

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

Document N°6

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

Le rôle des acteurs dans le processus de la réforme suédoise

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

1. La réforme du système de retraite public suédois : une concertation longue et approfondie

L'ancien système et les facteurs à l'origine de la réforme

L'ancien système de retraite suédois versait deux types de pension : une pension universelle forfaitaire (« *FP* ») et une pension complémentaire contributive (« *ATP* »). 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 a appliqué 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 des 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 cinq années de prestations.

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

- intragénérationnelle : 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 : dès les années 1990, 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.

Un processus initié en 1984

Le processus de réforme du système public de retraite suédois a duré près d'une quinzaine d'années¹. Il a été engagé au début des années 1990 suite aux conclusions et propositions présentées par une Commission des retraites instituée dès 1984. Si les principes généraux de la réforme ont été adoptés par le Parlement dès le 8 juin 1994, les modalités pratiques du nouveau régime de retraite, venu remplacer le régime de la pension de base et celui de la pension complémentaire, n'ont été adoptées que quatre ans plus tard, le 8 juin 1998. D'importants compromis ont été trouvés pour dégager un consensus entre les différents acteurs et permettre l'entrée en vigueur de la réforme le 1^{er} janvier 1999.

¹ Sénat, rapport d'information n° 265 du 5 avril 2001 fait au nom de la Commission de affaires sociales par une délégation chargée d'étudier la réforme des systèmes de retraite en Suède et en Italie.

Le processus de concertation a débuté en novembre 1984 avec la nomination, par le gouvernement social-démocrate de l'époque, d'une Commission spéciale chargée des retraites, présidée par le Sous-secrétaire du ministère des affaires sociales. Outre le président, la Commission comprenait sept membres, dont trois représentants du Parti social-démocrate et un représentant pour chacun des quatre autres partis politiques représentés au Parlement : le Parti conservateur (*Moderaterna*), le Parti libéral (*Folkpartiet*), le Parti du centre (*Centerpartiet*) et l'ancien Parti communiste (*Vänsterpartiet*).

Outre ces membres, deux catégories d'experts représentatifs des partenaires sociaux ont été associés aux travaux de cette commission : les « *sakkunniga* » et les « *experter* ». Les *sakkunniga* ont participé à l'ensemble des travaux de la commission et bénéficié d'un positionnement sensiblement identique à celui des autres membres. Ils étaient composés de représentants appartenant aux trois grandes confédérations syndicales : *LO* (ouvriers), *TCO* (employés et cadres) et *SACO* (professions intermédiaires). Par ailleurs, des experts représentaient la principale association patronale du secteur privé (la *SAF*), l'association patronale des municipalités, les deux plus grandes organisations de retraités, la fédération des organisations de handicapés, trois ministères (finances, travail, affaires sociales), l'Office national d'assurance sociale ainsi que l'Institut de recherche de *LO*. Les *experter* ont apporté de manière plus ponctuelle leurs compétences et leur appui technique aux travaux de la commission. Ils étaient composés de représentants de *LO*, *TCO* et *SACO*, de la *SAF* et de l'Office national d'assurance sociale.

Ces deux catégories d'experts ont ainsi été étroitement associées aux réflexions de la Commission, en exprimant les positions de chacune des organisations dans le cadre des discussions et en ayant la faculté d'émettre des réserves sur tout ou partie des recommandations concernant l'évolution du système public de retraite.

Ainsi, la composition de cette Commission permet d'observer que l'ensemble des partis politiques présents au Parlement, les partenaires sociaux et les autres principaux acteurs en matière de retraite ont été associés aux discussions et ont participé aux réflexions sur l'évolution du système de retraite suédois.

Durant cette phase de concertation, la Commission a publié plusieurs rapports axés notamment sur certaines spécificités du système de retraite, telles que les pensions de réversion ou la situation du temps partiel. Le rapport final de la Commission et la proposition de modification du système de retraite ont été présentés en 1990.

L'adoption des principes généraux de la réforme en 1994

L'ampleur des réactions suscitées par les conclusions de la Commission des retraites a conduit le gouvernement libéral-conservateur à désigner un nouveau groupe de travail en novembre 1991, composé cette fois-ci uniquement des représentants de l'ensemble des partis politiques présents au Parlement. Le ministre chargé des retraites, M. Bo Könberg, a été nommé président de ce groupe de travail, cette nomination traduisant l'importance accordée par le gouvernement aux travaux de cette instance de concertation. Les autres membres représentaient les sept partis présents au Parlement, tandis que les experts ne représentaient plus les partenaires sociaux mais seulement le ministère des finances, le ministère des affaires sociales et l'Office national d'assurance sociale.

Ce groupe de travail a rendu son rapport en mars 1994, en proposant une refonte radicale du système public de retraite. La proposition a été soutenue par les quatre partis libéraux et conservateurs au pouvoir durant cette période, mais également par le principal parti d'opposition, le Parti social-démocrate. Les représentants du l'ancien Parti communiste (*Vänsterpartiet*) et d'un parti de sensibilité libérale représenté au Parlement de 1991 à 1994 (*Ny Demokrati*) se sont déclarés opposés aux propositions formulées.

Le Gouvernement a alors présenté au Parlement, le 28 avril 1994, un projet de loi définissant les principes généraux d'une réforme du système de retraite suédois. Le 8 juin 1994, le Parlement a approuvé les orientations proposées.

La définition des modalités techniques de la réforme en 1998

Une fois l'adoption des principes de la réforme entérinée, les modalités techniques de sa mise en œuvre ont ensuite été définies et discutées.

Un nouveau groupe de travail – la troisième instance de concertation créée depuis 1984 – a ainsi été constitué le 23 juin 1994. Présidé par le ministre des affaires sociales et composé uniquement des membres des cinq partis ayant adopté les orientations de la réforme, ce groupe de travail a eu pour mission de préparer les textes législatifs mettant en œuvre les modalités techniques de la réforme.

Les élections de septembre 1994 ont marqué le départ du gouvernement libéral-conservateur et l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement social-démocrate. Le nouveau ministre social-démocrate des affaires sociales a été nommé président du groupe de travail, ce dernier conservant une composition identique à celle prévalant avant les élections.

Les modalités définitives de la réforme ont été adoptées quatre ans plus tard au Parlement, le 8 juin 1998, à une très large majorité (257 voix pour, 17 contre et 16 abstentions).

L'analyse de ce processus de concertation permet ainsi d'observer que la première phase de la réforme s'est déroulée sous la forme d'une large consultation impliquant étroitement les partenaires sociaux et les partis politiques. Puis, dans une deuxième phase, ce sont les partis politiques représentés au Parlement qui ont été associés au processus de réforme tandis que, dans une troisième et dernière phase, la concertation n'a plus impliqué que les partis politiques qui étaient favorables aux orientations proposées par la réforme.

Si l'influence des partenaires sociaux s'est progressivement réduite durant ces phases de discussions, en ce qui concerne par exemple leur contribution aux travaux des commissions gouvernementales, ils n'ont cependant pas totalement cessé d'exercer leur influence. Ils ont ainsi pu contribuer à la poursuite des travaux dans le cadre d'échanges et de coopérations avec certains partis politiques, à l'image du syndicat *LO* proche historiquement du parti social-démocrate.

Historique de la réforme suédoise

Octobre 1984	Le gouvernement demande au ministre de la santé et des affaires sociales de constituer une Commission des retraites.
1990	Rapport final de la Commission des retraites qui analyse le problème auquel est confronté le système public de retraite et propose des solutions pour garantir l'avenir des retraites.
Novembre 1991	Le ministre Bo Könberg est chargé de mettre en place un groupe de travail sur les retraites, constitué de représentants de l'ensemble des partis politiques présents au Parlement et chargé de formuler des propositions de réforme.
Août 1992	Le groupe de travail sur les retraites présente un mémorandum intitulé : « <i>Un système de retraite réformé : origine, principes, perspectives</i> ».
Février 1994	Le groupe de travail sur les retraites présente son rapport intitulé : « <i>Un système de retraite réformé</i> ».
28 avril 1994	Le gouvernement présente au Parlement un projet de loi sur la réforme du système de retraite.
8 juin 1994	Le Parlement approuve les orientations proposées.
23 juin 1994	Le gouvernement décide de constituer un nouveau groupe de travail chargé de suivre la mise en place de la réforme et composé de représentants des partis politiques ayant adopté les orientations de la réforme. Le groupe de travail a pour mission de préparer les textes législatifs sur lesquels reposera la réforme.
1 ^{er} juin 1995	Création d'une contribution de 1 % du revenu affecté au système de retraite.
28 juin 1995	Mémorandum ministériel intitulé : « <i>Un système de retraite réformé : des pensions fonctions du revenu</i> ».
Projet de loi de finances pour 1995	L'entrée en vigueur des premiers éléments de la réforme est reportée au 1 ^{er} janvier 1997 ² .
Projet de loi de finances pour 1997	L'entrée en vigueur des premiers éléments de la réforme est reportée au 1 ^{er} janvier 1999 ² .
Juin 1996	Enquête officielle conduisant à des propositions pour un nouveau système de compensations financières pour les personnes invalides. Enquête officielle sur le système de la pension de réversion.
Projet de loi de finances pour 1998	L'âge minimum pour bénéficier d'une pension de retraite passe de 60 ans à 61 ans.

² Ole Sottergren, « *La réforme du système de retraite suédois. Premiers résultats.* », Revue française des affaires sociales, n° 4 octobre-décembre 2003, p. 341. « *La période la plus critique a été celle qui a suivi l'adoption des principes du nouveau système de retraite par le Parlement en juin 1994 et qui a duré jusqu'à l'ébauche, puis au vote, en juin 1998, des principales lois. Ce processus, qui a entraîné de nouvelles négociations au sein du gouvernement et entre les partis politiques (...) s'est avéré plus exigeant, politiquement et techniquement, que prévu. Le retard a été principalement dû au fait que la réforme a été soumise aux feux croisés de la gauche politique (...) du parti social-démocrate et du ministère des Finances, [les premiers estimant que la réforme] créerait des pensions de retraite d'un niveau si bas qu'elle ne serait pas acceptable, le ministère des Finances considérant pour sa part que cette réforme était trop chère.* ».

Décembre 1997	Enquête officielle sur le niveau des pensions des retraités nés avant 1937.
Janvier-Mars 1998	Quatre études sur le système réformé des retraites sont présentées par le Conseil de législation.
14 avril 1998	Maj-Inger Kingvall, ministre de la protection sociale, présente au Parlement les projets de loi « 1997/1998 : 151 » et « 1997/1998 : 152 ».
8 juin 1998	La réforme du système des retraites est définitivement adoptée par le Parlement.
1 ^{er} janvier 1999	Entrée en vigueur de la réforme.

Source : Sénat, *op. cit.*

2. L'analyse du processus de réforme suédois par les partenaires sociaux

L'analyse de la réforme par les partenaires sociaux met en évidence l'existence préalable d'un large consensus autour de la nécessité d'engager ces travaux³. Les partenaires sociaux se sont accordés très tôt autour d'un diagnostic partagé, constatant l'impact de la démographie et des évolutions économiques sur le système de retraite suédois. Ils mettent également en évidence l'importance de la phase de concertation, qui a permis d'établir les compromis nécessaires pour tenir compte des revendications de chacune des organisations.

- *La confédération LO*

La confédération syndicale la plus importante de Suède, *LO*, qui compte plus de 1 900 000 adhérents représentant essentiellement la population ouvrière (« cols bleus »), est proche historiquement du parti social-démocrate. Elle considérait que le précédent système de retraite, s'il offrait une retraite décente à ses assurés, devait néanmoins faire l'objet d'une profonde réforme au regard :

- de l'impact des évolutions démographiques et économiques ;
- de l'idée que la retraite étant perçue comme une période lointaine pour les actifs, il convenait de veiller à l'établissement d'un lien de confiance sur le long terme et bâtir en conséquence un nouveau système.

Dans ce cadre, les revendications de *LO* s'articulaient autour de quatre principaux axes :

- un nouveau système public de retraite général, obligatoire et fonction des revenus ;
- la compensation des périodes assimilées par des cotisations spécifiques versées par l'Etat (chômage, congé parental, service militaire) ;
- la flexibilité de l'âge de départ à la retraite ;
- la prise en compte de l'ensemble des années d'activité professionnelle dans le calcul de la pension pour favoriser les cols bleus, *LO* considérant que le système *ATP* basé sur les quinze meilleures années les défavorisaient en raison de la carrière linéaire de ses adhérents.

LO considère que la réforme proposée a rempli l'ensemble de ces conditions, se réjouissant du vote massif des députés lors de l'adoption du texte et du très large consensus observé durant

³ *Approche pratique de la réforme des retraites en Suède*. Séminaires retraites Paris-Stockholm du 20-28 avril 2006. Délégation du Conseil d'administration de la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)

la phase de concertation. Par ailleurs, selon *LO*, le deuxième pilier du système relatif aux retraites conventionnelles revêt une très grande importance, en raison du nombre élevé d'adhérents couverts par ces accords collectifs. Enfin, l'organisation syndicale souligne que la création du régime en capitalisation, qui constituait une contrepartie demandée par les conservateurs pour approuver la réforme, ne suscite pas d'hostilité de sa part, à condition que l'Etat en encadre les modalités. *LO* estime en effet qu'en raison du nombre élevé de fonds de capitalisation et des règles parfois complexes les régissant, les individus ne sont pas tous suffisamment informés pour choisir en toute connaissance de cause les fonds qui conditionneront une partie de leurs revenus de retraite.

- *La confédération TCO*

TCO constitue une autre confédération importante de salariés, représentant les employés et les cadres (« cols blancs ») et comptant 1 300 000 membres. Elle estime que la mise en œuvre de la réforme a fait l'objet d'une étroite collaboration entre les différents partis représentés au Parlement et qu'en conséquence, cette réforme a été massivement soutenue par les Suédois. Elle précise également que les partenaires sociaux ont pu participer aux discussions et avoir une influence manifeste sur le contenu de la réforme, participant activement au « bien-être suédois » et à la qualité du système de sécurité sociale.

De manière générale, l'organisation syndicale précise que c'est l'intérêt de long terme de ses adhérents et l'objectif d'assurer la viabilité du système qui ont guidé l'organisation durant les négociations. Car *TCO* estime en effet que la réforme aurait pu être améliorée, le montant des pensions issues du nouveau système (comptes notionnels et capitalisation) étant inférieur à celui versé dans l'ancien système. Enfin, l'organisation syndicale met l'accent sur le fait que les retraites conventionnelles, qui représentent une part significative des pensions pour ses adhérents, doivent prendre plus d'importance dans la nouvelle architecture du système.

- *La confédération des entreprises suédoises*

La Confédération des entreprises suédoises regroupe 54 000 entreprises affiliées et représente l'une des principales organisations patronales. Elle partage le diagnostic de *LO* sur le fait que l'ancien système qui favorisait la carrière progressive des cols blancs au détriment de la carrière linéaire des cols bleus.

L'organisation patronale estime qu'elle a été étroitement associée au processus de concertation et qu'elle a pu prendre une part active à l'élaboration des principes de la réforme. Elle observe que le nouveau système remplit les objectifs qu'elle assignait à la réforme au début du processus de concertation : un système stable, durable, prévisible, juste (entre les cotisations versées et les prestations reçues) et d'un coût défini.

Elle juge donc favorablement cette réforme, en retenant certains éléments :

- l'évolution des pensions accompagnant l'évolution du contexte économique ;
- l'existence d'un lien direct entre les revenus d'activité et les pensions ;
- la flexibilité de l'âge de départ à la retraite ;
- la création d'un régime en capitalisation.

Enfin, la Confédération des entreprises suédoises partage les positions de *LO* et de *TCO* concernant le dispositif relatif aux retraites conventionnelles, estimant que les partenaires

sociaux ont une responsabilité importante dans la négociation de ces accords couvrant plus de 95% des salariés suédois.

Si un large consensus parmi les partenaires sociaux a ainsi pu se dégager en 2006 autour du bien-fondé de la réforme, certaines interrogations apparaissent toutefois aujourd'hui dans un contexte marqué par la crise financière et la dégradation de la situation économique.

La mise en place, dans le cadre de la réforme, de mécanismes visant à réguler automatiquement le système (comptes notionnels couplés à un mécanisme automatique d'équilibre) implique que le système de retraite n'exige plus, en théorie, aucune intervention politique pour le piloter (aucun « rendez-vous » ou « point d'étape » régulier n'est fixé).

Or, le système de retraite suédois va devoir faire face, pour la première fois depuis sa mise en place, à une situation conjoncturelle défavorable, qui devrait conduire par le biais du mécanisme automatique d'équilibre à une dévalorisation des retraites de l'ordre de 4% en 2010. Aussi, des critiques s'élèvent en Suède, dénonçant les effets négatifs pour les retraités de l'enclenchement du mécanisme automatique d'équilibre et remettant ainsi en cause l'absence d'intervention politique dans le pilotage du système. De fait, une intervention exceptionnelle des pouvoirs publics est envisagée.