernières années ont connu des hausses plus rapides que celles des salaires dans la mesure où le gouvernement s'était fixé comme objectif une hausse importante des pensions de base. Les pensions ont baissé par rapport aux salaires en Finlande depuis le milieu des années 1970 d'environ un tiers au total. Malgré l'absence de règles d'indexation formelles en Lituanie, et en République tchèque avant les années 1990, l'évolution des pensions a en gros suivi la croissance du salaire moyen. La Corée a connu une hausse rapide des salaires durant la dernière décennie, en moyenne d'environ 4 pour cent par an, ce qui a provoqué une érosion des prestations, réduites de moitié au cours des 15 dernières années, par rapport aux salaires.

**Figure 7. Evolution des pensions par rapport aux salaires moyens: Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Etats-Unis**

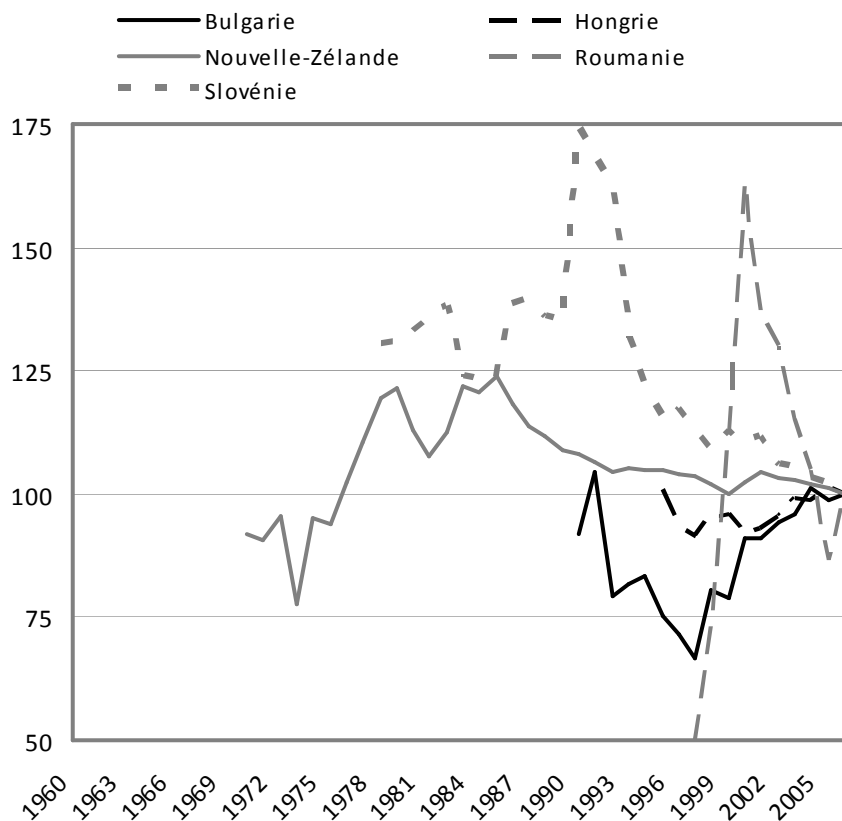


Source: Analyse par l'OCDE des informations nationales sur l'indexation des pensions ; base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques et bureaux de statistiques nationaux.

La figure 7 montre que les pensions ont baissé rapidement par rapport aux salaires au Royaume-Uni dans les années 1980 en raison de la politique d'indexation des prestations sur les prix et de l'accroissement rapide des salaires. La baisse s'est ralentie ces derniers temps à la suite d'augmentations réelles discrétionnaires des prestations depuis le milieu des années 1990 (comme le montre la figure 3). Le profil est similaire pour la Suède, où les prestations

ont chaque année pris du retard par rapport aux salaires durant la majeure partie de la période, sauf pendant une période de baisse des salaires réels, à la fin des années 1970 et au début des années 1980. La baisse marquée de la valeur des pensions par rapport aux salaires constatée en Lettonie et en Pologne est due à une forte hausse des salaires. Par exemple, pendant les années étudiées, les salaires ont augmenté de 11 pour cent en moyenne en Lettonie contre 4,7 pour cent pour les pensions. Le profil relevé à Malte reproduit l'augmentation observée au début des années 1990 pour les valeurs réelles mais la valeur par rapport aux salaires a baissé par la suite. Cela reflète une plus forte augmentation des salaires réels à Malte durant les années 1990. En Australie, les pensions sont restées à peu près constantes par rapport aux salaires sur une longue période. Cela reflète une hausse réelle du niveau des prestations. La Norvège, où les pensions ont été pour l'essentiel liées aux salaires, a connu une baisse régulière des pensions par rapport aux salaires du milieu jusqu'à la fin des années 1980, avec un ratio stable ensuite.

**Figure 8. Evolution des pensions par rapport aux salaires moyens**



Source: Analyse par l'OCDE de informations nationales sur l'indexation des pensions ; base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs économiques et bureaux de statistiques nationaux.

Les pays dans la figure 8 ont été regroupés ensemble car un certain nombre d'entre eux ont subi une baisse de la valeur réelle des pensions, qui le plus souvent s'est redressée. En Slovénie, l'augmentation des pensions par rapport aux salaires juste avant 1990 reflète une baisse des salaires réels, tandis qu'un redressement s'est produit, avec une croissance positive des salaires réels, malgré un lien avec le salaire moyen nominal. En Bulgarie, la baisse initiale est plus faible que dans la figure 4 car l'inflation a été supérieure à la croissance des salaires, laquelle a dépassé la hausse des prestations. La Bulgarie a instauré l'indexation sur les prix en 2000 puis est passée dernièrement à une indexation mixte ; cependant la croissance moyenne nominale du niveau des pensions a dépassé l'inflation ainsi que la croissance des salaires réels

et nominaux, peut-être pour compenser les baisses précédentes. Les données limitées pour la Hongrie laissent penser que l'augmentation des pensions a en gros suivi le rythme de la croissance des salaires, de l'ordre de 4 pour cent, conformément à la politique officielle d'indexation. A la fin des années 1990, la Roumanie, où l'ajustement des prestations est discrétionnaire, a enregistré une forte hausse qui a augmenté la valeur des pensions par rapport aux salaires. Celle-ci était liée à une croissance négative des salaires réels pendant cette période, qui s'est redressée au début des années 2000.

Le profil pour la Nouvelle-Zélande montre une croissance des pensions nettement plus rapide que celle des salaires dans les années 1970. Après une période de stabilité, les pensions relatives ont baissé à la fin des années 1980 et au début des années 1990 et sont ensuite restées à peu près constantes.

## **4. Les pensions doivent-elles être indexées sur les prix ou sur les salaires?**

### **4.1. Questions microéconomiques**

L'une des questions fondamentales est de déterminer si la référence pour évaluer le risque en matière de pouvoir d'achat doit être le coût de la vie (évolution des prix) ou le niveau de vie (évolution des salaires nominaux ou des revenus des ménages). Ce dernier est plus coûteux pour les pouvoirs publics car les salaires ont tendance à augmenter plus vite que les prix.

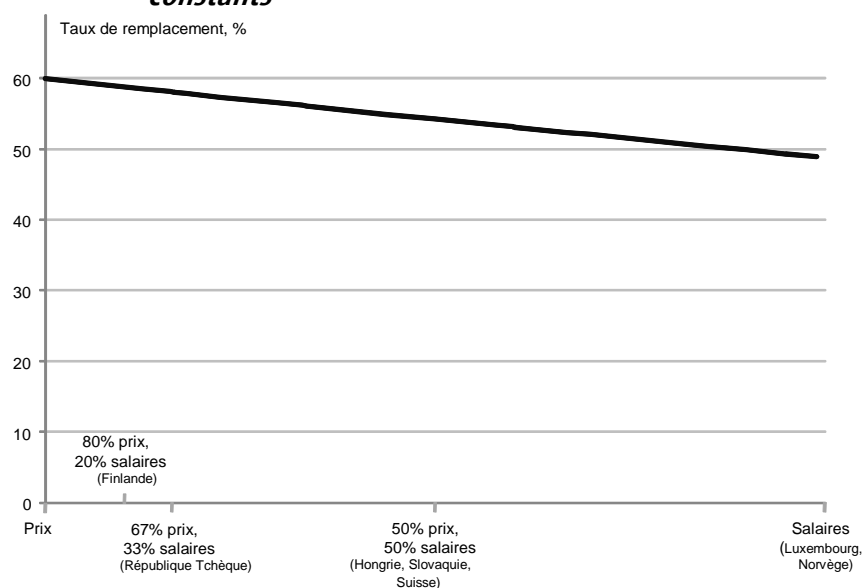
Il vaut mieux considérer la question de l'indexation comme un compromis: pour un budget donné pour les pensions, de plus faibles augmentations des pensions pendant la retraite impliquent un point de départ plus élevé pour la prestation au moment du départ en retraite (c'est-à-dire un taux de remplacement plus élevé) et vice-versa. Gronchi et Aprile (1998) expliquent cela plus en détail: "Sans préjuger de la contrainte de la viabilité financière, un régime de pensions peut choisir l'un des nombres infinis de paires (combinaisons) d'allocation initiale et de taux d'indexation".

L'échelle du compromis peut être illustrée empiriquement en utilisant les modèles de pensions de l'OCDE (voir OCDE, 2005, 2007). Les calculs montrent qu'une pension indexée sur les salaires coûte environ 23 pour cent de plus qu'une pension indexée sur les prix<sup>12</sup>. La figure 9 montre le résultat en termes de taux de remplacement. Du côté gauche, on suppose que l'objectif en matière de taux de remplacement est de 60 pour cent avec l'indexation sur les prix. Si on passe à l'indexation sur les salaires, le coût global des pensions resterait le même si le taux de remplacement était de 48,5 pour cent.

---

<sup>12</sup> En utilisant les taux de mortalité moyens de l'OCDE et l'hypothèse type de 2 pour cent de croissance annuelle des salaires réels.

**Figure 9. Taux de remplacement selon les différentes politiques d'indexation à coûts constants**



Source : Modèles des pensions de l'OCDE

Sur quels critères devrait-on choisir entre (i) une prestation de départ plus faible et des augmentations réelles (indexation sur les salaires) ou (ii) une pension initiale plus élevée et pas d'augmentation réelle (indexation sur les prix)?

Le plus important est de déterminer combien les gens veulent dépenser et ont besoin de dépenser à différents âges pendant la retraite. L'utilité marginale du revenu baisse en effet avec l'âge car les gens peuvent se livrer à moins d'activités que lorsqu'ils étaient plus jeunes. Toutefois, les dépenses de santé peuvent s'accroître avec l'âge. En général, la littérature montre que la consommation baisse avec l'âge, mais il n'apparaît pas clairement si cela résulte d'un choix individuel ou de contraintes de revenu.

Une seconde question porte sur le taux de croissance des salaires. L'augmentation des pensions réelles peut être nécessaire à court ou moyen terme pour protéger le niveau de vie relatif du retraité, notamment dans les pays en transition connaissant une croissance élevée des salaires réels. Toutefois, il est important que cette politique ne s'inscrive pas dans le long terme. A mesure que ces économies convergent vers les performances de l'UE et de l'OCDE dans leur ensemble – avec une croissance plus faible des salaires réels – un passage à l'indexation sur les prix serait approprié.

Troisièmement, une politique d'indexation a des conséquences en matière de redistribution. Comme les gens à faibles revenus ont une espérance de vie<sup>13</sup> plus courte, des procédures d'indexation plus généreuses dans le cadre d'un budget déterminé peuvent opérer une redistribution des retraités pauvres vers les retraités riches<sup>14</sup>.

Enfin, l'indexation affecte les choix individuels. Compte tenu d'une contrainte budgétaire donnée, l'indexation sur les salaires fournit un taux de remplacement initial plus faible mais un accroissement de la prestation plus rapide que l'indexation sur les prix. Dans le cadre de l'indexation sur les salaires, un retraité aurait besoin d'emprunter pour atteindre le taux de

<sup>13</sup> Voir Whitehouse et Zaidi (2008) et Brown (2000).

<sup>14</sup> Voir Creedy, Disney et Withehouse (1993), et Disney et Whitehouse (1993).

remplacement avec une indexation sur les prix – une stratégie difficile pour les retraités, qui ont de plus grandes contraintes de liquidité. Les individus dans un système d’indexation sur les prix peuvent facilement épargner pendant leur retraite pour faire face à une consommation réelle croissante pendant la retraite (avec un niveau équivalant aux prestations indexées sur les salaires). Ainsi, l’indexation sur les prix des pensions en paiement permet aux individus de plus facilement opter pour leur propre choix de consommation.

## 4.2. Questions macroéconomiques

D’autres principes d’indexation ont été mis en place comme moyen de stabiliser les finances des systèmes de pensions par répartition et ont d’importantes conséquences pour l’indexation des pensions en période de crise économique et financière<sup>15</sup>.

Un des exemples est le “mécanisme d’équilibrage” utilisé en Suède pour ajuster les comptes notionnels (voir Settergreen, 2001). Le principe consiste à majorer les pensions en cours de service de l’augmentation des salaires moyens moins 1,6 point de pourcentage. Toutefois, un taux plus faible d’augmentation des pensions sera imposé si la situation financière du régime n’est pas viable. La crise actuelle laisserait penser qu’on aurait dû procéder à des réductions. En pratique, il est probable qu’elles seront différées.

L’Allemagne a également instauré un mécanisme d’ajustement en fonction de la viabilité financière dans son régime de pension à points. La valeur du point sera ajustée pour refléter l’évolution du ratio retraités/cotisants. Comme l’Allemagne a un système à points, ces ajustements affectent à parts égales la valeur des pensions en paiement (c’est-à-dire, la politique d’indexation) et les droits à pension futurs des travailleurs actuels (c’est-à-dire la valorisation)<sup>16</sup>. Des projections montrent que cette politique réduira la valeur réelle des pensions à long terme de 18 pour cent (OCDE, 2007, p.127)<sup>17</sup>. En 2008 et 2009, le gouvernement n’a pas tenu compte de cette règle et a augmenté les pensions à un taux plus élevé.

Aux Pays-Bas, les régimes de pensions professionnelles peuvent aussi ajuster l’indexation et la valorisation pour contribuer au retour à la solvabilité. La plupart de régimes les basent sur l’indice des salaires<sup>18</sup>; cependant, toute une série de régimes importants ont annoncé des augmentations inférieures à leur politique établie<sup>19</sup>. Le régulateur a accordé un délai supplémentaire aux caisses de pension pour rétablir leur solvabilité, et de ce fait les réductions d’indexation pourraient être différées (voir OCDE, 2009).

L’indexation conditionnelle soulève d’importantes questions relatives au partage des risques – démographiques et économiques – entre les générations<sup>20</sup>. Cette réduction de l’incertitude à laquelle sont confrontés les contribuables et les cotisants concernant le montant qu’ils doivent

---

<sup>15</sup> Voir Valdès-Prieto (2000) et Robalino et Bodor (2008) pour un examen détaillé de ces questions.

<sup>16</sup> Les ajustements en Allemagne sont basés sur les valeurs actuelles des variables alors que les ajustements suédois sont calculés en utilisant la valeur présente des flux futurs.

<sup>17</sup> Voir Whitehouse (2007), partie II, et les références à cet égard.

<sup>18</sup> Voir Bikker et Vlaar (2006).

<sup>19</sup> Cette réduction s’ajoute à l’indexation pour la période 2003-06, qui a accusé un retard de 3 pour cent par rapport à la croissance des salaires et un retard de 2 pour cent par rapport à la hausse des prix du fait du redressement des régimes de pension après le krach boursier de 2000-02 (Banque centrale néerlandaise, 2007).

<sup>20</sup> Voir Bohn (2001, 2002) sur les propriétés en matière de partage des risques des différentes procédures d’indexation.

payer au système de pensions<sup>21</sup> est une augmentation de l'incertitude touchant la valeur réelle des pensions perçues par les retraités. Le risque ne peut pas être supprimé: il convient plutôt de permettre aux gens d'être mieux en mesure de le supporter. Il semble raisonnable de penser que les personnes actives sont mieux positionnées pour absorber les chocs économiques négatifs que les retraités.

## 5. Quel indice des prix?

La politique d'indexation nécessite bien sûr un indice<sup>22</sup>. La plupart des pays utilisent une version de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour ajuster les pensions en cours de service, ce qui a le mérite d'être simple. Pour les pensions, l'emploi de l'IPC soulève toute une série de questions.

Premièrement, quel est le panier de biens et services approprié? L'inquiétude concernant les prix alimentaires et du carburant en 2008 a mis l'accent sur le fait que les personnes âgées consacrent une partie proportionnellement plus élevée de leurs revenus à ces postes de leur budget. Au Royaume-Uni, par exemple, l'inflation pour les retraités a atteint 7,4 pour cent en 2008, contre 5,4 pour cent pour la population dans son ensemble. Il y a aussi des différences parmi les retraités. Le taux d'inflation pour les retraités les plus pauvres et les plus âgés était de 9 pour cent, contre 6,1 pour cent pour les retraités les plus jeunes et les plus riches (Leicester, O'Dea et Oldfield, 2008).

L'ajustement des pensions devrait-il refléter les différences entre les paniers de dépenses? Des études sur le long terme au Royaume-Uni montrent qu'il y a des différences d'une année à l'autre dans l'indice basé sur la consommation des retraités, mais pas de différences à long terme avec l'indice général<sup>23</sup>. L'adéquation du panier de dépenses utilisé est une question nécessitant des recherches supplémentaires.

Certains pays utilisent déjà différentes versions de l'IPC pour ajuster les pensions. Certains y intègrent des critères moraux. Par exemple, la Belgique exclut le tabac, l'alcool et l'essence et la France exclut le tabac de l'indice. Le Royaume-Uni utilise un indice qui réserve un traitement différent aux dépenses de logement et exclut les dépenses des 10 pour cent de la population les plus riches.

Même si un panier plus approprié de biens et services est choisi, la deuxième question est de déterminer si cet indice est une bonne mesure de l'évolution du coût de la vie. Cette question complexe mais importante dépasse le cadre de cet article. Toutefois, reportons-nous à la commission Boskin<sup>24</sup>, qui a identifié une distorsion à la hausse de l'IPC fondée sur le fait que les gens changent de biens et de magasins, et sur la comptabilisation imprécise des nouveaux biens et des modifications de leur qualité.

---

<sup>21</sup> Voir Alho et autres auteurs (2005) pour une analyse formelle.

<sup>22</sup> Voir Deaton (1998), pour les questions d'élaboration des indices.

<sup>23</sup> Voir Crawford, 1994; Crawford et Smith, 2002; Crawford et Image, 2004.

<sup>24</sup> Dénommée officiellement « Commission consultative pour étudier l'indice des prix à la consommation aux États-Unis », elle est généralement connue sous le nom plus court de Commission Boskin (d'après le nom de son président). Voir Gordon (2000, 2006) et Greenless (2006) pour les réponses aux suites du rapport et leur analyse.

## 6. Quelles pensions devraient être indexées?

Certains pays ont adopté des procédures d' "indexation progressive" des prestations de pension. L'Autriche, la Grèce, l'Italie et le Portugal, par exemple, ont ou ont eu des procédures d'indexation plus généreuses pour les pensions d'un montant faible que pour les pensions élevées<sup>25</sup>. Prenons comme exemple la Grèce, où des augmentations discrétionnaires en pourcentage sont appliquées comme le montre le tableau 2.

**Tableau 2. Ajustements des pensions en Grèce, 1999-2006**

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inflation	2.6%	3.2%	3.4%	3.6%	3.0%	2.9%	3.5%	2.9%
Augmentations (tranches)	3.9%	4.0%	5.5%	3.5%	4.0%	5.0%	4.0%	4.0%
	(<€ 733)	(toutes pensions)	(<€ 352)	(<€ 400)	(<€ 500)	(<€ 500)	(toutes pensions)	(toutes pensions)
	3.4%		2.75%	1.5%	2.0%	3.0%		
	(>€ 733)		(<€ 587)	(<€ 620)	(<€ 1 000)	(>€ 1 000)		
			1.4%	0.75%	0.0%	0.0%		
			(<€ 880)	(<€ 910)	(>€ 1 000)	(>€ 1 000)		

Source: OCDE (2005, 2007), informations nationales.

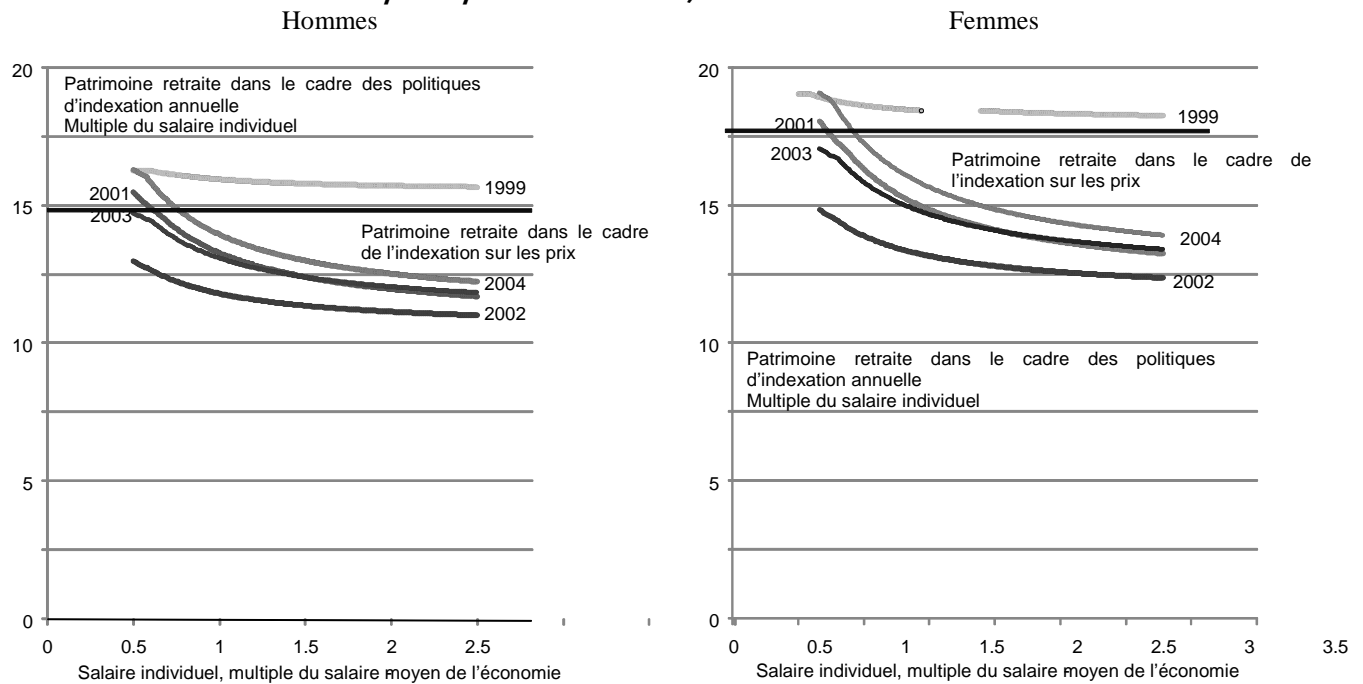
La figure 10 montre l'impact de ces différentes politiques d'indexation sur le stock du patrimoine retraite des hommes et des femmes<sup>26</sup>. L'analyse suppose que la politique de chaque année a été appliquée tout au long de la retraite. Comme référence, les graphiques montrent aussi le patrimoine retraite dans le cadre d'une politique de pure indexation sur les prix. Pour les hommes, il est à peine inférieur à 15, la valeur présente d'une pension de EUR 10 000 étant ainsi de EUR 150 000. Comme les femmes vivent plus longtemps que les hommes, le patrimoine retraite dans le cadre d'une indexation sur les prix est plus élevé et est à peine inférieur à 18.

En 1999, il existait seulement une différence symbolique: le patrimoine retraite pour les personnes à revenu élevé (double du salaire moyen) était seulement de 3,5 pour cent inférieur à celui des personnes à faible revenu (la moitié de la moyenne). Pendant les quatre autres années, toutefois, il y a eu d'importantes différences concernant le patrimoine retraite en fonction des salaires. En 2001 et 2004, par exemple, le patrimoine retraite des personnes à revenu élevé était de 25 pour cent inférieur à celui des personnes à faible revenu. Pour 2002, la courbe est plus uniforme mais toutes les pensions ont été majorées d'une augmentation inférieure à la hausse des prix cette année-là. Les pensions les plus faibles ont été majorées d'une augmentation supérieure à la hausse des prix en 2003. Mais même pour les travailleurs gagnant la moitié du salaire moyen, l'augmentation globale de la pension a été à peu près la même que l'indexation sur les prix pour les hommes et a été moins élevée pour les femmes. C'est parce que la tranche sur laquelle ces augmentations supérieures à l'inflation ont été appliquées était très étroite. Même en 2001 et 2004, des revenus supérieurs respectivement de 60 et de 75 pour cent à la moyenne entraîneraient des majorations de pension inférieures à la hausse des prix pour les hommes.

<sup>25</sup> Ces politiques ne doivent pas être confondues avec la proposition des Etats-Unis, défendue par Posen, un des membres de la commission du Président pour le renforcement de la sécurité sociale. Cette proposition en faveur d'une « indexation progressive » concerne l'ajustement des prestations avant la retraite, analogue à ce que l'OCDE appelle la « valorisation » (et que d'autres ont appelé « actualisation »). On utilise ici le terme indexation uniquement pour se référer à l'ajustement des prestations après la retraite.

<sup>26</sup> Voir Queisser et Whitehouse, 2006 pour le détail de ces calculs.

**Figure 10. Patrimoine retraite selon les salaires et le sexe des individus dans le cadre de différentes politiques d'indexation, Grèce**



Source: Modèles de pension de l'OCDE.

## 7. Conclusions

### 7.1. Politique et pratique de l'indexation

Les recherches empiriques sur l'évolution de la valeur de la pension par rapport aux prix et aux salaires ont fait ressortir certains traits communs entre les pays, en montrant la maturation des systèmes de pensions dans l'UE et ailleurs, et les turbulences liées à la transition dans les anciennes économies dirigées. Bien qu'il ait été possible de regrouper les pays selon les caractéristiques de la valeur de leurs pensions, leurs politiques ont été souvent très différentes. Ces politiques – et leur évolution au cours du temps – n'étaient pas toujours apparentes dans l'analyse empirique<sup>27</sup>. Les règles d'indexation ont parfois été ignorées.

Les premières cohortes de retraités des périodes d'expansion économique ont bénéficié d'un traitement généreux. Des augmentations réelles importantes des pensions pourraient avoir été octroyées pour compenser le fait que ces cohortes n'ont eu que des possibilités limitées de se constituer des droits à pensions.

Les contraintes budgétaires ont souvent entraîné une limitation des augmentations. Les Etats-Unis, par exemple, ont suspendu l'indexation en 1984, la Belgique pendant trois ans, de 1983 à 1985, l'Espagne pendant la période 1983-88, et l'Italie pendant six mois en 1992. Parmi

<sup>27</sup> De même, Vording et Goudswaard (1997, 1998) montrent que sur le long terme, les ajustements des pensions ont été en grande partie identiques d'un pays à l'autre malgré l'emploi de dispositifs institutionnels différents. Ils n'ont, toutefois, examiné que quatre pays: l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

les autres mesures courantes pour modifier les résultats de l'indexation, citons le retard dans l'ajustement des pensions ou la modification de la mesure de l'indice<sup>28</sup>.

Cependant, les arguments en faveur de l'indexation sont des arguments de poids. Les retraités veulent avant tout réduire le risque et l'incertitude concernant le pouvoir d'achat de leurs revenus. L'indexation automatique évite le marchandage politique et assure un contrat intergénérationnel. En période de pression économique ou budgétaire, il pourrait être équitable que les pensionnés supportent une partie des difficultés avec des ajustements de prestation réduits. Mais cette pratique, bien que courante dans les pays de l'UE et de l'OCDE, ne remet pas en cause l'argument de l'indexation automatique en tant que principe.

## 7.2. Méthodes et mesure d'indexation

Cet article a également examiné les options et les arguments pour l'indexation sur les prix ou les salaires et estime que la première est appropriée pour la plupart des pays de l'UE et de l'OCDE pour des raisons de redistribution et en raison de la plus grande souplesse qu'elle offre aux retraités.

L'augmentation rapide ces derniers temps des prix alimentaires et du carburant a frappé très durement les retraités. Toutefois, la littérature a fait ressortir que la hausse des prix affectant les retraités au fil du temps est généralement identique à celle touchant l'ensemble de la population.

Cet article a examiné les politiques d' "indexation progressive", en vertu desquelles les pensions élevées sont augmentées proportionnellement moins que les pensions d'un faible montant. L'effet des ces politiques est d'instaurer un élément redistributif dans les systèmes de pensions. Toutefois, le degré de redistribution est arbitrairement lié au taux d'inflation. L'indexation progressive – quand elle est effective plutôt que "symbolique" – est un substitut médiocre et arbitraire d'une formule de prestation progressive ou d'un système de pensions à deux niveaux avec des éléments redistributifs et liés aux salaires.

## Bibliographie

- Alho, J.M., S.E. Hougaard Jensen, J. Lassila and T. Valkonen (2005), "Controlling the effects of demographic risks: the role of pension indexation schemes", *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 4, pp. 139-153.
- Association of British Insurers (2005), *The Pensions Annuity Market: Developing a Middle Market*, February.
- Beveridge, W.H. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, Cmnd 6404, His Majesty's Stationery Office, London.
- Bikker, J.A. and P.J.G. Vlaar (2006), "Conditional indexation in defined benefit pension plans", Working Paper no. 086/2006, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Bohn, H. (2001), "Social Security and Demographic Uncertainty: The Risk-Sharing Properties of Alternative Policies", in J. Campbell, and M. Feldstein (eds.), *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*, University of Chicago Press, Chicago.
- Bohn, H. (2002), "Retirement Savings in an Ageing Society: A Case for Innovative Government Debt Management," in A. J. Auerbach, and H. Herrmann (eds.), *Ageing, Financial Markets and Monetary Policy*, Springer, Heidelberg.

---

<sup>28</sup> Wartonick et Packard (1983).

- Boskin Commission [Advisory Commission to Study the Consumer Price Index] (1996), *Toward a More Accurate Measure of the Cost of Living*, final report to the Finance Committee, United States Senate, Washington, D.C., December.
- Brown, J.R. (2000), "Differential Mortality and the Value of Individual Account Retirement Annuities", Working Paper no. 7560, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Crawford, I. (1994), "UK household cost-of-living indices, 1979-92", *Fiscal Studies*, vol. 15, no. 4, pp. 1-28.
- Crawford, I. and I. Image (2004), "The Retail Price Index and the Cost-of-Living Index: testing for consistency in theory and practice", *Fiscal Studies*, vol. 25, no. 1, pp. 79-91.
- Crawford, I. and Z. Smith (2002), *Distributional Aspects of Inflation*, Commentary no. 90, Institute for Fiscal Studies, London.
- Creedy, J., R.F. Disney, and E.R. Whitehouse (1993), "The Earnings-Related State Pension, Indexation and Lifetime Redistribution in the U.K.", *Review of Income and Wealth*, vol. 39, no. 3, pp. 257-78.
- D'Addio, A.C., J. Seisdedos and E.R. Whitehouse (2009), "Investment Risk and Pensions: Measuring Uncertainty in Returns", *Social, Employment and Migration Working Paper no. 70*, OECD, Paris.
- Deaton, A. (1998), "Getting Prices Right: What Should Be Done?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 1, pp. 37-46, Winter.
- Disney, R.F. and E.R. Whitehouse (1991), "How should pensions in the UK be indexed?" *Fiscal Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 47-61.
- Disney, R.F. and E.R. Whitehouse (1993), "Contracting-Out and Lifetime Redistribution in the UK State Pension System", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 55, No. 1, pp. 25-41.
- Gordon, R.J. (2000), "The Boskin Commission Report and its Aftermath", Working Paper No. 7759, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Gordon, R.J. (2006), "The Boskin Commission Report: A Retrospective One Decade Later", Working Paper No. 12311, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Greenlees, J.S. (2006), "The BLS Response to the Boskin Commission Report", *International Productivity Monitor*, Vol. 12, pp. 23-41, Spring.
- Gronchi, S. and R. Aprile (1998), "The 1995 Pension Reform: Equity, Sustainability and Indexation", *Labour*, Vol. 12, No. 1, pp. 67-100.
- Hoskins, D., M.A. Pearson and E.R. Whitehouse (2008), "Social Pensions in High-Income Countries", in R. Holzmann and N. Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions*, World Bank, Washington, D.C., forthcoming.
- Johnson, R.W. (1999), "The Distributional Implications of Reductions in Social Security COLAs", Retirement Project Brief No. 5, Urban Institute, Washington, D.C.
- Leicester, A., C. O'Dea and Z. Oldfield (2008), "The Inflation Experience of Older Households", Commentary No. 106, Institute for Fiscal Studies, London.
- OECD (2005), *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2007), *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2009), *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.
- Palacios, R.J. and Rocha, R. (1997), "The Hungarian pension system in transition", Pension Reform Primer series, Social Protection Discussion Paper No. 9805, World Bank, Washington, D.C.
- Queisser, M. and E.R. Whitehouse (2006), "Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design", *Social, Employment and Migration Working Paper No. 40*, OECD, Paris.

- Robalino, D.A. and A. Bodor (2008), "On the financial sustainability of earnings-related pension schemes with 'pay-as-you-go' financing and the role of government-indexed bonds", *Journal of Pension Economics and Finance*, forthcoming.
- Settergren, O. (2001), "The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System: A Non-Technical Introduction", mimeo., National Social Insurance Board, Stockholm.
- Timonen, V. (2003), "Restructuring the welfare state: globalization and social policy reform in Finland and Sweden" Edward Elgar Publishing.
- Valdés-Prieto, S. (2000), "The Financial Viability of Notional Account Pensions", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 102, pp.395-417.
- Vording, H. and K.P. Goudswaard (1997). "Indexation of public pension benefits on a legal basis: some experiences in European countries", *International Social Security Review*, Vol. 50, No. 3, pp. 31-44.
- Vording, H. and K.P. Goudswaard (1998), "Legal Indexation of Social Security Benefits: an International Comparison of Systems and Their Effects", in T. Marmor and P. de Jong (eds.), *Ageing, Social Security and Affordability*, Edward Elgar, Aldershot.
- Wartonick, D. and M. Packard (1983), "Slowing down pension indexing: the foreign experience", *Social Security Bulletin*, Vol. 6, pp. 9-15.
- Weaver, R.K. (1988), *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Whitehouse, E.R. (2007), "Life-expectancy risk and pensions: who bears the burden?" *Social, Employment and Migration Working Paper No. 60*, OECD, Paris.
- Whitehouse, E.R. and A. Zaidi (2008), "Socio-economic differences in mortality: implications for pension policy", *Social, Employment and Migration Working Paper No. 71*, OECD, Paris.
- Whitehouse, E.R., A.C. D'Addio and A. Reilly (2009), "Investment Risk and Pensions: Effects on Individual Retirement Incomes and Government Budgets", *Social, Employment and Migration Working Paper*, OECD, Paris, forthcoming.
- Wilson, T. and Wilson, D.J. (1982). "The Political Economy of the Welfare State", Allen and Unwin, London.