

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 janvier 2009 – 9 h 30

« Les différents modes d'acquisition des droits à la retraite en répartition : description
et analyse comparative des techniques utilisées »

Document N°17

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Présentation du système de retraite suédois

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Instauré en 1998, le nouveau système de retraite suédois est présenté comme un exemple à suivre par plusieurs organisations internationales mais, en dehors de « l'enveloppe orange » pour le droit à l'information et des « comptes notionnels », qui font dépendre le montant des pensions de l'espérance de vie à la retraite, ce système reste assez méconnu.

De nombreux pays s'en sont ouvertement inspirés notamment l'Italie et la Lettonie (1995) ainsi que la Pologne (1999) même si ces pays rencontrent de nombreuses difficultés : selon l'OCDE, le bilan de ces réformes est en conséquence incertain, avec des systèmes de retraite non encore stabilisés.

Cette note reprend les présentations des intervenants du 7^e colloque du COR qui s'est déroulé le 16 octobre 2008 à la Mutualité à Paris.

1. La réforme du système de retraite public suédois

Nous limitons notre analyse au système de retraite public en Suède. Toutefois, il faut avoir à l'esprit qu'il existe en Suède des régimes de retraite complémentaires par capitalisation, négociés au niveau inter-professionnel entre les syndicats et les employeurs, qui occupent une place importante : 90 % des salariés sont adhérents à l'un de ces régimes et le taux de remplacement qu'ils offrent est en moyenne de l'ordre de 15 %, en contrepartie de taux de cotisation se situant entre 2 % et 5 % du salaire brut.

1.1. L'ancien système et les facteurs à l'origine de sa réforme

L'ancien système de retraite suédois versait deux types de pension : une pension universelle forfaitaire à tous les résidents et une pension complémentaire contributive.

L'âge normal de la retraite pour ces deux régimes était de 65 ans mais la liquidation pouvait être anticipée dès 60 ans, moyennant une décote, ou repoussée jusqu'à 70 ans, donnant droit à une surcote. Les personnes âgées à faibles revenus bénéficiaient en outre d'un supplément de pension, ainsi que d'allocations logement.

Dès sa création en 1960, l'ancien système appliquait un taux de cotisation supérieur à celui qui aurait suffi à financer les prestations du moment et a ainsi accumulé des réserves collectives, placées sur les marchés financiers.

A l'origine, le provisionnement partiel des engagements du régime visait, d'une part, à lisser l'impact de la conjoncture sur le solde financier du régime, d'autre part, à constituer une épargne collective à un moment où les besoins de financement de l'économie suédoise étaient importants. Mais le montant des réserves a manifestement dépassé ces objectifs puisqu'il a avoisiné 40 % du PIB dans les années 1996-1998, équivalent à 5 ans de prestations.

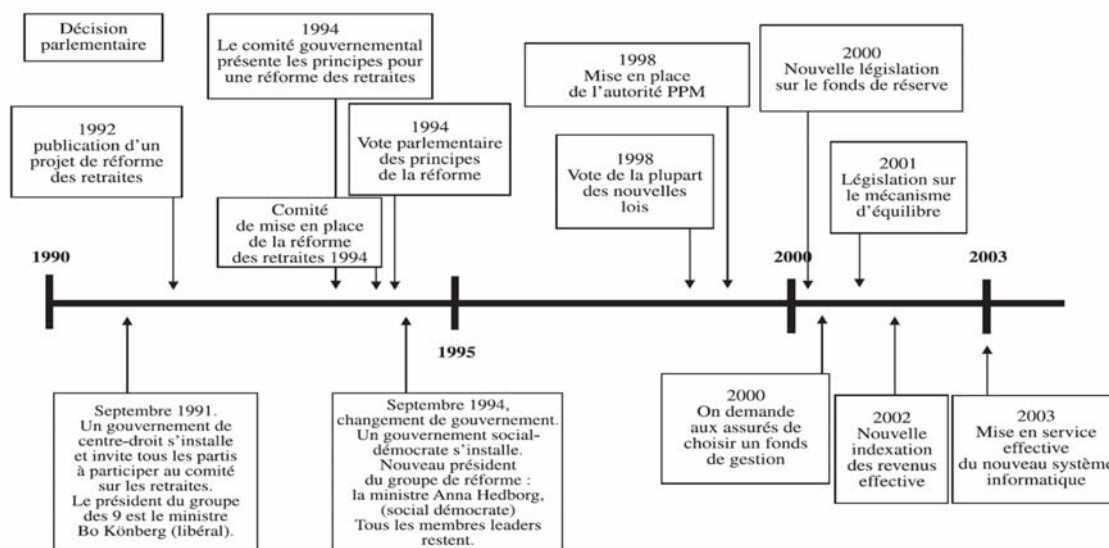
La réforme du système était cependant rendue nécessaire par la recherche de l'équilibre financier sur le long terme et d'une plus grande équité :

- intragénérationnelle car, dans le régime contributif de l'ancien système, trente ans de contributions ouvraient droit à une pension à taux plein, le montant de la pension étant défini sur la base des quinze meilleures années, ce qui tendait à défavoriser les carrières à faible progression salariale (souvent les plus modestes) ;

- mais surtout intergénérationnelle puisque, dès les années 90, les dépenses du système de retraite étaient supérieures au montant des cotisations des assurés. C'est uniquement grâce aux intérêts générés par les réserves financières que le système était encore excédentaire. Sans réforme, les réserves étaient amenées à s'épuiser à l'horizon de 2015. Le déficit à venir aurait ainsi pesé sur les jeunes générations.

1.2. Le processus de réforme

Le processus de réforme du système public de retraite suédois a duré près d'une quinzaine d'années.



En 1994, cinq des sept partis représentés au parlement suédois, soit environ 85 % des membres du parlement, se sont mis d'accord pour abolir l'ancien système.

Cette large coalition a pu se créer autour de l'idée selon laquelle la réforme devait assurer l'équilibre à long terme du système de retraite sans qu'aucune nouvelle réforme soit à l'avenir nécessaire. Cette orientation était fondée sur la conviction qu'une réforme ne réglant pas l'ensemble des problèmes futurs comporterait des risques importants pour la crédibilité du système de retraite et ferait peser de fortes menaces politiques pour l'avenir.

Encore fallait-il se mettre d'accord sur un nouveau système : la mise en place de cette réforme tient peut-être plus du miracle que de l'image d'Épinal du « consensus à la suédoise ». In fine, les propositions ont dû souvent faire face à de très vives résistances et de très nombreux compromis ont dû être trouvés. Ainsi, le régime en capitalisation a été créé uniquement parce que les conservateurs en ont fait une condition pour approuver la réforme.

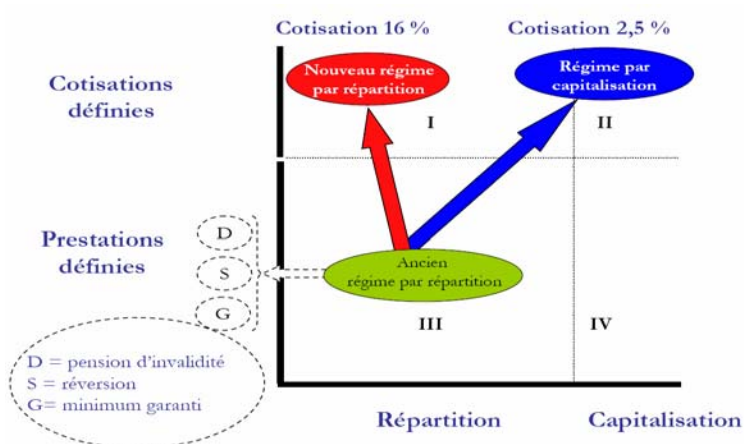
1.3. Le nouveau système

La réforme substitue au régime contributif à prestations définies deux régimes à cotisations définies, l'un en répartition – les comptes notionnels – et l'autre en capitalisation – les comptes capitalisés.

L'objectif recherché était de combiner la stabilité financière d'un système à cotisations définies, et l'efficacité économique et sociale d'un régime public par répartition.

Le taux global de cotisation, supposé stable à l'avenir, a été fixé à 18,5 % (soit le taux de cotisation de l'ancien système de retraite) : 16 points de cotisation sont affectés au régime par répartition et 2,5 points au régime par capitalisation. Il faut noter que l'assiette des cotisations porte sur les salaires nets des cotisations des salariés, c'est-à-dire 93 % du salaire brut. Ainsi, le taux de cotisation sur le salaire brut est de 17,21 % dont 7 points à la charge des salariés (limités aux salaires sous plafond de la sécurité sociale suédoise, c'est-à-dire environ 3 000 euros par mois) et 10,21 points de cotisations à la charge des employeurs (sans plafond).

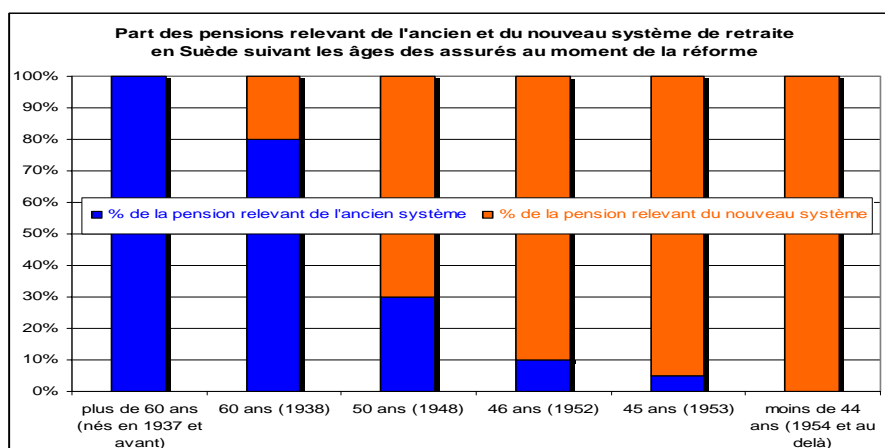
Les pensions de veuvage et les pensions d'invalidité, qui faisaient partie de l'ancien système de retraite, ont été transférées dans des régimes spécifiques. L'ancienne pension de base, à prestation uniforme, est remplacée par une retraite minimale garantie pour les personnes qui ont peu cotisé, financée sur le budget de l'Etat.



Pensions publiques	60 %	
Pension garantie	10 %	
Réversion	5 %	
Pensions professionnelles	15 %	
Epargne retraite individuelle	10 %	
Part des retraites publiques	en % des dépenses de protection sociale	36,9 %
	en % du PIB	11,8 %

Si les comptes notionnels et les comptes capitalisés ont été mis en place en 1998 – sachant que 2 points de cotisations avaient été placés en bons du trésor public dès 1995 en attente de l'instauration d'un régime en capitalisation – les premières pensions (partielles) ont été servies en 2003.

Le nouveau système est introduit progressivement au fil des générations et les deux systèmes coexisteront pendant plusieurs années encore, même si la transition est assez rapide (sur dix-sept générations) : les suédois nés en 1954 – qui avaient 44 ans au moment de la réforme – relèvent uniquement du nouveau système.



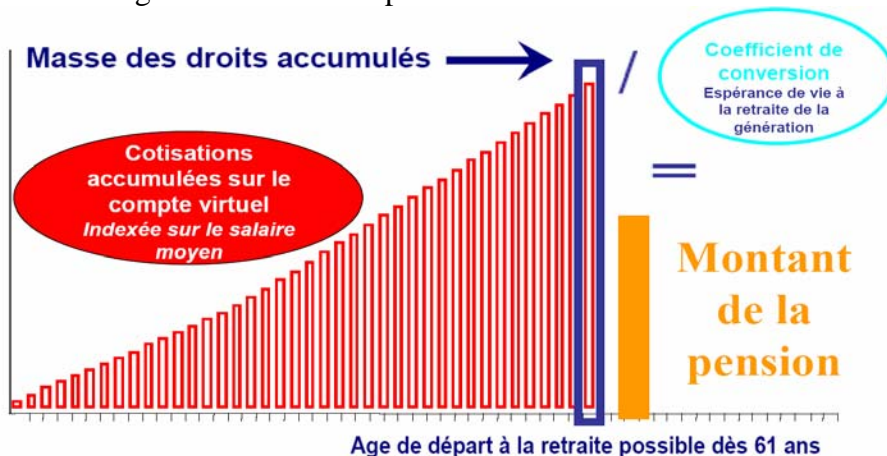
2. Les mécanismes du nouveau système de retraite

2.1. Les comptes notionnels

Le nouveau régime public par répartition repose sur des comptes individuels de retraite, les « comptes notionnels ».

Chaque assuré dispose d'un compte personnel dans lequel sont créditées virtuellement chaque année ses cotisations de retraite et celles de son employeur. L'opération est virtuelle dans la mesure où les cotisations servent à financer les pensions des retraités d'aujourd'hui, selon le principe de la répartition. L'ensemble des cotisations de retraite portées sur le compte de chaque assuré constitue un « capital virtuel », qui est revalorisé chaque année selon un index représentatif de la croissance du salaire moyen.

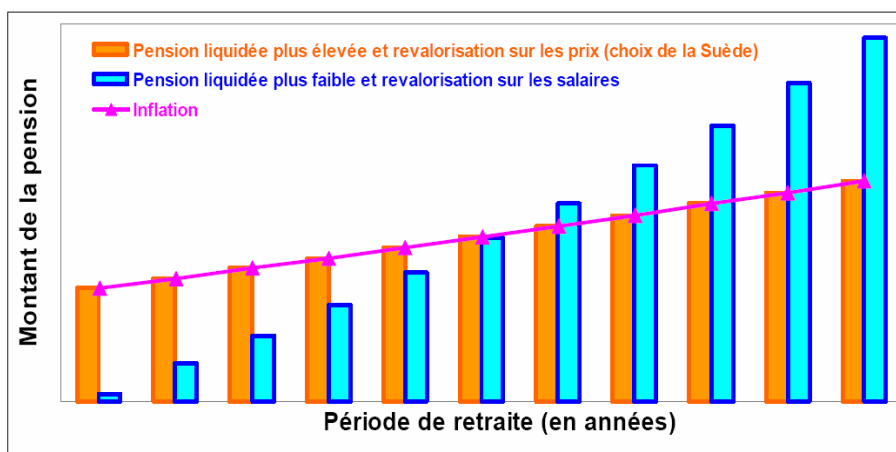
Le capital virtuel accumulé tout au long de la vie active est converti en une pension de retraite en le divisant par un coefficient de conversion. Celui-ci dépend positivement de l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite de la génération à laquelle l'assuré appartient, c'est-à-dire de la durée moyenne escomptée de la période de retraite. Ainsi, un recul de l'âge de départ à la retraite conduit à augmenter la pension selon deux biais : les années cotisées en plus accroissent la masse des droits accumulés et le coefficient de conversion diminue car l'espérance de vie à l'âge de la retraite est plus faible.



Les pensions, en termes réels (soit hors inflation), sont revalorisées chaque année suivant l'évolution réelle du salaire moyen – soit l'index de revalorisation des droits accumulés – amputée d'un taux de 1,6 %, considéré comme la tendance à long terme de la croissance réelle du salaire moyen. Elles sont donc indexées sur l'inflation en moyenne, mais peuvent évoluer plus ou moins vite selon les années :

- les années, au cours desquelles les salaires réels croissent à un taux supérieur à 1,6 %, les retraités bénéficient de gains de pouvoir d'achat ;
- les années, au cours desquelles les salaires réels croissent à un taux inférieur à 1,6 %, les retraités enregistrent des pertes de pouvoir d'achat.

Au total, dans un système de comptes notionnels, le cumul des pensions versées au cours de la retraite est égal aux droits accumulés jusqu'au départ à la retraite. Ce cumul dépend du montant de la pension liquidée et du taux de revalorisation de la pension au cours de la retraite.



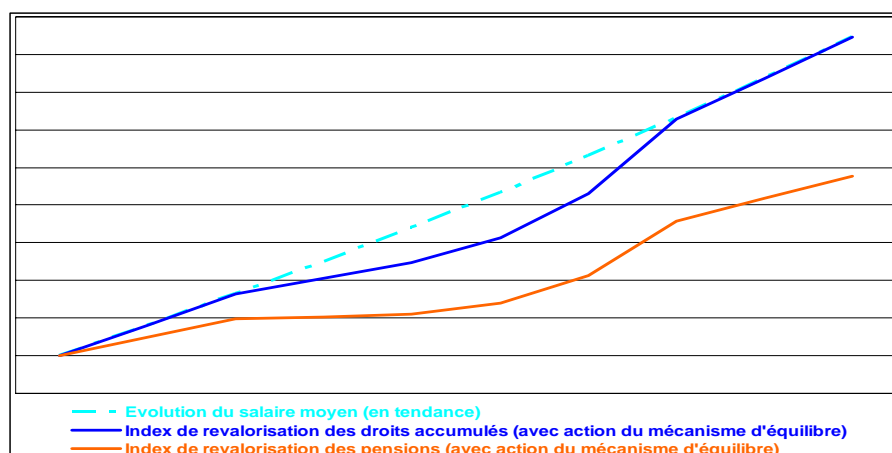
Les Suédois ont choisi un taux de revalorisation plutôt faible (sur l'inflation en moyenne) et, de ce fait, un montant de pension liquidée plutôt élevé, choix qui favorise les personnes ayant des espérances de vie plus faibles. Un autre choix aurait pu être, par exemple, de revaloriser les pensions sur les salaires mais au prix d'un taux de remplacement plus faible.

2.2. Le mécanisme automatique d'équilibre

Le système reste porteur de déséquilibres financiers potentiels. Premièrement, la revalorisation des droits accumulés (selon la croissance du salaire moyen) peut être supérieure au rendement de la répartition (égal à la croissance de la masse salariale) lorsque l'emploi décroît. Deuxièmement, la durée de versement des pensions pourrait être plus longue si les gains d'espérance de vie étaient sous-évalués.

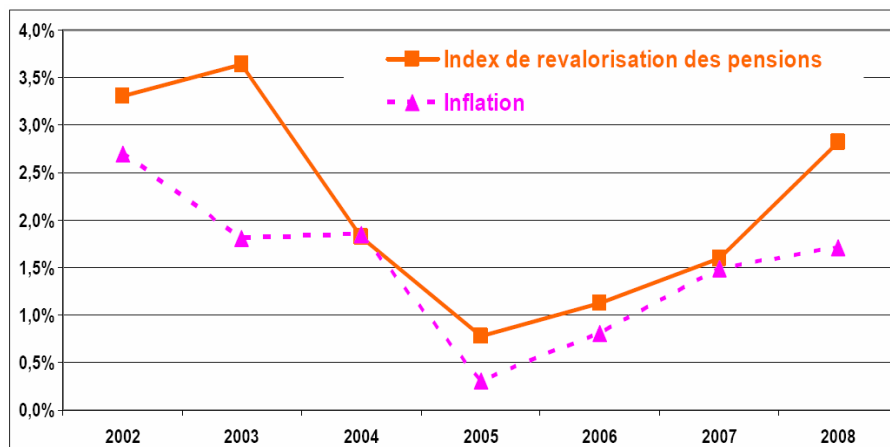
C'est pour corriger les déséquilibres potentiels qu'en 2000, les autorités suédoises ont instauré un mécanisme automatique d'équilibre qui se déclenche à partir du moment où le rapport entre les réserves financières augmentées des cotisations à recevoir par le régime (soit les recettes actuelles et futures) et les engagements de pension du régime (soit les dépenses actuelles et futures) est inférieur à 1.

Concrètement, en cas de ratio inférieur à 1, le mécanisme automatique d'équilibre va faire peser les ajustements sur les droits accumulés par les cotisants. Pour cela, l'index de revalorisation des droits accumulés est multiplié par le ratio d'équilibre. Comme le ratio d'équilibre est inférieur à 1, les droits accumulés sont ainsi revalorisés à un taux plus faible. Par voie de conséquence, les pensions liquidées, dont l'évolution suit l'index de revalorisation des droits accumulés moins 1,6 %, sont elles aussi revalorisées moins dynamiquement.



La correction du mécanisme d'équilibre conduit donc non seulement à des dépenses futures plus faibles, mais aussi à des dépenses actuelles moins importantes. D'un point de vue intergénérationnel, elle touche à la fois les retraités et les actifs.

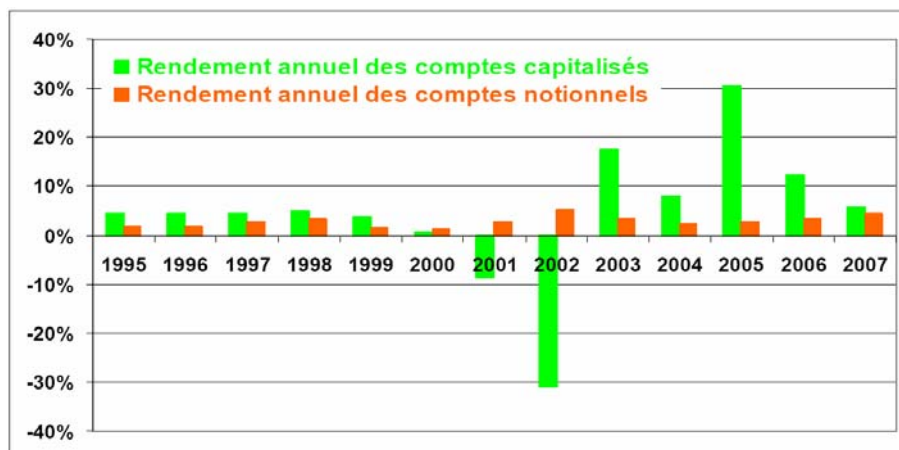
Cependant, contrairement à ce que l'on aurait pu anticiper, l'index de revalorisation des pensions a toujours été supérieur au taux de l'inflation et le mécanisme d'équilibre n'a pas encore été activé. Il est possible en particulier que la norme de 1,6 % sous-estime la tendance à long terme de la croissance réelle du salaire moyen.



2.3. Les comptes capitalisés

Une part des cotisations obligatoires, égale à 2,5 points, est versée à des comptes individuels en capitalisation. Ces comptes sont gérés par une agence gouvernementale, la PremiePension (PPM), qui collecte les cotisations. L'agence gouvernementale centralise les demandes de placement, les consolide et les transmet aux organismes gestionnaires. L'agence choisit des placements par défaut pour les assurés qui ne se prononcent pas (environ la moitié des cotisants). En moyenne, près de 90 % de l'ensemble des placements sont en actions.

Les cotisations alimentent un compte individuel et le capital, bien réel cette fois, évolue en fonction du rendement des placements. Celui-ci peut fluctuer beaucoup d'une année sur l'autre. Il a été relativement stable de 1995 à 2000, parce qu'il était géré par l'Etat et investi en bons du Trésor ; depuis, la volatilité s'est fortement accrue, avec une chute brutale en 2002 et un pic en 2005. Cette volatilité rend difficile toute comparaison entre le régime de comptes notionnels et le régime capitalisé, d'autant que ces deux régimes sont complémentaires en Suède.

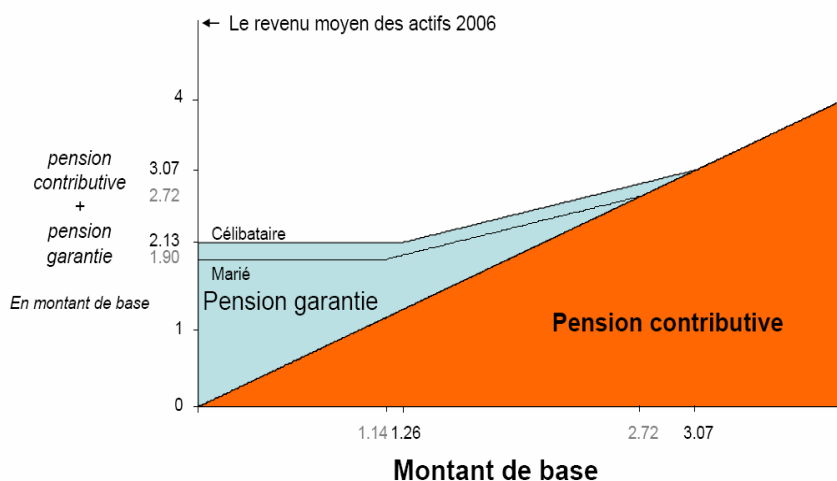


Le capital est converti en rente en fonction de l'espérance de vie moyenne à la retraite de la génération de l'assuré, d'une option de réversion (et de l'âge du bénéficiaire potentiel) et d'un taux d'actualisation, correspondant à une espérance de rendement qui est différente suivant que le bénéficiaire a choisi une pension à montant variable ou garanti. Dans le premier cas, les assurés continuent de gérer leur capital et prennent donc le risque de sa dépréciation ; la pension est recalculée chaque année en fonction de l'évolution de leur capital, de leur âge et du taux d'actualisation, c'est-à-dire du rendement attendu. Dans le second cas, le taux d'actualisation est déterminé et le montant obtenu est fixe pendant toute la retraite ; le PPM gère le capital et reverse, le cas échéant, les bénéfices annuels.

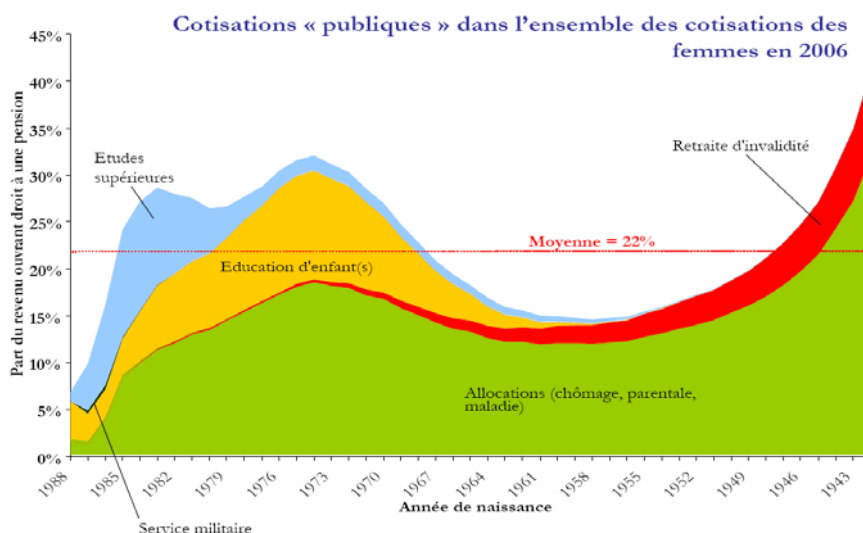
2.4. Les dispositifs de solidarité

La réforme suédoise a permis également de développer des dispositifs de solidarité, en clarifiant leur financement qui est affecté au budget de l'Etat.

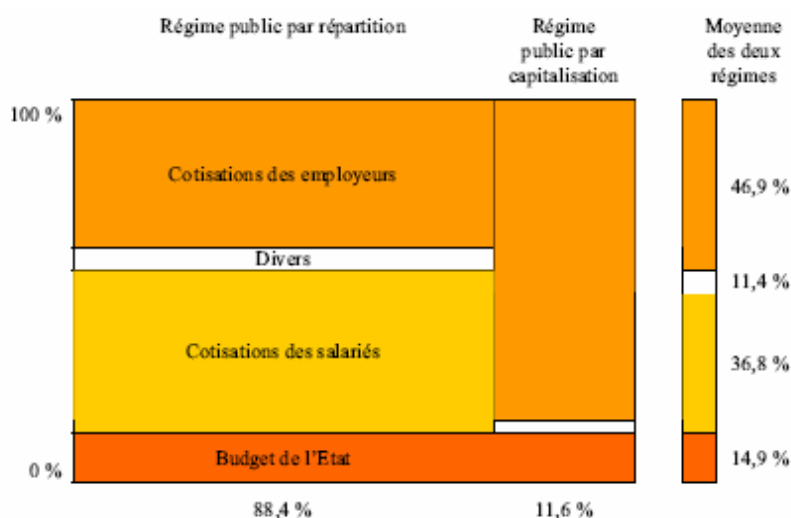
Les personnes, qui perçoivent un montant total de pension faible avec le nouveau système public de retraite, bénéficient d'une pension minimale différentielle dont le montant, indexé sur les prix, est d'environ 700 euros par mois. La pension garantie est une allocation différentielle, égale à la différence entre le montant garanti et le total des pensions publiques. Elle représente 10 % des dépenses totales de retraite. Un tiers des actifs nés entre 1941 et 1976 devraient bénéficier de la pension garantie si la croissance des salaires réels était de 2 % par an en moyenne (55 % dans l'hypothèse où les salaires suivraient l'inflation).



De plus, certaines périodes pendant lesquelles les assurés ne cotisent pas (années consacrées à l'éducation des jeunes enfants ou aux études, service national, cessation anticipée d'activité) donnent lieu à un versement, par le budget de l'Etat, de cotisations aux comptes des assurés – c'est-à-dire dans les comptes notionnels et dans les comptes capitalisés – sur la base d'un revenu fictif. C'est l'un des principes du nouveau système de retraite public suédois : à chaque droit correspond le versement d'une cotisation.



Un cinquième des droits à retraite accordés aux femmes et un dixième de ceux accordés aux hommes proviennent ainsi de contributions publiques.



3. Un contexte suédois favorable à la réforme

3.1. Des réserves financières importantes

Le pilotage du système a été facilité par l'existence de réserves financières qui introduisent de la souplesse dans l'application des mécanismes correcteurs.

Le déséquilibre financier du système de retraite suédois a pour origine des déséquilibres démographiques, conséquence de deux phénomènes :

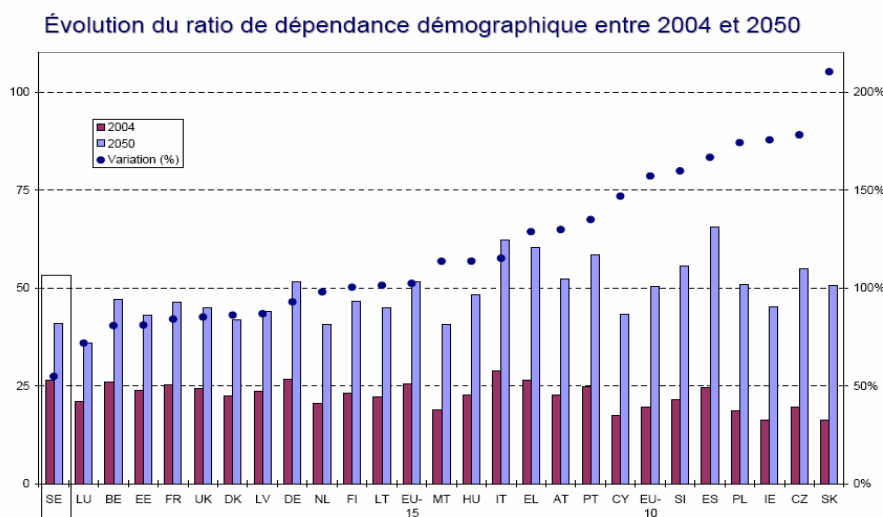
- l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés, qui est intégré par les comptes notionnels et les comptes capitalisés à travers la prise en compte de l'espérance de vie à la retraite dans le calcul des pensions ;
- l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses (baby-boom), entraînant un surcroît de dépenses qui peut être financé par les réserves.

En Mds de SEK	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cotisations à recevoir	5 301	5 465	5 607	5 721	5 945	6 116
Réserves	488	577	646	769	858	898
Engagements de retraite	5 729	5 984	6 244	6 461	6 703	6 996
Ratio d'équilibre avec réserves	1,0105	1,0097	1,0014	1,0045	1,0149	1,0026
Ratio d'équilibre sans réserves	0,9253	0,9133	0,8980	0,8855	0,8869	0,8742

Le calcul du ratio d'équilibre sans les réserves financières montre bien que la réforme aurait nécessité des efforts bien plus importants pour les suédois en termes de niveau de pension, d'âge de départ à la retraite, voire de niveau de prélèvements.

3.2. Des perspectives démographiques et une situation de l'emploi très favorables

La Suède est l'un des pays européens où l'évolution du ratio de dépendance démographique (population âgée de 65 ans et plus / population de 15 à 64 ans) entre 2004 et 2050 est l'une des plus faibles en Europe.



De plus, la Suède est le pays européen dont les taux d'emploi sont les plus élevés : 74,2 % pour le taux d'emploi des 15-64 ans.

Taux d'emploi (2007)	Total		Hommes		Femmes	
	Suède	France	Suède	France	Suède	France
25-54 ans	86,1 %	82,1 %	89,1 %	88,3 %	83,0 %	76,2 %
55-59 ans	79,7 %	55,5 %	81,9 %	58,6 %	77,5 %	52,5 %
60-64 ans	60,4 %	15,7 %	64,1 %	16,7 %	56,7 %	14,8 %
65 ans et +	11,0 %	1,4 %	14,9 %	2,0 %	7,3 %	0,9 %

Surtout, la Suède se distingue par une forte présence des personnes âgées de 55 ans et plus sur le marché du travail : en 2007, le taux d'emploi des 55-64 ans était de 70 % et l'âge moyen de retrait d'activité était d'environ 64 ans.

3.3. Des conditions permettant une phase de transition rapide

Le système public de retraite suédois formait déjà un système unifié avant la réforme. La réforme consistait donc à modifier le cadre de ce système, de la même manière pour tous les suédois.

De plus, dès son origine, les données de l'ensemble des carrières individuelles, nécessaires à l'instauration des comptes notionnels, étaient « stockées » dans une base de données. Ces données étaient donc disponibles, ce qui a permis de reconstituer aisément les droits accumulés par chaque personne.

C'est grâce à ces deux conditions que la transition a pu être aussi rapide, réduisant ainsi les risques de remise en cause de la réforme.

4. Les choix retenus et les questions posées

4.1. L'ajustement par l'âge et le niveau des pensions

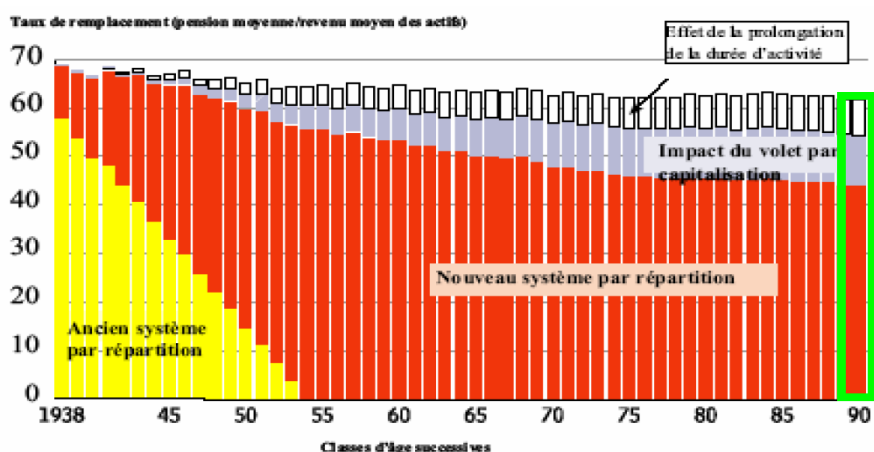
Le système public de retraite suédois est un système à cotisations définies : le régime ne s'engage pas (dans le sens contractuel) sur un niveau de pension. Le niveau des prélèvements est fixé et l'ajustement du système est réalisé par le niveau des pensions et / ou par la durée de cotisation (et l'âge de la retraite).

Les pensions sont modulées selon un barème croissant avec l'âge de liquidation, appliquant un principe de neutralité actuarielle :

- pour un âge de départ à la retraite donné, le coefficient de conversion augmente avec les générations (et la pension liquidée décroît pour un capital virtuel donné), compte tenu de l'allongement attendu de l'espérance de vie ;
- pour une génération donnée, le coefficient de conversion diminue avec l'élévation de l'âge de départ à la retraite (et la pension liquidée augmente), compte tenu du raccourcissement de la période de retraite.

La période d'acquisition des droits à la retraite n'est pas limitée dans le temps et, aux termes de la loi sur la sécurité de l'emploi, un salarié ne peut pas être renvoyé en raison de son âge avant d'atteindre 67 ans. Auparavant, un abaissement de cette limite pouvait être obtenu par voie de négociation collective, mais cela n'est plus possible depuis 2003.

Chaque génération est conduite à « arbitrer » entre âge de départ à la retraite et montant de la pension.



Sans prolongation de l'activité, les taux de remplacement, rapportant les pensions publiques aux revenus d'activité, baisseraient au fil des générations, même avec des hypothèses de rendement de la capitalisation assez élevé (3,5 % par an en termes réels) : dans les projections faites par la sécurité sociale suédoise, une personne née en 1990 (en vert) devra, pour obtenir le même taux de remplacement que celui de la génération 1930, travailler jusqu'à 68,2 ans, soit un recul d'environ trois années par rapport à la génération 1930, mais, dans le même temps, sa durée de retraite devrait augmenter d'un an et demi.

La Suède pourrait être à cet égard dans une situation assez paradoxale : les taux d'emploi y sont actuellement plus élevés et il n'est pas sûr qu'en progression, la Suède dispose d'assez de marges de manœuvre pour permettre aux assurés de prolonger leur vie active d'une manière telle que les taux de remplacement soient stabilisés.

4.2. Un système piloté automatiquement

La définition de tous les paramètres ainsi que le mécanisme d'équilibre impliquent que le système de retraite suédois ne nécessite plus aucune intervention politique dans son fonctionnement : c'est un système automatiquement régulé (pas de « rendez-vous » ni de « point d'étape » réguliers).

Cette situation peut toutefois faire débat car plusieurs questions restent en suspens, dont celles de la fixation des paramètres à l'origine du système :

- seront-ils toujours « pertinents » et acceptés par la population ?
- dans quelle mesure sera-t-il possible de les faire évoluer à l'avenir sans remettre en cause l'ensemble du fonctionnement du système ?

Par exemple, le mode d'indexation des pensions et le mécanisme automatique d'équilibre rendent les retraités solidaires des actifs. Cette solidarité a pour conséquence que le système ne garantit pas le pouvoir d'achat des pensions liquidées. Or, les dernières projections de la sécurité sociale suédoise prévoient pour 2009-2010 des pertes de pouvoir d'achat (voire une baisse nominale) des pensions liquidées : il sera intéressant alors d'observer les réactions des suédois face à une conjoncture plus défavorable.

De plus, la gestion des réserves, fondée sur une part importante d'actifs assez volatiles (près de 2/3 des investissements sont en actions) fait encourir le risque d'une forte dépréciation de la valeur des réserves, en cas de crise financière comme celle que nous traversons

actuellement, qui pourrait entraîner des ajustements assez forts, via le mécanisme automatique d'équilibre.

Enfin, les décideurs politiques ont dû accepter une « perte de pouvoir » sur le système de retraite, qui est toutefois compensée par la « budgétisation » de tous les dispositifs redistributifs (pension garantie et contributions fictives). Mais, dans quelle mesure le gouvernement suédois pourra-t-il résister à :

- une demande des Suédois pour une meilleure revalorisation de la pension garantie, dont l'indexation sur les prix tend à en réduire la valeur relative au fil du temps ?
- une contrainte de finance publique de court terme, en cas de choc économique violent, comme celui du début des années 90, qui pourrait le conduire à l'inverse à réduire les filets de sécurité ?

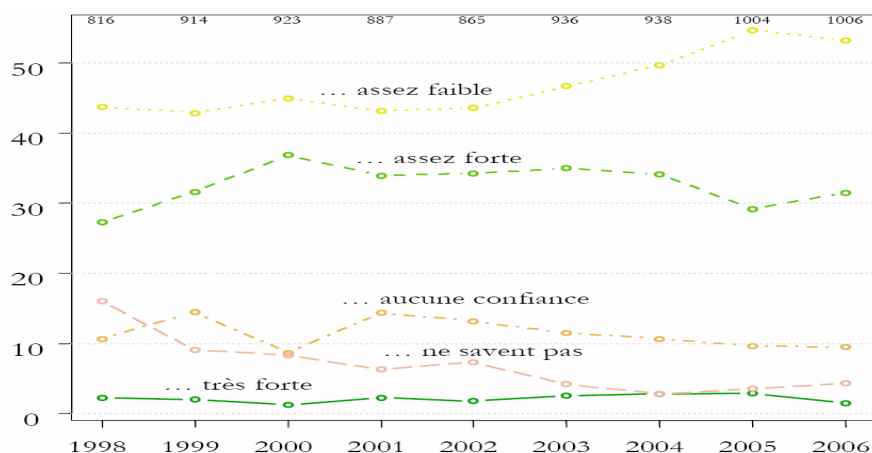
4.3. Un renforcement de l'information

Le système se veut transparent pour chaque assuré, qui reçoit annuellement l' « enveloppe orange ». Ce document indique notamment les montants cotisés par l'assuré, par son employeur et, le cas échéant, par l'Etat, ainsi que le montant attendu de sa pension à différents âges de départ à la retraite (61, 65 et 70 ans).

De plus, le fonctionnement des comptes notionnels est didactique : la pension dépend de l'effort contributif et de l'espérance de vie à la retraite. Les assurés, surtout les plus jeunes, peuvent avoir un sentiment de « juste retour ».

Enfin, chaque assuré reçoit également annuellement le « rapport orange » sur l'équilibre financier global du système. L'instauration du mécanisme automatique d'équilibre tend à garantir la solidité et la pérennité financière du système de retraite et, a priori, la confiance en celui-ci.

Toutefois, si les Suédois semblent bien connaître le niveau de leurs droits futurs, ils sont plus de 50 % à déclarer ne pas connaître le nouveau système et, contrairement à une idée répandue, à avoir une confiance assez faible dans le nouveau système.



Cette défiance relative est porteuse d'interrogations, même après dix ans d'existence du nouveau système de retraite suédois, alors que, pour la première fois, il est confronté à un contexte conjoncturel défavorable.