

Les COLLOQUES du
Conseil d'Orientation des Retraites

Le système de retraite suédois
Mécanismes, enjeux et perspectives

Actes du Colloque



16 octobre 2008
Maison de la Mutualité - Paris



SOMMAIRE

Ouverture des travaux

Raphaël Hadas-Lebel – *Président du Conseil d'orientation des retraites.*

Première Partie

Le contexte de la réforme et les objectifs du nouveau système de retraite suédois

Ole Settergren – *Secrétaire général de la commission gouvernementale en charge de l'unification des régimes SPV*

Deuxième Partie

L'évolution des pensions et la solidarité dans le système de retraite suédois

Le calcul des droits à la retraite en Suède.

Marco Geraci – *Chargé de mission au Conseil d'orientation des retraites*

Les mécanismes redistributifs dans le système de retraite suédois.

Jon Dutrieux – *Responsable de recherches appliquées au sein de l'Agence de sécurité sociale suédoise*

Les retraites en Suède dans une perspective européenne.

Olivier Bontout – *Adjoint à la sous-directrice des synthèses des études économiques et de l'évaluation à la DREES*

Débat avec la salle.

Troisième Partie

Le système de retraite suédois : un « modèle » ?

La réforme suédoise : un « modèle » pour de nombreux pays ?

Anna Christina d'Addio (en collaboration avec Edward Whitehouse) – *Economiste à l'OCDE*

La réforme suédoise : des choix novateurs ?

Antoine Math – *Chercheur à l'Institut de recherches économiques et Sociales*

Le système de retraite suédois : un « modèle » pour la France ?

Laurent Vernière – *Chargé de mission Retraite et Protection Sociale à la SNCF*

Débat avec la salle.

Conclusion

Raphaël Hadas-Lebel – *Président du Conseil d'orientation des retraites*

Ouverture des travaux

Raphaël HADAS-LEBEL

Je suis heureux, en tant que président du Conseil d'orientation des retraites, de vous accueillir à notre colloque annuel, qui, cette année, va porter sur le système de retraite suédois.

La Suède est un pays qui un peu partout dans le monde a une bonne image. Ceci tient à un certain nombre de raisons, mais la principale est probablement, pour ce pays, d'avoir réussi, tout à la fois, à restaurer la compétitivité de son économie, à faire baisser le chômage et à maintenir un niveau élevé de solidarité et de consensus social. Cela résume les composantes essentielles de ce que l'on appelle plus généralement le modèle scandinave.

Il n'est donc pas étonnant que l'on regarde en direction du modèle suédois au moment où l'on constate, surtout dans les générations de moins de 50 ans, une certaine perte de confiance dans le système de retraite par répartition. L'inquiétude tient, pour l'essentiel, au contexte, marqué, d'une part, par un allongement continu de l'espérance de vie à 60 ans donc de la durée de retraite et, d'autre part, par une moindre croissance économique.

Quand on approfondit les raisons de cette perte de confiance, on relève dans nombre de discours que la cotisation est perçue comme une sorte d'épargne personnelle qui devrait être normalement redistribuée au moment de la cessation d'activité. C'est en tenant compte de ce contexte qu'il convient d'aborder l'étude du système de retraite suédois. En effet ce système, tout en étant un système de répartition, fonctionne sur un mode apparenté à une épargne retraite virtuelle, et donc correspond à cette représentation que les assurés se font de leur système de retraite.

Depuis son instauration en 1998, le nouveau système de retraite suédois a été considéré comme une expérience intéressante et a même été recommandé par plusieurs organisations internationales. Des pays comme l'Italie ou la Pologne s'en sont inspirés.

Or, au-delà de quelques principes de fonctionnement, le système reste mal connu. La réforme suédoise, en effet, ne se résume pas, contrairement à ce que l'on entend parfois, à la mise en place de comptes notionnels ou à l'« enveloppe orange » pour l'information des assurés.

C'est pour aller au-delà de cette vision un peu sommaire que le Conseil d'orientation des retraites a choisi de consacrer la totalité des travaux de son colloque annuel à une présentation approfondie, et aussi exhaustive que possible, du système de retraite suédois. Il s'agit, ainsi, d'enrichir notre réflexion sur des questions qui se posent aujourd'hui à de nombreux systèmes de retraites, dont le nôtre.

Cet examen approfondi du système de retraite suédois, pourrait, notamment, permettre d'aborder les questions suivantes :

- le niveau de solidarité dans le nouveau système ;
- le choix des paramètres du système ;
- les modalités de financement du système de retraite ;
- le mode de valorisation des pensions de retraite ;
- la part respective de la répartition et de la capitalisation ;
- le rôle que l'on entend faire jouer au fonds de réserve.

Ces questions se posent au-delà même de l'architecture propre du système suédois. Nous essaierons de ne rien laisser dans l'ombre et d'avoir un débat extrêmement ouvert sur le sujet. La démarche n'est évidemment pas de promouvoir un système plutôt qu'un autre.

La matinée sera divisée en deux parties. Dans quelques minutes, je vais donner la parole à Monsieur Settergren qui rappellera le contexte de la réforme en Suède. Ensuite, une première partie sera consacrée à l'approfondissement des caractéristiques du système. Elle se terminera par un débat avec la salle.

La seconde partie cherchera à apprécier si ce système peut constituer une forme de modèle.

Je présenterai en fin de séance une synthèse des points qui me paraîtront ressortir de la discussion.

Je donne donc la parole à M. Settergren, secrétaire général de la commission gouvernementale en charge de l'unification des régimes de retraite et qui, entre autres responsabilités, a été directeur du département des retraites de l'agence suédoise de sécurité sociale.

I. Le contexte de la réforme et les objectifs du nouveau système de retraite suédois

Ole SETTERGREN

Monsieur le Président, mesdames, messieurs. Je vous remercie de m'avoir invité et nous sommes très flattés de l'intérêt que la France porte au système de retraite suédois. De notre côté, je peux vous assurer que le gouvernement suédois suit avec beaucoup d'attention la présidence française de l'union européenne. Et avec le prix Nobel de médecine et le prix Nobel de littérature, la France est vraiment en pleine actualité en Suède.

Au moment où le système bancaire dans le monde est en difficulté, et où les préoccupations se situent davantage dans le court terme que dans le long terme, il peut sembler moins opportun d'aborder le thème des retraites. C'est tout de même notre objectif aujourd'hui. En fait, peut-être ne suis-je pas la personne idéale pour vous présenter de façon objective le système suédois dans la mesure où – comme l'a rappelé M. Hadas-Lebel – j'ai participé en tant que Conseiller économique à la construction du système pendant les années 90 et j'ai été ensuite responsable de l'administration du système de retraite par répartition, jusqu'au mois de février de cette année.

S'agissant du contexte de la réforme, qu'il me revient de traiter, il faut rappeler d'abord que les Français et les Suédois ont une espérance de vie qui est une des plus longues au monde, environ vingt ans après l'âge moyen de la retraite en Suède, soit 65 ans. Avons-nous les moyens de faire face à cette situation ?

En Suède, la quasi-totalité des partis politiques a tenu, dès 1994, à apporter une réponse commune à ce problème. En général, les problèmes de financement sont traités par des modifications des paramètres du système de retraite. La modification la plus répandue consiste à augmenter les taux de cotisation. Il est également fréquent d'allonger la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète et de changer le mode d'indexation des pensions.

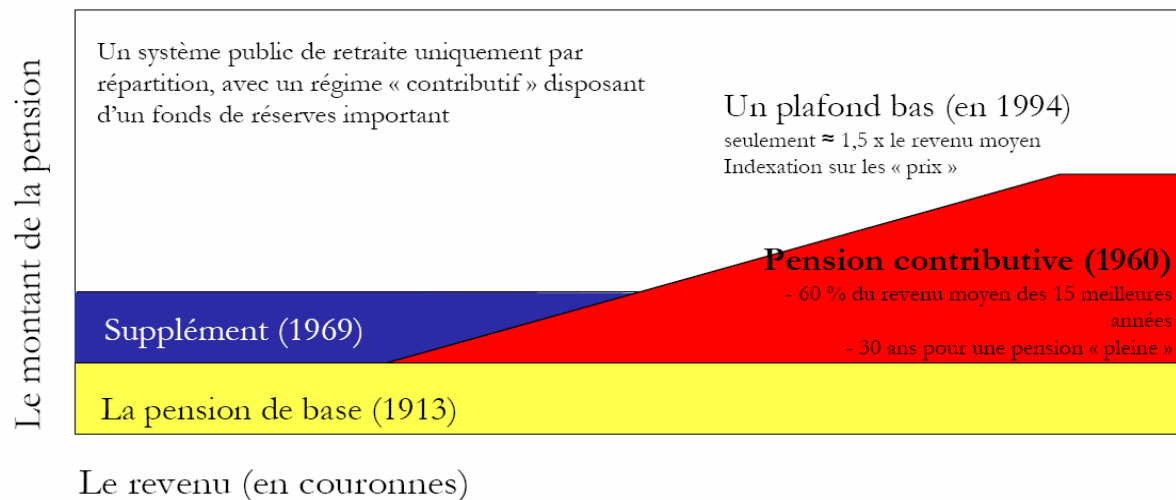
La réforme suédoise abandonne totalement les paramètres de l'ancien système. Il serait plus juste de parler d'un système complètement nouveau, assurant un équilibre financier de long terme. Son adoption a pris une décennie et résulte d'un véritable consensus politique entre les sociaux-démocrates et les conservateurs.

Comment s'est déroulée cette réforme ? C'est la question à laquelle je vais essayer de répondre.

L'ancien système de retraite résultait d'une évolution législative entamée en 1913, avec un système de pension de base. C'était un régime unique pour tous : fonctionnaires, militaires, cadres, employés.

En 1960, à l'instar de la France, de l'Allemagne, des Etats-Unis et d'autres pays, la Suède introduisait un système de pension contributive après le plus grand combat politique de l'histoire de la Suède.

L'ancien système de retraite public suédois

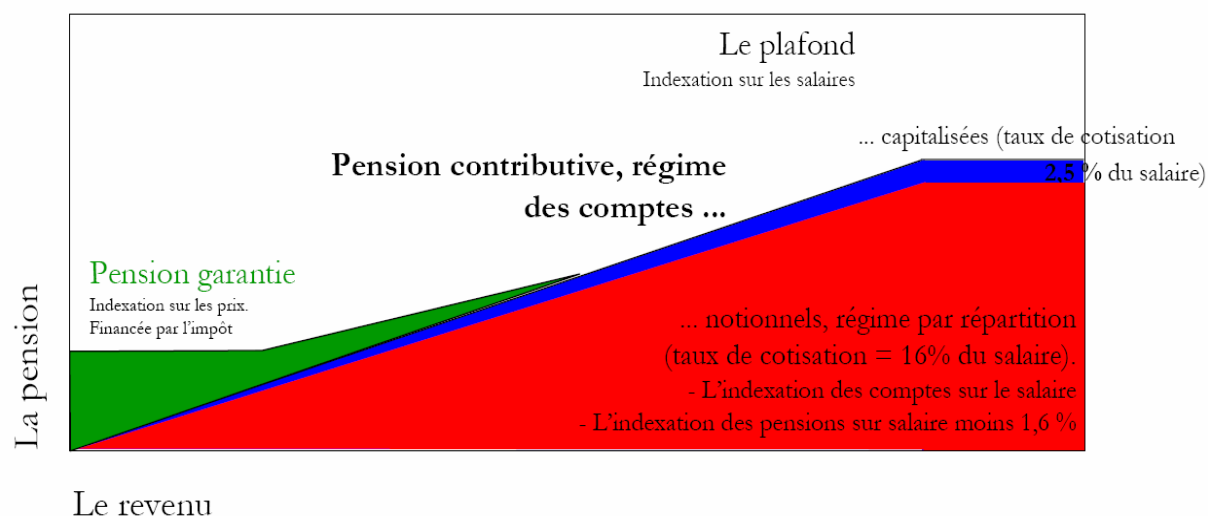


L'âge de la retraite était de 65 ans (67 ans jusqu'en 1976), et les pensions étaient indexées sur les prix.

Le nouveau système comprend trois niveaux :

- des comptes notionnels par répartition financés par 16 points de cotisation ;
- des comptes capitalisés financés par 2,5 points de cotisation ;
- et une pension minimum garantie financée par les impôts.

Le nouveau système de retraite public suédois



Comme vous pouvez le voir, le nouveau système ressemble beaucoup à l'ancien, mais les mécanismes sont tout à fait différents. Les règles de calcul de la pension ont été complètement modifiées. En particulier, la notion d'âge normal de la retraite n'existe plus dans le système de retraite public : il est possible de partir à la retraite dès 61 ans. Elle subsiste cependant à 65 ans pour la pension garantie et pour les régimes de retraite professionnels. Le plafond est dorénavant indexé sur les salaires.

Pour quelles raisons la Suède a-t-elle fait cette réforme ?

La principale raison était économique. Dès le début des années 90, les dépenses du système de retraite étaient déjà supérieures aux montants des cotisations des assurés. C'était uniquement grâce aux intérêts générés par les fonds de réserve que le système continuait à afficher des surplus financiers.

Ce n'est donc pas un risque économique urgent qui a provoqué la réforme, mais la prise en compte des prévisions qui montraient que les réserves seraient épuisées à l'horizon 2015-2020, si aucune mesure n'était prise. C'est par une démarche d'anticipation que la classe politique a décidé, malgré les risques d'impopularités, de prendre des mesures assez radicales.

La seconde motivation de la réforme était la recherche d'une plus grande équité :

- intragénérationnelle, car dans l'ancien système, seules les quinze meilleures années étaient prises en compte pour une carrière de trente ans ;
- mais aussi intergénérationnelles puisque le déficit à venir aurait pesé sur les jeunes générations.

Les problèmes de financement à venir avaient des raisons bien connues :

- l'augmentation du nombre de retraités par rapport au nombre d'actifs, même si la Suède, comme la France, peut se prévaloir d'un taux de natalité supérieur à la majorité des pays européens ;
- les dépenses continueraient d'augmenter car le système n'était pas encore arrivé à maturité ;
- une augmentation continue du nombre de retraités du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom et bien sûr de l'évolution positive de l'espérance de vie.

Les objectifs de la réforme étaient :

- d'obtenir un équilibre financier absolu ;
- de parvenir à un accord stable entre les partis politiques ;
- d'établir une plus grande transparence de la situation financière de chaque assuré et de la situation financière du système en général ;
- de parvenir à une relation équitable entre les cotisations versées tout au long de la vie et le montant perçu à la retraite, y compris pour les futures générations. Il s'agit là

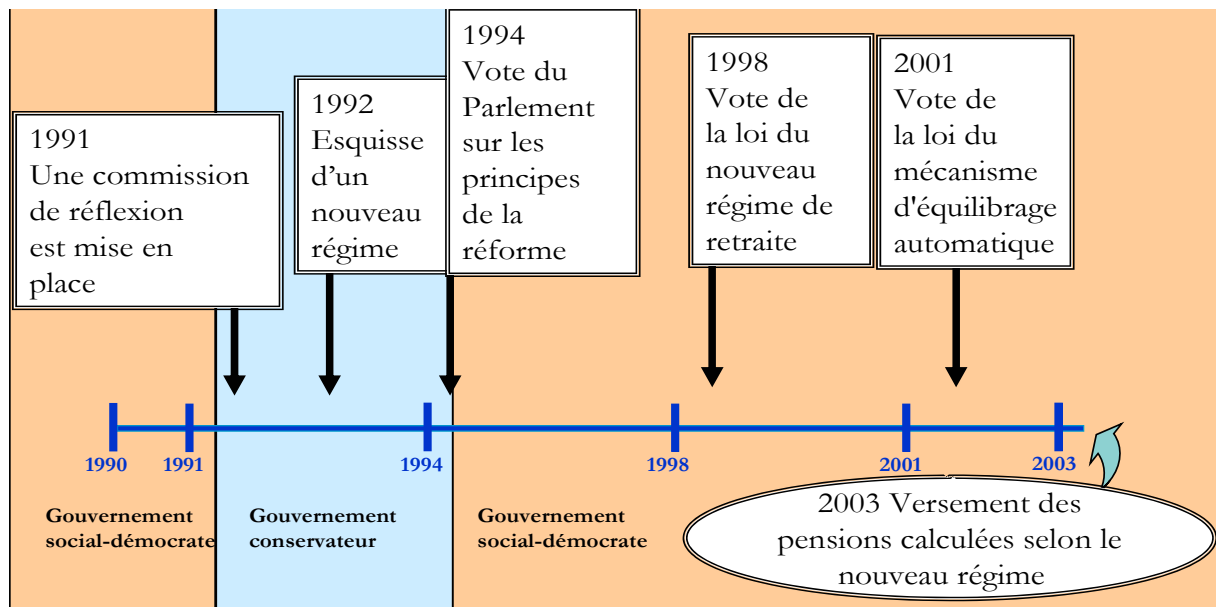
naturellement d'un objectif qui ne peut être garanti de façon absolue mais il constituait une priorité importante ;

- de garantir un niveau de vie minimum pour les retraités.

Au début des années 90, le gouvernement social-démocrate a annoncé sa volonté de changer le système de retraite public d'ici aux prochaines élections législatives. Or, il était techniquement impossible sur une si courte période (trois ans à l'époque), de changer radicalement tout le système.

Ainsi, le seul moyen de conduire la réforme à son terme était d'obtenir, dès le départ, une coalition des grands partis, suffisamment large, pour pouvoir continuer le processus de réforme, même en cas de changement de majorité politique au pouvoir.

Un processus politique assez long



Il faut signaler que la mise en place de cette réforme tient peut-être plus du miracle que de l'image d'Epinal du « consensus à la suédoise » qu'il est, en effet, très rare d'obtenir.

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. En Suède, presque tout le monde pense que la réforme est le résultat du difficile contexte économique suédois des années 1992-1994. C'est une erreur d'interprétation.

En effet, une ébauche du projet de réforme a été rendue publique, dès août 1992, quelques semaines avant le début de la crise monétaire qui devait entraîner la plus importante crise financière publique dans l'histoire de la Suède. Au pire moment, le déficit public a représenté 12 % du PIB.

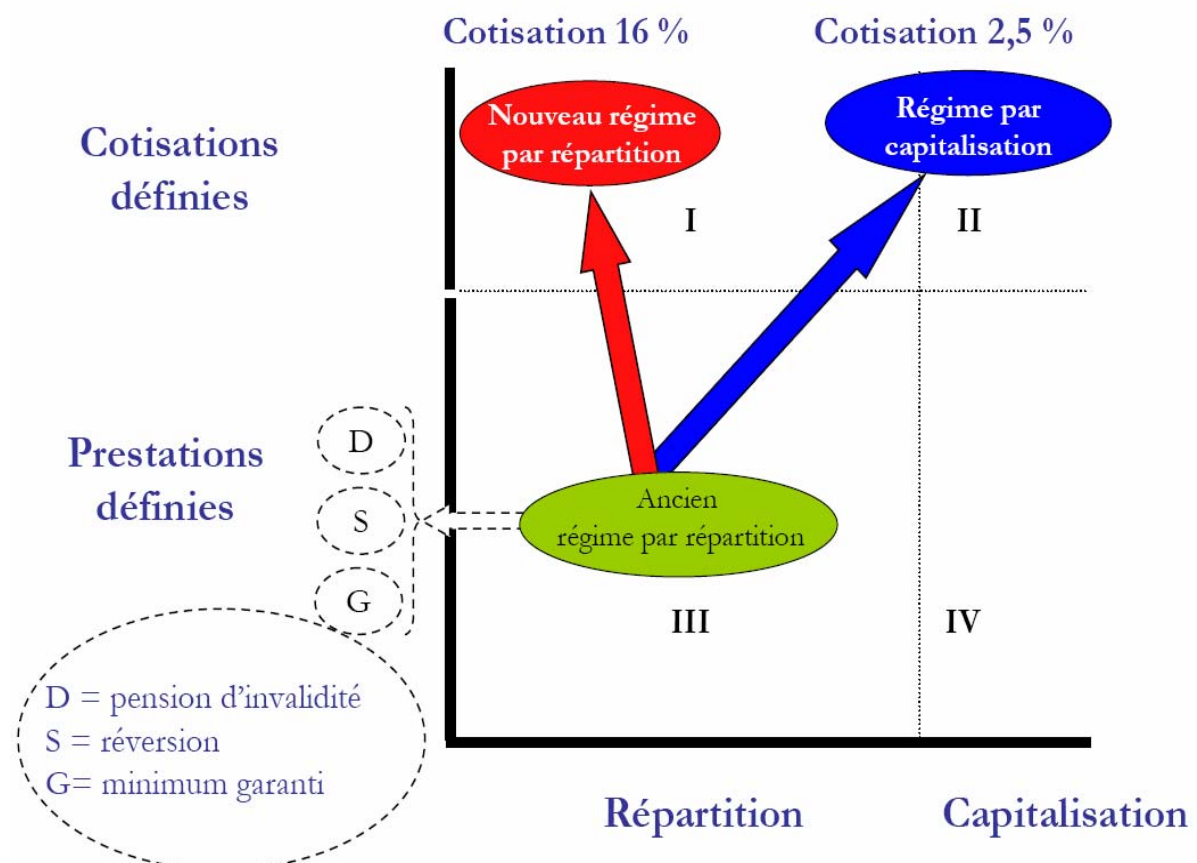
De plus, il faut souligner que la réforme des pensions conduisait, dans un premier temps, à affaiblir les finances publiques, et ne les renforcerait que dans une quinzaine ou une vingtaine d'années ; il est évident qu'en pleine crise budgétaire, essayer de réaliser un changement du système de retraite qui, à court terme, devait augmenter le déficit budgétaire de l'Etat allait provoquer une forte résistance du Ministère des finances. Et c'est exactement ce qui s'est passé.

La plus grande menace pour la réforme s'est située entre 1994 – année du vote sur les principes de la réforme par le Parlement – et 1998 – moment de l'adoption de la réforme elle-même –, car existait alors une alliance pas très « catholique » entre le Ministère des finances, sous l'égide du Ministre des finances de l'époque, qui considérait que la réforme coûtait beaucoup trop cher, et l'aile gauche du Parti Social démocrate, opposée à la réforme à la fois pour des raisons idéologiques et parce qu'elle pensait qu'elle aboutirait à des retraites d'un niveau trop faible.

Si la réforme a, finalement, pu être menée à bien, c'est, je pense, principalement grâce à l'engagement et l'habileté exceptionnels des hommes politiques qui l'ont portée.

La réforme substitue au système traditionnel à prestations définies, deux systèmes à cotisations définies, l'un en répartition et l'autre en capitalisation. L'objectif recherché était de combiner la stabilité financière d'un système à cotisations définies et l'efficacité économique d'un régime public par répartition.

L'architecture du nouveau système de retraite public suédois

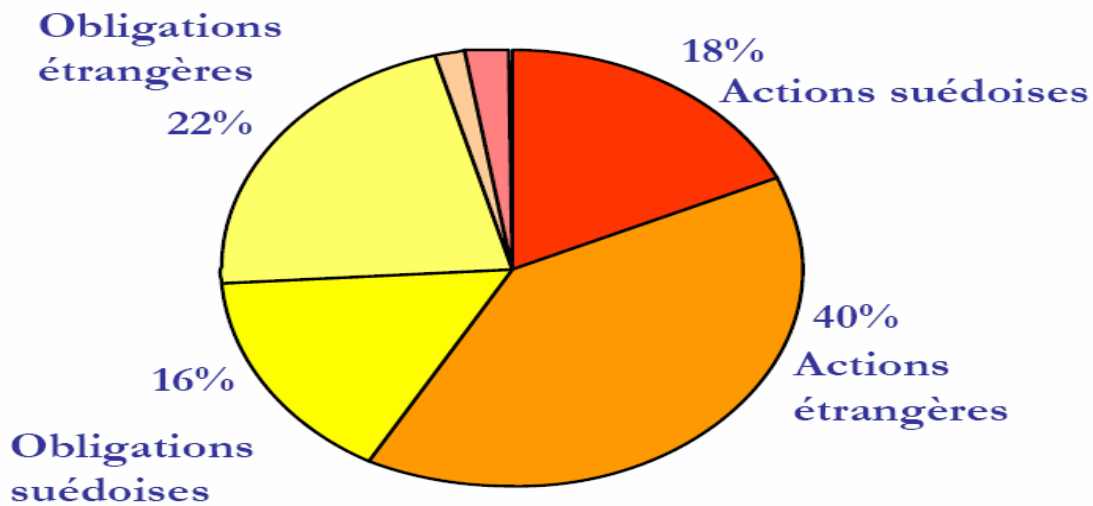


Les pensions de veuvage et les pensions d'invalidité, qui faisaient partie de l'ancien système de retraite, ont été transférées dans des régimes séparés. L'ancienne pension de base, à prestation uniforme, est remplacée par une retraite minimale garantie, pour les personnes qui ont peu cotisé.

Quelques mots sur les fonds de réserve. Ils ont été constitués par les excédents (de cotisations reçues par rapport aux pensions versées) qu'a connus le système dès son origine en 1960 et jusqu'en 1982. Le système est redevenu excédentaire depuis 2000. Au 31 décembre 2007, les fonds de réserve représentaient une somme équivalente à 30 % de PIB.

La réforme a libéralisé les règles d'investissement des fonds qui ont adopté des stratégies plus risquées, avec 60 % d'investissement en actions.

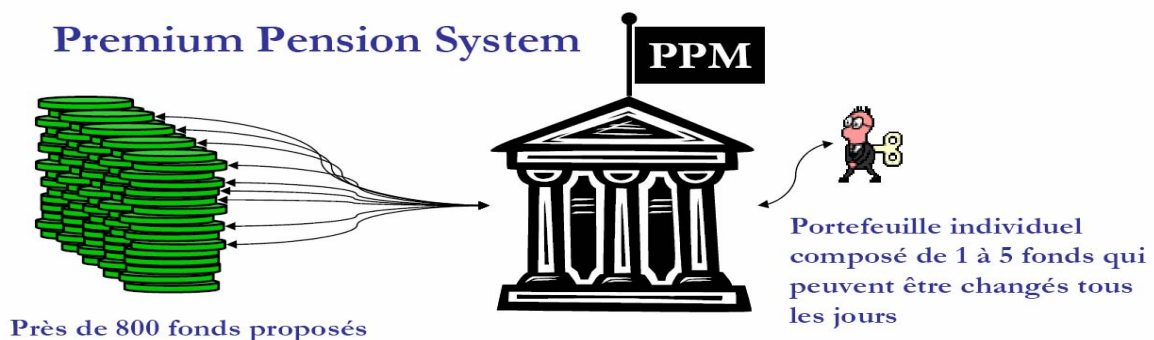
Allocation des investissements des fonds de réserve suédois au 31 décembre 2007



Sources : Försäkringskassan.

Cette année, la valeur des fonds a chuté de 25 %. C'est une perte importante mais, rapportée à l'ensemble du système, cela ne représente que 3 %.

J'aborde brièvement le système par capitalisation. Le taux de cotisation est de 2,5 % dans ce système, un chiffre donc assez modeste. Il existe près de 800 fonds proposés, parmi lesquels les assurés peuvent choisir, dans la limite de 5 au maximum. Une agence gouvernementale, le PPM, qui est une chambre de compensation, recueille les ordres d'achat des individus et les transmet aux fonds.



Il n'y a donc aucun lien entre les assurés et les fonds. Le recouvrement des cotisations est identique à celui des comptes notionnels.

Le système se veut transparent pour les assurés, qui reçoivent chaque année l'« enveloppe orange » mentionnant le montant cotisé par l'assuré, par son employeur et, le cas échéant, par l'Etat, ainsi que le montant attendu de sa pension. Ils reçoivent également chaque année le « rapport orange » sur l'équilibre financier global du régime.

En conclusion, si l'on cherche à répondre à la question « pourquoi cette réforme ? », on peut estimer qu'elle constitue une réponse logique à l'objectif de mise en place d'un système de retraite par répartition, à cotisations définies, permettant la plus forte relation possible entre les cotisations et les pensions. La Suède a estimé, en effet, qu'elle ne pouvait plus augmenter les prélèvements.

La mise en place d'un système financièrement stable, c'est-à-dire autorégulé, a également permis de mettre fin aux débats sur les pensions, très politisés depuis les années 1950 et considérés comme négatifs pour la confiance dans le système de retraite comme dans le système politique.

La réforme a été rendue possible parce qu'elle repose sur un système de comptes notionnels dont certains aspects plaisent aux libéraux, alors que d'autres agréent aux socio-démocrates. Ensuite, les changements de majorité politique n'ont pas freiné la réforme, d'autant que quelques femmes et hommes politiques se sont fortement engagés en sa faveur. La crise économique a rendu plus urgent le règlement du problème. Enfin, la mauvaise architecture de l'ancien système et l'existence des fonds de réserve ont également joué un rôle.

Il est difficile de mesurer l'adhésion des Suédois au nouveau système. Un peu moins de 50 % d'entre eux estiment mal le connaître et déclarent ne lui faire que faiblement confiance.

A contrario, l'évaluation de leur retraite future correspond généralement à leurs attentes. Il reste à voir comment le système suédois se comportera dans la crise financière actuelle.

Si nos prévisions, qui se basent sur des hypothèses de conjoncture économique de court terme dépréciée, se réalisent, nous aurons des indexations négatives des pensions des retraités en 2010.

Quelles seront les réactions des suédois ?

Les années qui viennent seront des années test pour le nouveau système.

Il est en même temps, je pense, important de ne jamais oublier qu'avoir des problèmes financiers concernant les systèmes de retraite peut être considéré comme une bonne nouvelle : cela veut dire que nous vivons longtemps en France et en Suède, c'est la preuve que nous vivons bien dans ces deux pays.

Raphaël HADAS-LEBEL

Je vous remercie pour cette présentation du contexte, notamment politique, de la réforme suédoise. Nous allons maintenant aborder des aspects plus techniques avec l'exposé de Marco Geraci qui est économiste. Il a travaillé sur les systèmes de retraite européens. Il est actuellement chargé de mission au secrétariat général du COR, où il a en charge les aspects internationaux.

II. L'évolution des pensions et de la solidarité dans le système de retraite suédois

Le calcul des droits à la retraite en Suède

Marco GERACI

Merci, monsieur le Président.

La Suède a connu en 1998 une réforme importante de son système de retraite, dont Ole Settergren vous a présenté le contexte. Je vais essayer de vous présenter de manière exhaustive le mode de calcul des pensions en Suède.

La Suède est passée d'un système en répartition à un système mixte, en répartition avec les comptes notionnels (alimentés par des cotisations au taux de 16%) et en capitalisation avec les comptes capitalisés (alimentés par des cotisations au taux de 2,5%).

Je présenterai d'abord le calcul des pensions au sein des comptes notionnels, ensuite le calcul des pensions au sein des comptes capitalisés.

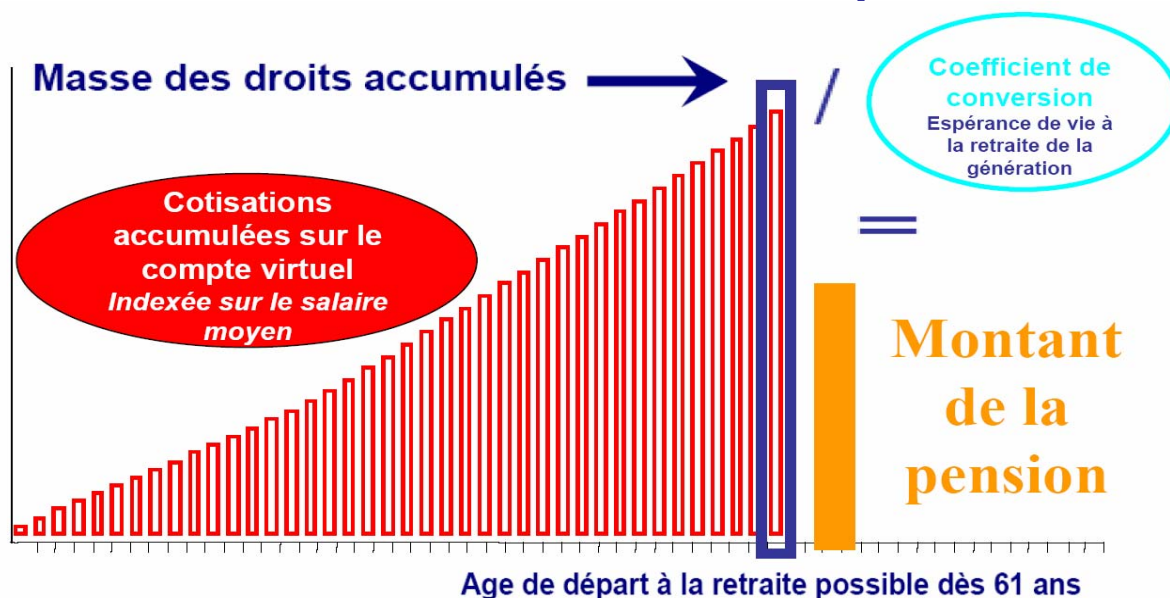
Les comptes notionnels

Les comptes notionnels sont gérés par l'agence de Sécurité Sociale suédoise, le Försäkringskassan.

Dans le régime des comptes notionnels en répartition, chaque assuré est titulaire d'un compte individuel virtuel. Les cotisations, que ce soit celles versées par les employés, les employeurs et l'Etat, alimentent ce compte individuel virtuel. Ces cotisations sont revalorisées annuellement comme la croissance du salaire moyen.

J'insiste sur la virtualité du compte, dans la mesure où nous sommes bien dans un système en répartition dans lequel les cotisations d'aujourd'hui servent à financer les pensions servies aujourd'hui.

L'accumulation des droits à retraite et le calcul des pensions



Au moment du départ à la retraite, qui est possible dès 61 ans, on va regarder la masse des droits accumulés sur ce compte virtuel, que l'on va diviser par le coefficient de conversion qui prend en compte l'espérance de vie à la retraite de la génération. Le montant obtenu sera le montant annuel de la rente.

J'attire votre attention sur le double effet à la hausse d'un report de l'âge de la retraite sur le montant annuel de la rente :

- non seulement la masse des droits cumulés sera plus importante, puisqu'il y aura une ou plusieurs années de cotisations supplémentaires versées ;
- mais aussi, le coefficient de conversion sera moins important, l'espérance de vie à la retraite étant moins longue.

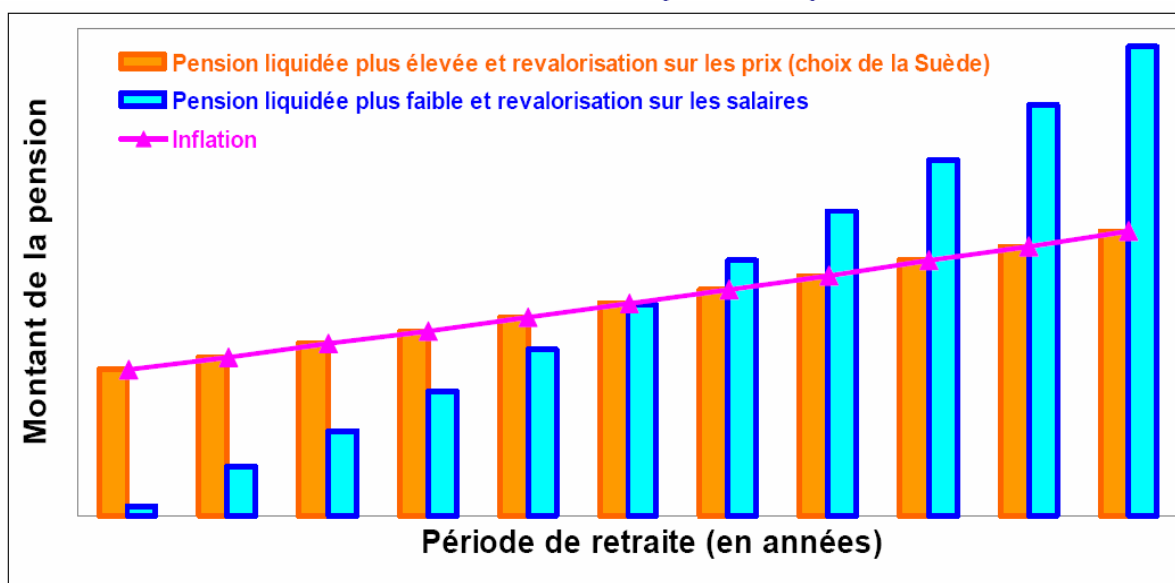
Nous savons comment calculer le montant de la pension à la liquidation, mais quelle sera la pension la deuxième année et les années suivantes ? Se pose, en effet, la question de la revalorisation des pensions liquidées.

Les pensions liquidées sont revalorisées chaque année selon l'évolution du salaire moyen, qui est en fait l'index de revalorisation des droits accumulés, moins 1,6 %, qui correspond à la norme d'évolution réelle du salaire moyen sur le long terme. Cela signifie que les pensions, en moyenne, sont indexées sur l'inflation, mais qu'elles peuvent évoluer plus ou moins vite que l'inflation selon les années. C'est donc une indexation « autour de l'inflation ». Les années où le salaire moyen réel augmentera de plus de 1,6 %, les pensions seront revalorisées au-delà de l'inflation, et les années où le salaire réel moyen évoluera de moins de 1,6 %, les pensions perdront en pouvoir d'achat.

Le principe de calcul de la pension dans un système en comptes notionnels est que, pour chaque individu, la somme des pensions servies pendant la retraite doit être égale, en moyenne, à la masse des droits qu'il a accumulés.

Le choix suédois d'une revalorisation des pensions autour de l'inflation traduit en fait un arbitrage. Les suédois auraient pu opter pour un autre mode de revalorisation, par exemple sur les salaires mais, dans ce cas, la pension à la liquidation aurait été plus faible (via un coefficient de conversion plus élevé).

L'évolution du montant des pensions liquidées



Comme l'a dit Ole Settergren à l'instant, ce choix d'une pension liquidée plus élevée et d'une revalorisation autour de l'inflation traduisait la volonté de favoriser les personnes ayant une espérance de vie plus faible, qui ont la plupart du temps commencé à travailler très tôt et n'ont pas eu des revenus importants durant leur carrière.

Ce système, malgré sa technicité, est porteur, à ce stade, de déséquilibres financiers potentiels. La revalorisation des droits accumulés se fait sur la base de l'évolution du salaire moyen. Or, nous sommes en répartition, et le rendement de la répartition est égal à l'évolution de la masse salariale, c'est-à-dire à l'évolution des salaires et de l'emploi. En particulier, quand l'emploi décroît, l'évolution du salaire moyen est plus dynamique que l'évolution de la masse salariale.

Le deuxième facteur porteur de déséquilibre financier se situe au niveau de la durée de versement des pensions qui pourrait être plus longue que prévue si les gains d'espérance de vie étaient sous-évalués.

C'est justement pour corriger ces déséquilibres potentiels qu'en 2000, les autorités suédoises ont instauré un mécanisme automatique d'équilibre.

Le calcul du ratio d'équilibre du régime de comptes notionnels

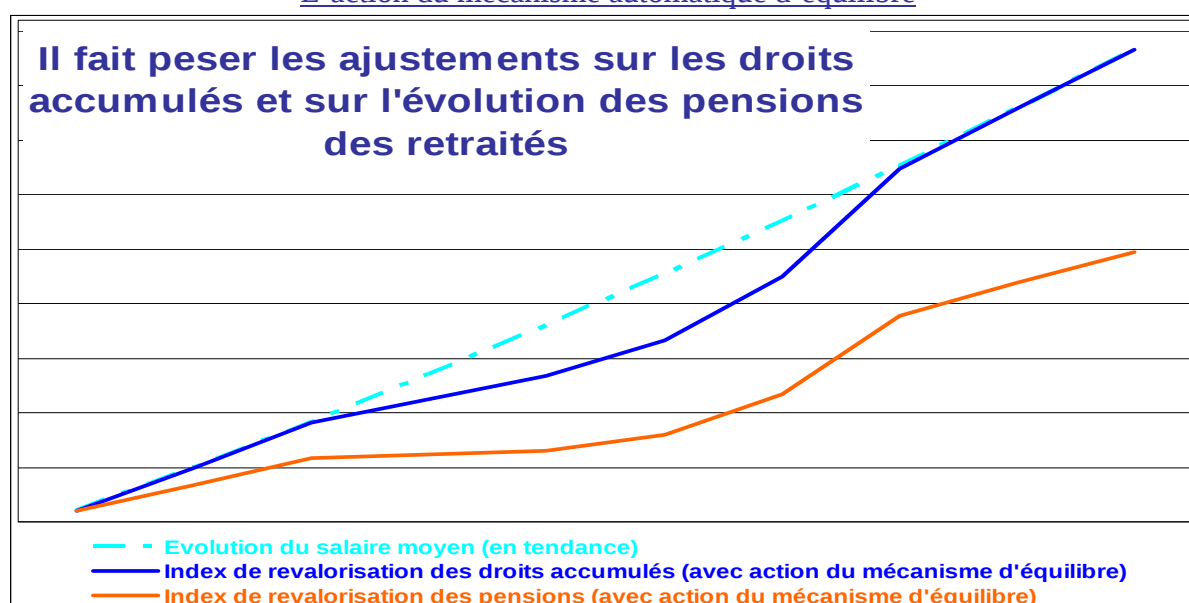
$$\frac{\text{Réserves} + \text{Cotisations à recevoir par le régime}}{\text{Engagements de pension du régime}} < 1$$

Ce mécanisme automatique d'équilibre va se déclencher à partir du moment où le ratio « réserves financières et cotisations à recevoir par le régime, divisées par les engagements de pension du régime » sera inférieur à 1.

En cas de ratio inférieur à 1, c'est-à-dire de recettes inférieures aux dépenses futures, le mécanisme automatique d'équilibre va faire peser les ajustements sur les droits accumulés par les cotisants. Pour cela, on va multiplier le taux d'évolution du salaire moyen par le ratio d'équilibre. Comme le ratio d'équilibre est inférieur à 1, plutôt que de revaloriser les droits accumulés dans les comptes individuels par 4 %, ceux-ci seront revalorisés par 3,5 % par exemple.

Cette correction conduit donc à des dépenses à venir moins importantes. Elle est effectuée jusqu'à ce que l'index cumulé de revalorisation des droits rejoigne le taux de croissance cumulée du salaire moyen. Mais cette correction porte aussi sur l'évolution des pensions des retraités puisque les pensions sont revalorisées selon l'évolution des droits accumulés moins 1,6 %.

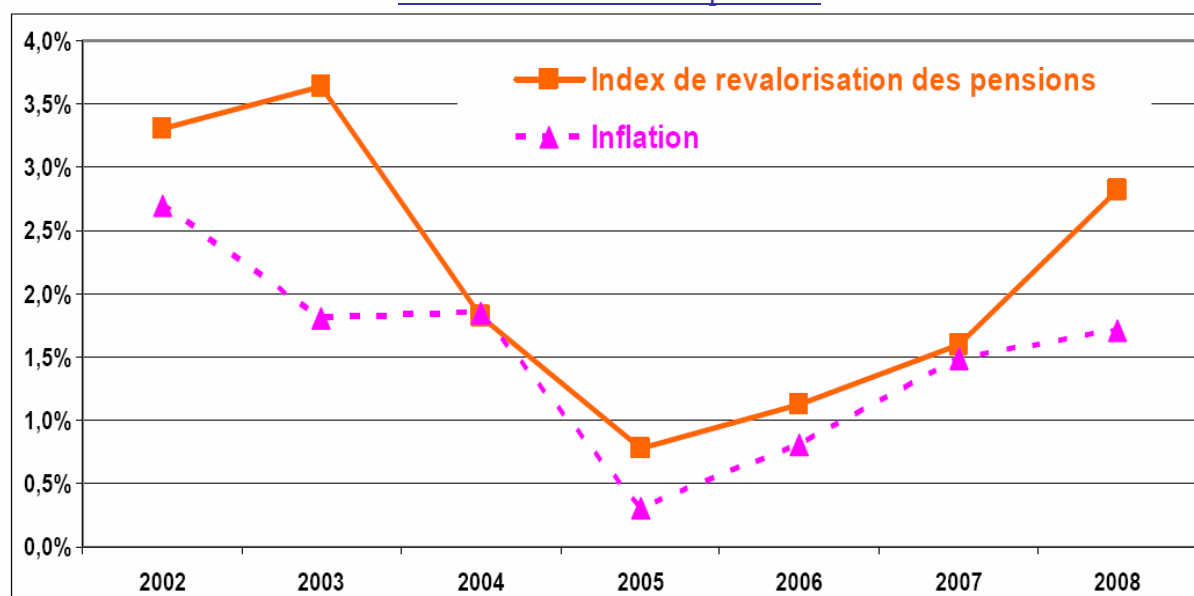
L'action du mécanisme automatique d'équilibre



La correction du mécanisme d'équilibre conduit non seulement à des dépenses futures moins importantes, mais aussi à des dépenses actuelles moins importantes. D'un point de vue intergénérationnel, les retraités et les actifs sont touchés de la même manière.

Pour conclure sur le calcul des pensions dans les comptes notionnels, on constate que, contrairement à ce que l'on aurait pu anticiper, l'index de revalorisation des pensions a toujours été supérieur à l'inflation et le mécanisme d'équilibre n'a pas encore été activé.

L'évolution récente des pensions

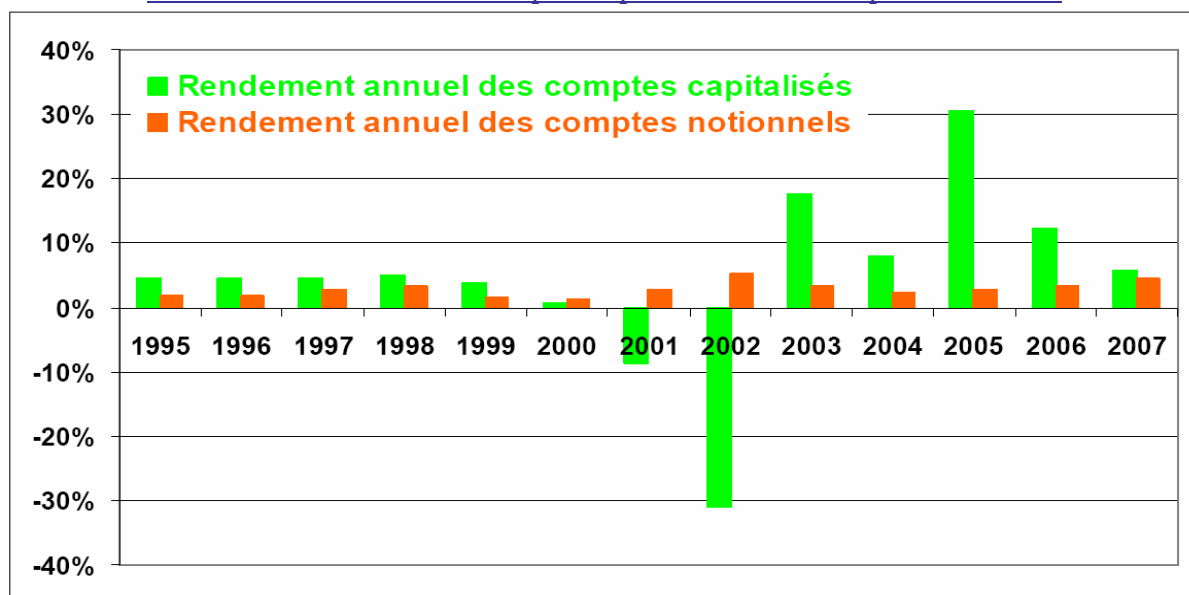


Sources : Försäkringskassan.

Comptes capitalisés

Les comptes capitalisés sont gérés par la Premium Pension Agency (PPM). Les cotisations alimentent un compte individuel, et le capital réel évolue en fonction du rendement des placements. Par nature, comme il s'agit d'un système en capitalisation, il y a une forte dispersion des rendements annuels du capital.

Le rendement annuel des comptes capitalisés et des comptes notionnels



Sources : Försäkringskassan.

Entre 1995 à 2000, les rendements ont été assez stables car les cotisations étaient gérés par le Trésor suédois et étaient investies au nom du Trésor Public.

En revanche, depuis 2000 et l'instauration effective du nouveau régime, la volatilité est très importante. On passe ainsi d'un rendement annuel de moins 30 % en 2002 à un rendement annuel de plus 30 % en 2005.

Estimer les rendements annuels moyens des régimes en capitalisation implique toujours d'être attentif à la période d'estimation. Par exemple, au 31 décembre 2007, les comptes capitalisés avaient un rendement moyen qui était supérieur à 5 %, alors que le rendement moyen des comptes notionnels était d'un peu plus de 3 %. Si on refait le même calcul, mais que l'on inclut les huit premiers mois de l'année 2008, le rendement moyen est toujours un peu supérieur à 3% pour les comptes notionnels et est en dessous de 3 % pour les comptes capitalisés.

Les rendements de la capitalisation sont, par nature, beaucoup plus volatiles. Il est très difficile de comparer des régimes en répartition et des régimes en capitalisation, Mais il n'y a pas forcément de comparaison à faire entre les deux, dans la mesure où, dans le système suédois, les deux régimes sont complémentaires.

Pour les comptes capitalisés, la sortie ne se fait qu'en rente, il n'y a pas de sortie possible en capital. Le compte de l'assuré est converti en rente en fonction de l'espérance de vie moyenne à la retraite de la génération, d'une option de réversion et de l'âge du bénéficiaire potentiel de la réversion. S'il y a une option de réversion, le coefficient de conversion sera plus élevé et il sera d'autant plus élevé que le bénéficiaire potentiel est jeune.

Le troisième élément qui intervient dans la conversion du capital en pension est le taux d'actualisation, qui est en fait une espérance de rendement, et qui sera différent selon que la personne choisisse une pension à montant garanti ou une pension à montant variable. Les

bénéficiaires qui choisissent la pension à montant variable vont continuer à gérer leur capital, et prennent donc le risque de sa dépréciation. La pension sera 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.

Les Suédois qui choisissent une pension à montant variable peuvent à tout moment changer pour un calcul de leur pension sur la base d'un montant garanti.

L'inverse n'est pas vrai, vous allez comprendre tout de suite pourquoi. Quand on fait le choix d'une pension à montant garanti, le taux d'actualisation et le montant de la pension seront fixes pendant toute la retraite. Le PPM, qui est l'organisme gestionnaire, récupère le capital, va le gérer, et donc prendre à sa charge le risque de sa dépréciation.

Par contre, si, de par sa gestion, le capital génère des rendements positifs, l'interface PPM va redistribuer les bénéfices aux pensionnés *au prorata* du capital.

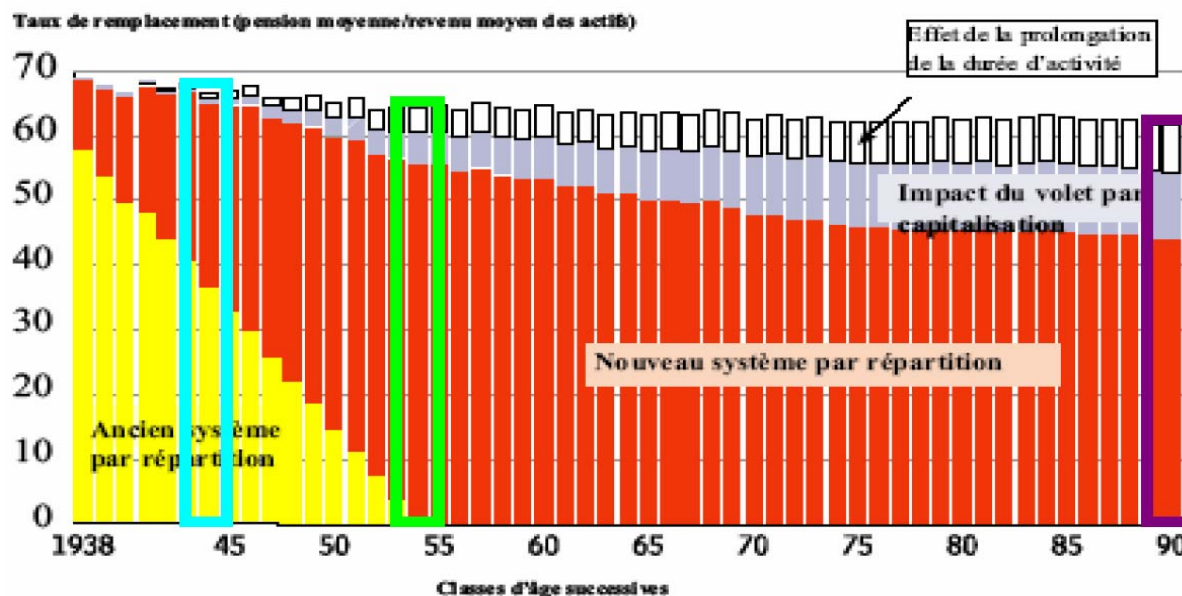
Conclusion

En Suède, les pensions sont fonction des droits accumulés, virtuellement ou non, et de l'espérance de vie à la retraite de la génération. Elles s'ajustent automatiquement à la conjoncture économique et à la situation financière du régime de retraite. Les personnes devront donc choisir entre un départ à la retraite plus tôt et un niveau de pension plus élevé.

On peut voir sur le graphique les résultats des projections relatives aux taux de remplacement, suivant l'année de naissance des suédois, avec en jaune l'ancien système par répartition, en rouge le nouveau système de comptes notionnels, en gris le système par capitalisation PPM, enfin en blanc l'effet de la prolongation de la durée d'activité.

Il en ressort clairement une stabilisation des taux de remplacement si les Suédois décalent leur âge de départ à la retraite. Pour la génération qui part à la retraite actuellement, un décalage de un an, par rapport à la génération qui est partie à 65 ans en 1930, est nécessaire pour obtenir le même taux de remplacement (en bleu).

L'évolution des taux de remplacement du système de retraite public en projection



Sources : Försäkringskassan.

A titre indicatif, je vous donne le résultat pour la première génération concernée totalement par le nouveau système, la génération 1954, qui est une génération assez proche (en vert).

Par rapport à la génération née en 1930, dans les projections faites par la sécurité sociale suédoise, une personne née en 1990 (en violet) devra, pour obtenir le même taux de remplacement, travailler jusqu'à 68,2 ans, soit un recul d'environ trois années par rapport à la génération de 1930.

Je tiens à préciser que, dans le même temps, la durée de retraite serait supérieure d'un an et demi. Il y a donc un partage entre activité et retraite : par exemple, un gain d'espérance de vie de trois ans se traduirait, pour maintenir le taux de remplacement, par deux ans d'activité supplémentaire et un an de retraite supplémentaire.

La revalorisation des pensions a toujours été supérieure à l'inflation, même si au cours des années 90 la crise économique en Suède a été telle qu'il y a déjà eu des revalorisations des pensions liquidées entraînant des pertes de pouvoir d'achat pour les retraités. Enfin, je rappelle que le mécanisme automatique n'a pas eu à s'activer. D'un point de vue humain, je ne souhaite pas qu'il s'active, mais d'un point de vue plus économique, il est vrai que l'on suivra avec un très grand intérêt l'action de ce mécanisme, pour apprécier quelles seront les réactions des Suédois en cas de moindre revalorisation des pensions déjà liquidées.

Raphaël HADAS-LEBEL

Nous allons maintenant aborder, dans une deuxième approche, la question des éléments de redistribution présents dans le système de retraite suédois avec Jon Dutrieux. Jon Dutrieux est économiste de formation, il est chargé des travaux d'analyse statistique des trois branches de la sécurité sociale suédoise.

Les mécanismes redistributifs dans le système de retraite suédois

Jon DUTRIEUX

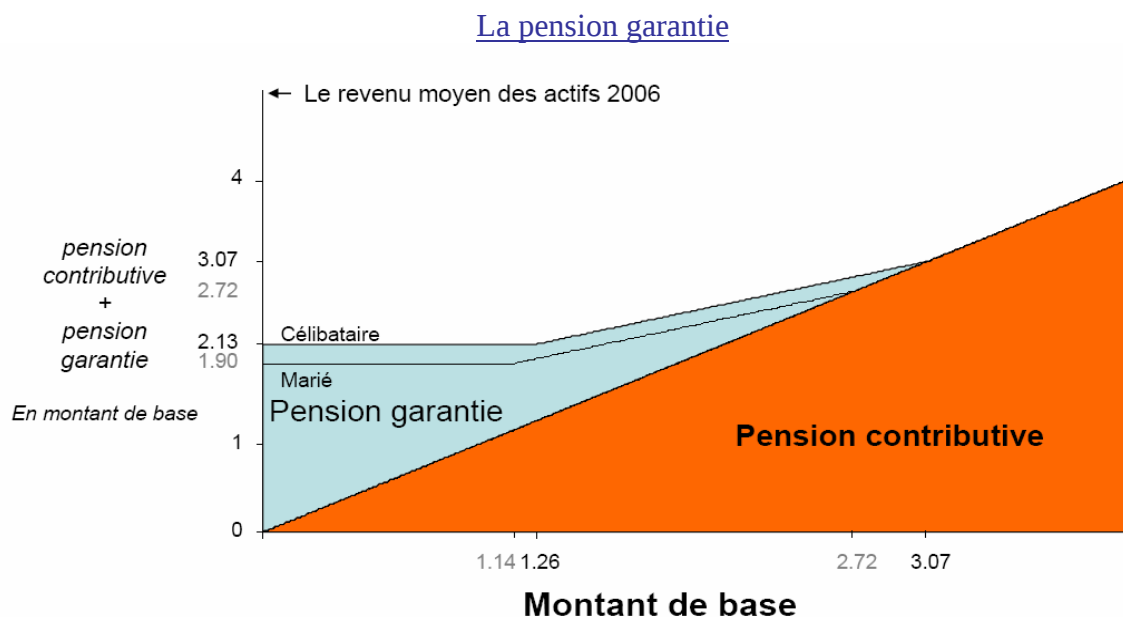
Merci, monsieur le Président. Il m'a été demandé aujourd'hui de vous parler des mécanismes redistributifs dans le système de retraite suédois, et nous allons tout de suite comprendre pourquoi.

Il n'y a pas de droits à pension sans cotisations dans le système suédois. Et inversement, il n'y a pas de cotisations sans droits à pension. C'est possible, car dans un système à cotisations définies, les droits non contributifs sont déterminés au moment du fait générateur et on peut les quantifier facilement, contrairement à ce qui se passe dans un système à prestations définies.

Les principes fondateurs du nouveau système de retraite suédois prévoient que les effets redistributifs soient très limités. Il en existe pourtant de deux ordres, externes et internes au régime de pension contributive.

Quels sont ces mécanismes redistributifs ?

Il existe, tout d'abord, la retraite minimum, que l'on appelle la pension garantie, dont le montant est de 700 euros par mois. La pension garantie est une allocation différentielle, égale à la différence entre le montant garanti et les autres pensions. Elle représente 10% des dépenses totales.



Sources : Försäkringskassan.

Le deuxième mécanisme redistributif est l'allocation logement, qui représente 3 % des retraites (15% des retraités). Il y a ensuite les impôts progressifs, les charges, notamment les charges des maisons de retraite, qui dépendent des revenus de la personne âgée, mais aussi de son patrimoine. Il s'agit ici d'une redistribution des personnes à revenus élevés vers des personnes à revenus plus faibles.

Parallèlement, le système comprend des mécanismes redistributifs internes :

- de ceux qui vivent moins longtemps que la moyenne vers ceux qui vivent plus longtemps. Les personnes à revenus faibles ont tendance à vivre moins longtemps que les personnes à revenus plus élevés. En moyenne, les hommes vivent moins longtemps que les femmes, mais ont des revenus plus élevés. Dans ce contexte, le fait d'avoir un coefficient de conversion identique pour les deux sexes correspond à un choix politique qui a pour effet de redistribuer des ressources des hommes vers les femmes ;
- de ceux qui perçoivent peu d'allocations vers ceux qui en touchent plus. Les personnes qui ont des revenus sont imposées et financent indirectement ces allocations versées par l'Etat ;
- de ceux dont le rendement du régime par capitalisation est inférieur à la moyenne vers ceux dont le rendement est plus élevé ;
- et enfin, et c'est cet aspect qui nous intéresse, de ceux qui reçoivent peu de droits à retraite pour certaines activités, comme les études supérieures, l'éducation d'enfants, le service militaire, l'invalidité, etc., sur la base d'un revenu fictif, vers ceux qui en reçoivent le plus.

En effet, certaines allocations, comme les allocations chômage, parentales, maladie, etc. donnent lieu au versement par l'Agence de sécurité sociale d'une cotisation de retraite équivalente à celle de l'employeur sur la base d'un revenu fictif.

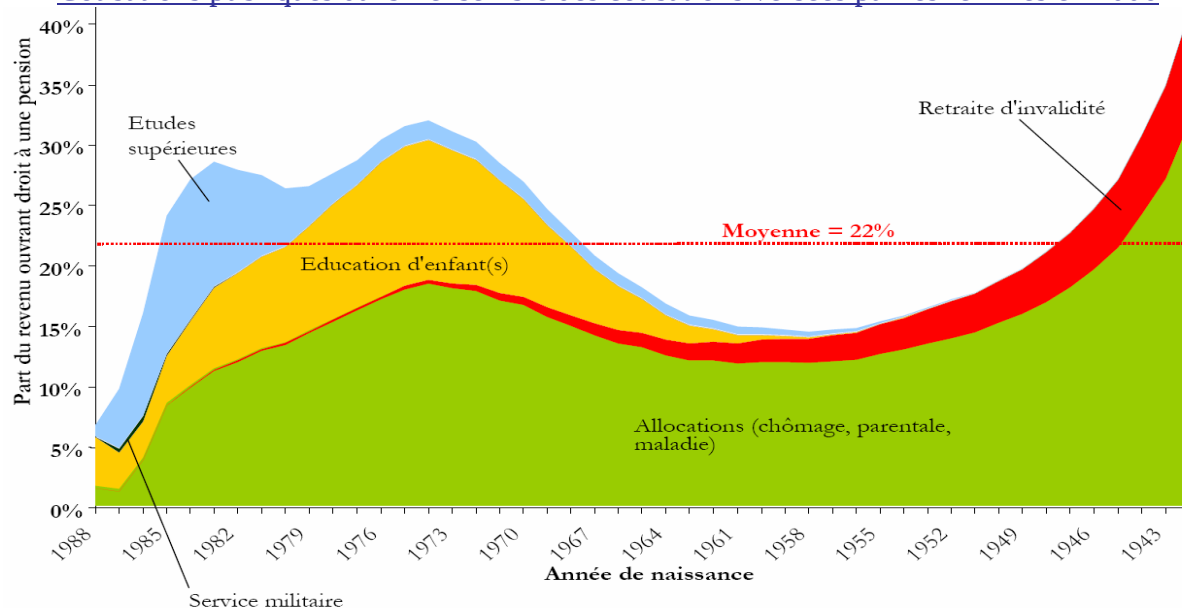
Prenons l'exemple des droits à retraite acquis au titre des périodes d'éducation des enfants : pendant les périodes d'éducation des enfants, les droits à pension sont calculés sur la base d'un revenu fictif, venant éventuellement compléter un revenu perçu par ailleurs. Ce revenu est calculé chaque année de trois manières différentes et le résultat le plus favorable pour le bénéficiaire est retenu comme base pour le versement d'une contribution de l'Etat, qui vient alimenter le compte retraite de l'assuré. Les trois possibilités sont les suivantes :

- une compensation de la différence entre le revenu du parent durant l'année précédant la naissance et son revenu après la naissance ;
- un complément de revenu à hauteur de 75% du salaire moyen des assurés âgés de moins de 65 ans ;
- une somme forfaitaire qui représente des cotisations équivalentes à un revenu annuel supplémentaire de 48 000 SEK (environ 5 000 €).

Le calcul le plus profitable va dépendre du revenu de la personne ainsi que de son statut d'activité avant et surtout après la naissance. Seul un des parents peut se voir attribuer des droits à pension pour l'éducation des enfants. Le parent et l'enfant doivent résider en Suède durant cette année. En cas de désaccord, le bénéficiaire est le parent ayant le salaire le plus faible ou *de facto* la mère si les deux salaires sont identiques.

En moyenne, un cinquième des droits de retraite accordés aux femmes provient de contributions publiques.

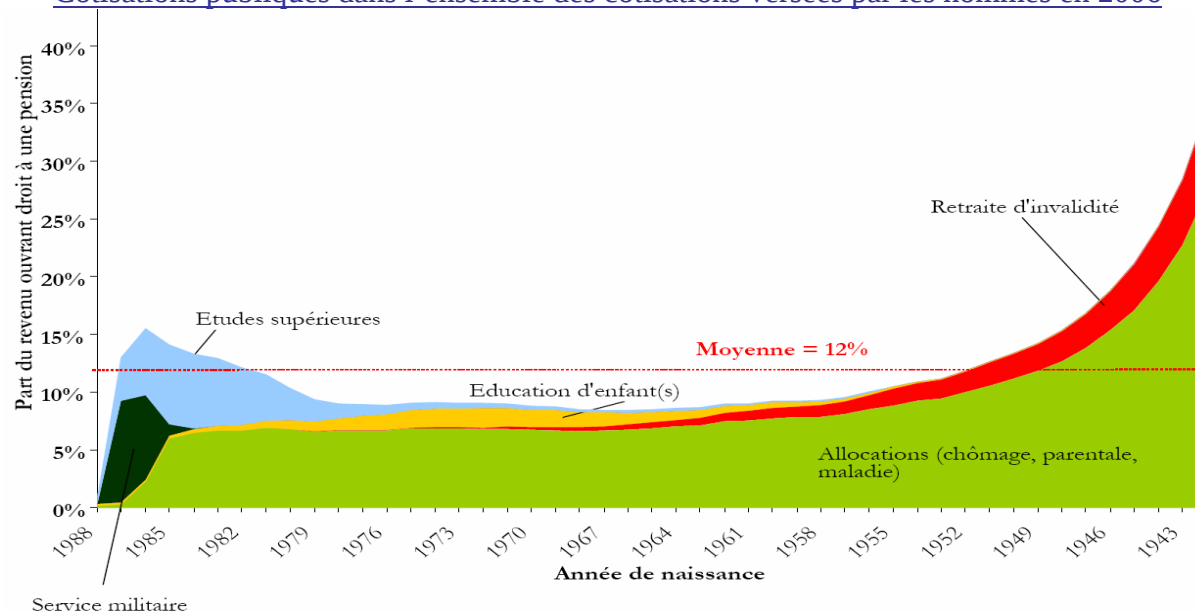
Cotisations publiques dans l'ensemble des cotisations versées par les femmes en 2006



Sources : Försäkringskassan.

Cette part n'est que de 12 % pour les hommes. Il existe donc une importante distribution des hommes vers les femmes.

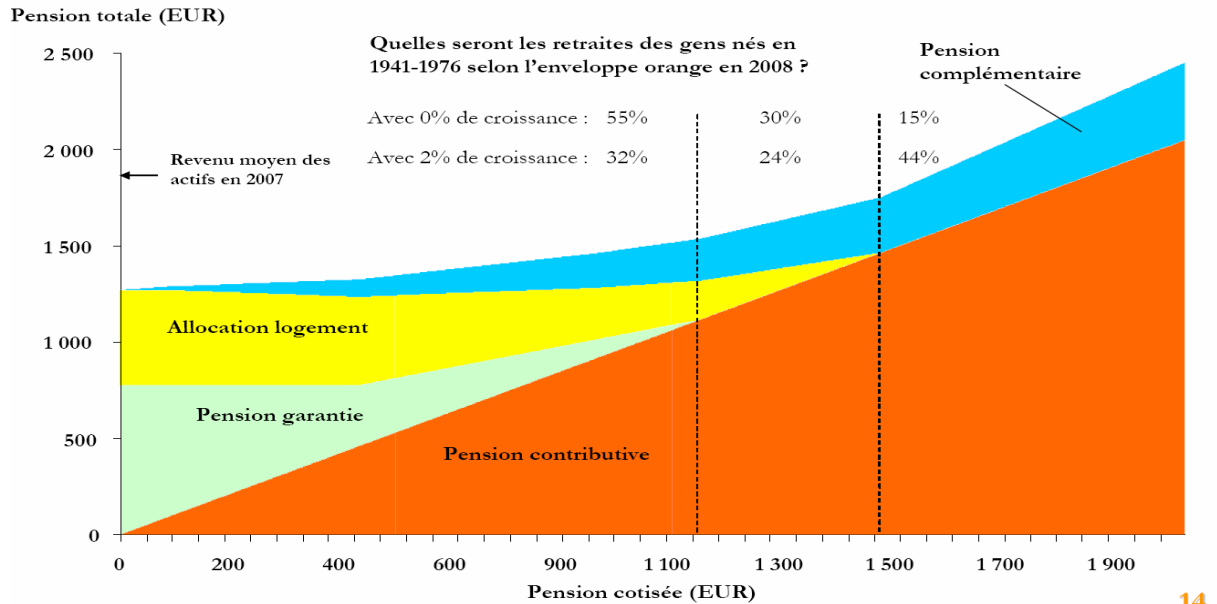
Cotisations publiques dans l'ensemble des cotisations versées par les hommes en 2006



Sources : Försäkringskassan.

Par ailleurs, 55 % des actifs nés entre 1941 et 1976 devraient bénéficier de la pension garantie si la croissance des salaires réels est nulle (1/3 si elle atteint 2 % par an en moyenne).

Une vue synthétique des dispositifs non contributifs



Sources : Försäkringskassan.

Raphaël HADAS-LEBEL

Merci beaucoup. Cette intervention était importante, parce qu'elle donne un éclairage différent sur le système suédois, au-delà des comptes individuels.

Dernière approche avant l'interruption de séance, l'approche européenne. Elle est présentée par Monsieur Bontout, qui est administrateur de l'INSEE, et a été chargé, jusqu'à il y a quelques mois, de la « MOC pensions », c'est-à-dire la méthode ouverte de coordination sur le champ des retraites, à la Commission européenne.

Les retraites en Suède dans une perspective européenne

Olivier BONTOUT

Merci, monsieur le Président. Je voudrais d'abord remercier le COR de m'avoir invité pour parler des retraites en Suède. Je vais m'appuyer tout particulièrement sur le jeu d'indicateurs qui a été développé par le Comité de la protection sociale et Eurostat.

Tout d'abord, je reviendrai sur la situation financière du système de retraite suédois, qui paraît favorable au vu de la plupart des indicateurs. J'évoquerai ensuite la situation de revenus des retraités, avant de conclure en cherchant à souligner quelles questions pour l'avenir ressortent de cette comparaison du système suédois.

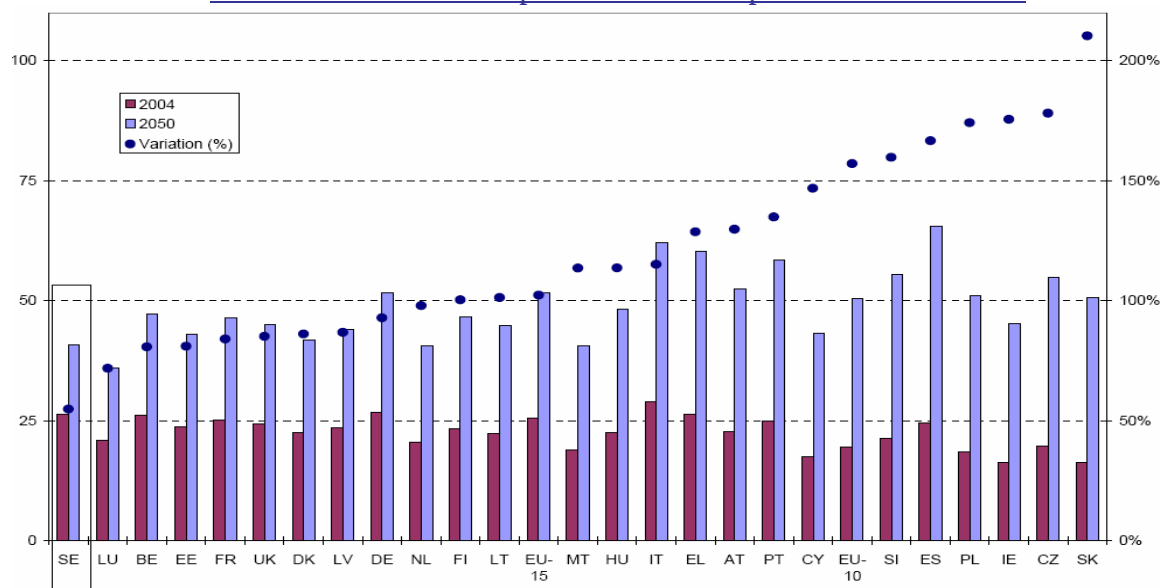
Une situation financière favorable et qui le resterait à l'avenir

En premier lieu, la situation financière du système de retraite suédois paraît plutôt favorable à l'heure actuelle, et elle devrait le rester à l'avenir. Cela tient à plusieurs éléments.

On sait que le niveau des dépenses de protection sociale est généralement élevé en Suède. Mais, pour ce qui est des retraites, ce pays se situe plutôt dans la moyenne européenne.

De plus, les conditions démographiques de la Suède sont particulièrement favorables, malgré une espérance de vie élevée. La natalité est forte et la Suède serait le pays européen pour lequel la hausse du ratio de dépendance démographique (nombre de personnes âgées de 65 ans et plus rapporté au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans) serait la plus faible, et ceci de manière assez nette (la hausse à l'horizon 2050 ne serait que de 25%, contre environ 50% en général en Europe).

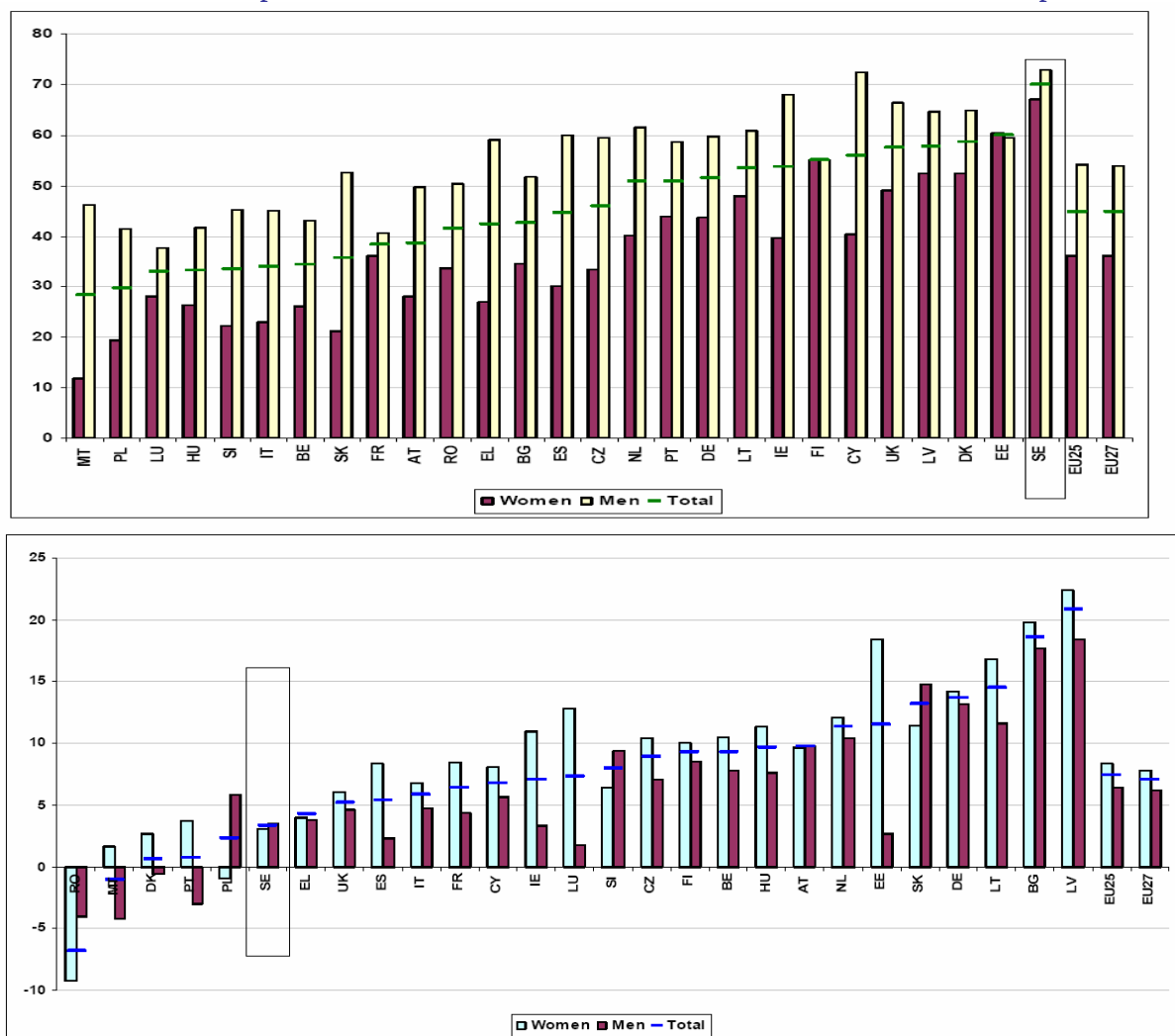
Evolution du ratio de dépendance en Europe entre 2004 et 2050



Sources : Eurostat.

Parallèlement, il est bien connu que les taux d'emploi et notamment ceux des personnes de 55-64 ans sont très élevés en Suède. Mais, il est remarquable que les taux d'emploi des seniors ont continué de croître sur le passé récent, même si c'est à un rythme plus ralenti que la plupart des pays européens.

Taux d'emploi des 55 – 64 ans en 2007 et son évolution récente en Europe

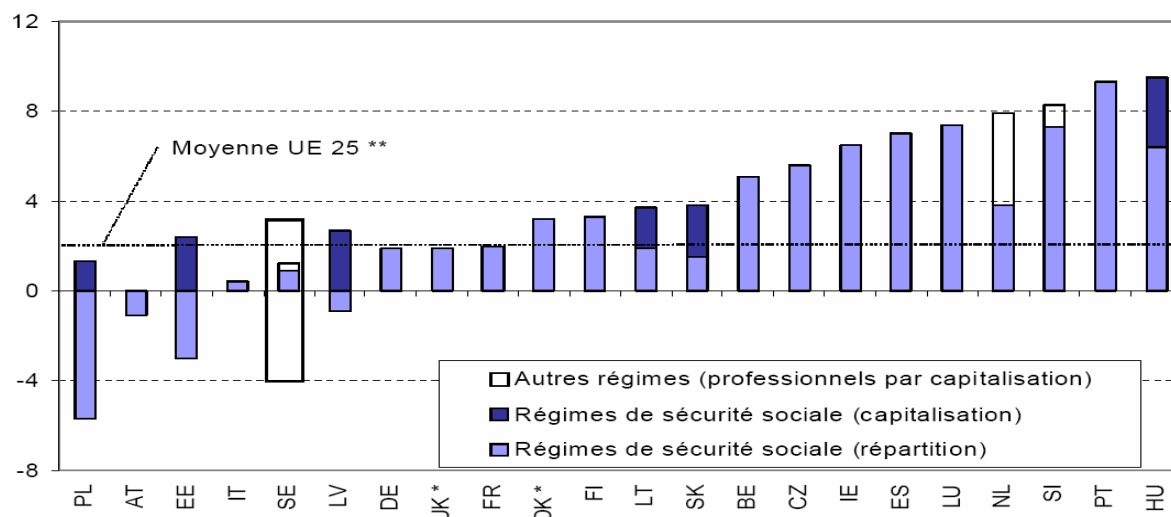


Sources : Eurostat.

La Suède bénéficie donc tant en matière démographique que d'emploi d'une situation très favorable par rapport à de nombreux pays européens.

Si on revient à la hausse des dépenses, telle qu'elle se dégage des travaux de comparaison qui ont été menés par le Comité de la politique économique, on observe une hausse modérée de l'ordre d'un point de PIB entre 2004 et 2050. Cette hausse est bien inférieure à la moyenne de l'Union européenne et inclut, d'une part, les régimes publics de retraite suédois (les comptes notionnels et capitalisés), d'autre part, les régimes de retraite professionnels (en blanc sur le graphique). Il faut noter que certains pays, dans lesquels les retraites professionnelles ont un rôle important, ne les ont toutefois pas incluses dans leurs projections (notamment le Royaume-Uni et le Danemark).

Evolution des dépenses de retraite (projections 2004-2050 en % PIB)



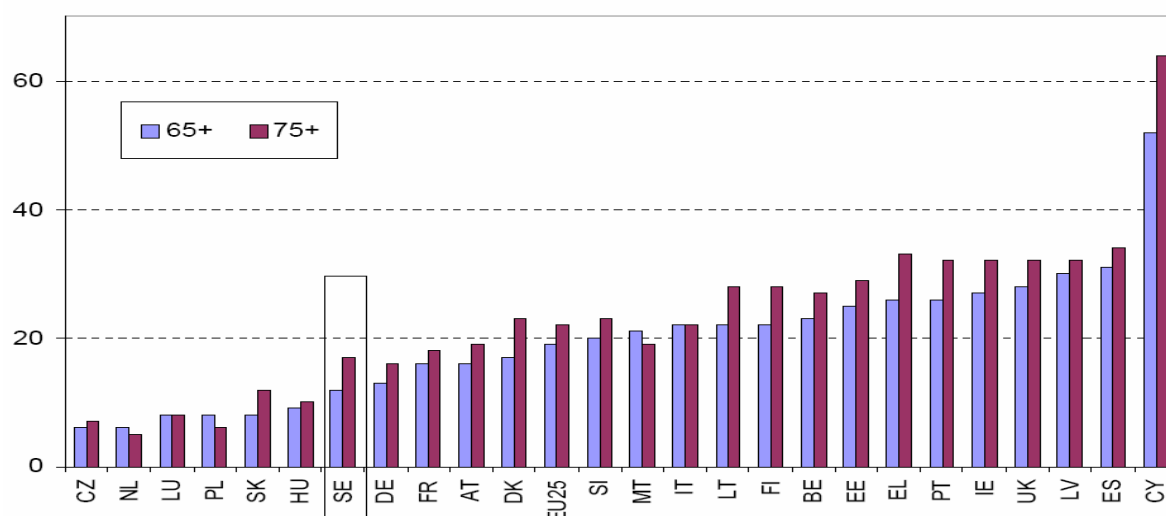
Sources : CPS, 2005.

Au total, le système de retraite suédois semble dans une situation financière favorable, d'autant qu'il dispose de réserves considérables.

La situation actuelle et à venir des retraités

La situation de revenu des retraités, tant aujourd'hui qu'à l'avenir, semble également favorable par rapport aux autres pays européens. Ainsi, le niveau de revenu relatif des ménages retraités est plutôt élevé et le taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans est plutôt faible. Toutefois, on observe une exposition relativement forte à la pauvreté pour les personnes âgées de 75 ans et plus, et en particulier pour les femmes.

Taux de pauvreté des retraités en 2006



Sources : EU-SILC, 2005.

Lorsque l'on regarde les informations que nous donnent les indicateurs européens pour apprécier l'évolution de la situation de revenus des retraités, ou plutôt le niveau des retraites à

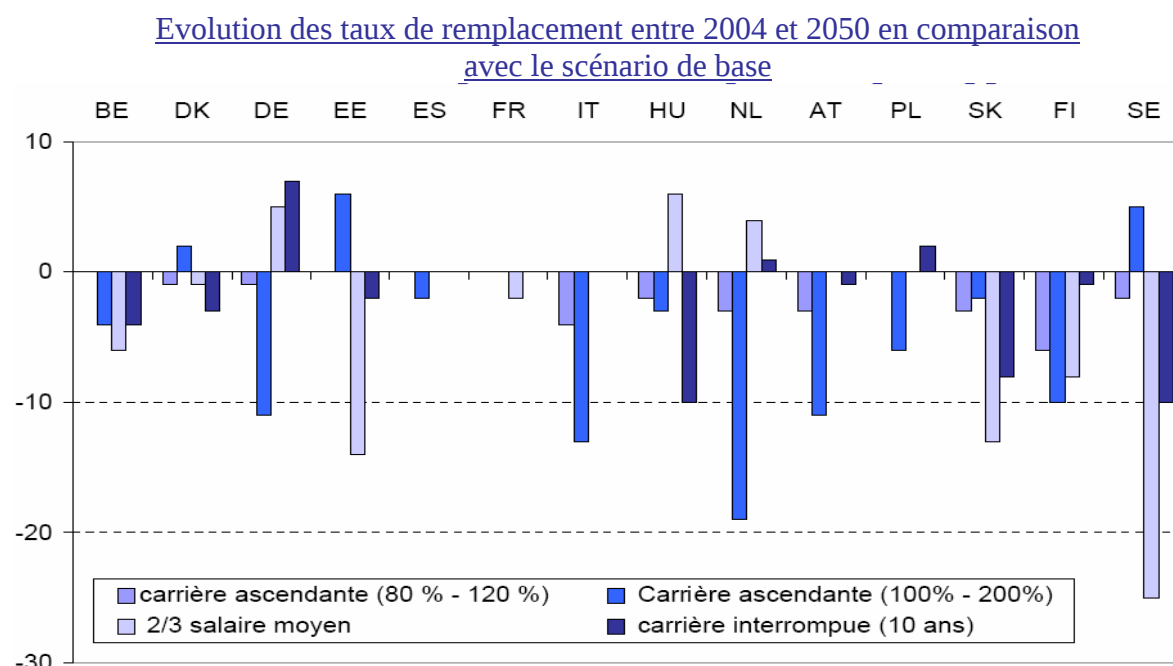
l'avenir, on observe, par contre, une baisse sensible du niveau de vie relatif des retraités par rapport aux actifs dans les projections européennes à l'horizon 2050.

Au niveau individuel, les projections des taux de remplacement théoriques établies par le Comité de la protection sociale pour un départ en retraite à 65 ans, après 40 années de cotisations au salaire moyen, indiquent une baisse de 16 points entre 2004 et 2050.

On constate également dans les projections du Comité de la politique économique que, même en intégrant une hausse de l'emploi de l'ordre de 8 points pour les 55-64 ans, le ratio entre la pension moyenne et le salaire moyen baisserait d'environ un quart.

Ces évolutions moyennes sont-elles représentatives des évolutions selon les différents profils de carrière ?

Pour nous éclairer, nous avons retracé les résultats du Comité de la protection sociale qui montrent l'évolution du taux de remplacement théorique pour différentes carrières par rapport à la carrière de référence (retraite à 65 ans après 40 années d'activité au salaire moyen).



Sources : CPS, 2005.

Un résultat nul signifie ici que les évolutions sont identiques entre le cas considéré et le cas de référence. On voit que pour la Suède, mis à part le profil de carrière fortement ascendante (de 100 à 200 % du salaire moyen), tous les autres profils conduiraient à un taux de remplacement qui serait nettement moins favorable, surtout pour les carrières à revenus modestes. Ceci reflète, au-delà de la plus forte contributivité du système suédois, l'incidence de l'indexation de la pension garantie sur les prix.

La Suède se distingue-t-elle (et si oui, comment ?) des autres Etats européens ?

Au total, si on essaie de rassembler ces différents éléments, comment la Suède se distingue-t-elle des autres Etats de l'Union européenne ?

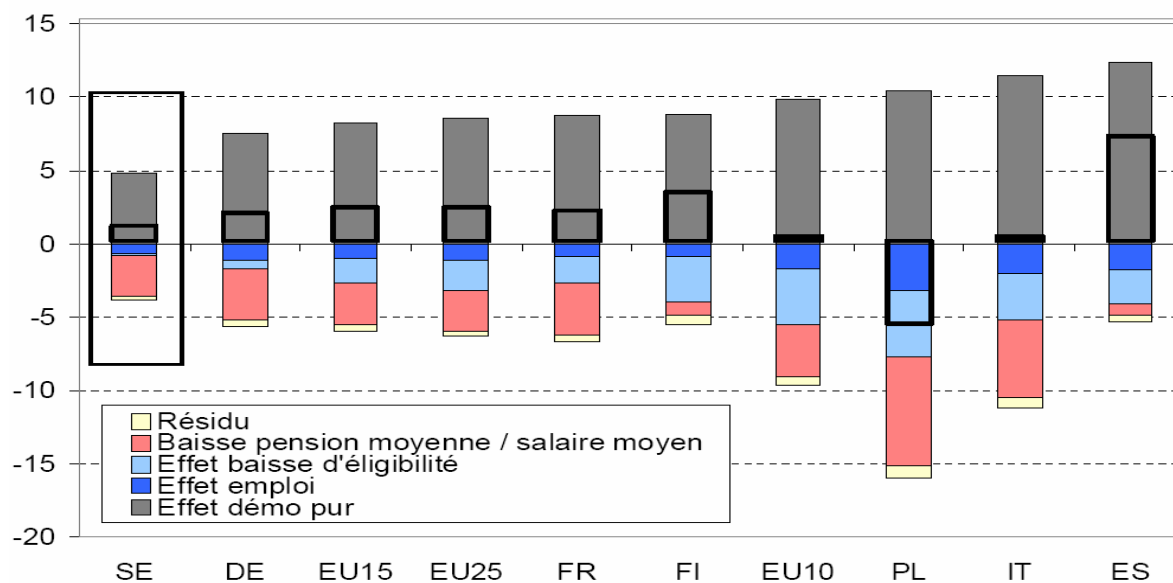
En premier lieu, il me semble qu'effectivement, la Suède se trouve, sous de nombreux aspects, dans une situation favorable par rapport aux autres pays européens, surtout en termes démographiques, d'emploi des seniors, et dans une certaine mesure pour ce qui est du rapport entre le niveau de vie des actifs et des retraités, même si l'on constate certaines faiblesses, du côté des plus âgés et des femmes.

Pour autant, pour l'avenir, on peut se demander si la Suède ne se trouvera pas confrontée à certaines questions qui sont communes à tous les pays européens.

On voit en particulier que la baisse relative des pensions par rapport aux salaires en Suède est finalement assez proche de celle observée dans d'autres pays qui ont aussi mené des réformes de grande ampleur, en particulier l'Allemagne, l'Italie ou la France. Dès lors, deux points en particulier semblent retenir l'attention pour la Suède :

- Quelle peut-être l'évolution de la dispersion des niveaux de vie parmi les plus de 65 ans ? On a vu que les plus âgés sont aujourd'hui dans une position plus difficile, en particulier les femmes. Les tendances futures refléteront tout particulièrement la montée en charge progressive des réformes et la progression de l'activité féminine et il me semble que l'on peut relever deux sources d'incertitude. D'une part, le nouveau système paraît très contributif, mais il a été assorti de la mise en place d'une forte composante d'éléments non contributifs, comme vous l'a présenté Jon Dutrieux, y compris dans le régime par capitalisation. D'autre part, l'indexation de la pension garantie sur les prix en réduira de plus en plus l'impact sur le niveau de vie des retraités les plus modestes dans l'avenir, sans revalorisations au-delà de l'évolution des prix.
- Quel peut-être le rôle stabilisateur de l'emploi sur l'évolution future des dépenses ? La Suède semble dans une situation assez paradoxale : les taux d'emploi y sont effectivement plus élevés mais est-ce que la Suède dispose d'assez de marges de manœuvre dans ce domaine pour freiner à l'avenir la hausse des dépenses de pension ? Les projections du Comité de la politique économique indiquent une faible contribution de l'emploi à la stabilisation des dépenses, par rapport à la contribution de la baisse du niveau relatif des pensions par rapport aux salaires.

Décomposition de la projection des dépenses 2005-2050 (% PIB) – régimes de sécurité sociale hors capitalisation obligatoire



Sources : AWG, 2005.

Raphaël HADAS-LEBEL

Nous avons réussi à sauver dix minutes pour le débat. Je donne donc la parole à la salle.

Débat avec la salle

Un intervenant

Quel est le coût administratif de la gestion du système de retraite suédois comparé à celui de la France.

Ole SETTERGREN

Il est estimé à environ 0,5 % des dépenses, hors coût de gestion des fonds de retraite capitalisés.

Une intervenante

Peut-on avoir des précisions sur les mécanismes redistributifs du régime par capitalisation ainsi que sur le fonctionnement du plafond.

Olivier BONTOUT

15 % de la masse des cotisations versées aux deux régimes publics de retraite (les comptes notionnels et les comptes capitalisés) proviennent de l'Etat. Le plafond vient limiter les droits à la retraite pouvant être perçus en une année, et ce pour les deux régimes publics.

Un intervenant

Quelle est la part des actions dans les fonds proposés aux assurés.

Ole SETTERGREN

Les fonds comportent actuellement 90 % d'actions et 10 % d'obligations.

Un intervenant

Le plafond français est très supérieur au salaire moyen, ce qui tend à affaiblir la redistribution en faveur des salariés ayant des revenus modestes. En revanche, le plafond suédois est plus proche du revenu moyen.

Ole SETTERGREN

En Suède, le plafond représente 1,5 fois le revenu moyen, je précise que 12 % seulement des revenus suédois lui sont supérieurs.

Marco GERACI

J'ajoute que les cotisations employeurs au-delà du plafond sont prélevées par l'Etat, mais on peut considérer que ces contributions sans droits servent à financer les droits sans contributions.

Une intervenante

Existe-t-il en Suède un droit individuel à la formation tout au long de la vie et, le cas échéant, s'il s'applique également aux seniors ? Cela permettrait de limiter la discrimination envers les seniors.

Jon DUTRIEUX

Aucune législation particulière en direction des seniors n'existe en la matière.

Raphaël HADAS-LEBEL

L'absence de formation des seniors est une réalité de fait mais non de droit en France, puisque la loi sur la formation s'applique aussi à eux.

Un intervenant

Est-ce que le mécanisme d'équilibre se serait appliqué en l'absence de réserves.

Ole SETTERGREN

Effectivement l'absence de réserves aurait entraîné un déficit de 12 %.

Marco GERACI

Je précise que le ratio d'équilibre tient compte des réserves et qu'un ratio supérieur à 1 n'implique pas que le régime soit en équilibre l'année où le calcul est effectué.

III. Le système de retraite suédois : un « modèle » ?

Raphaël HADAS-LEBEL

Nous allons aborder la deuxième partie de cette matinée, qui va, au-delà de la description du système, traiter sinon des jugements du moins des appréciations, que l'on peut porter sur le système suédois.

Madame D'Addio qui remplace Monsieur Edouard Whitehouse empêché (et dont le nom figure sur le programme) est économiste responsable de l'analyse des politiques de pensions au sein de la division des politiques sociales de l'OCDE. Sa présentation va porter sur l'interrogation suivante : la réforme suédoise, un modèle pour de nombreux pays ?

La réforme suédoise : un « modèle » pour de nombreux pays ?

Anna Cristina D'ADDIO et Edward WHITEHOUSE

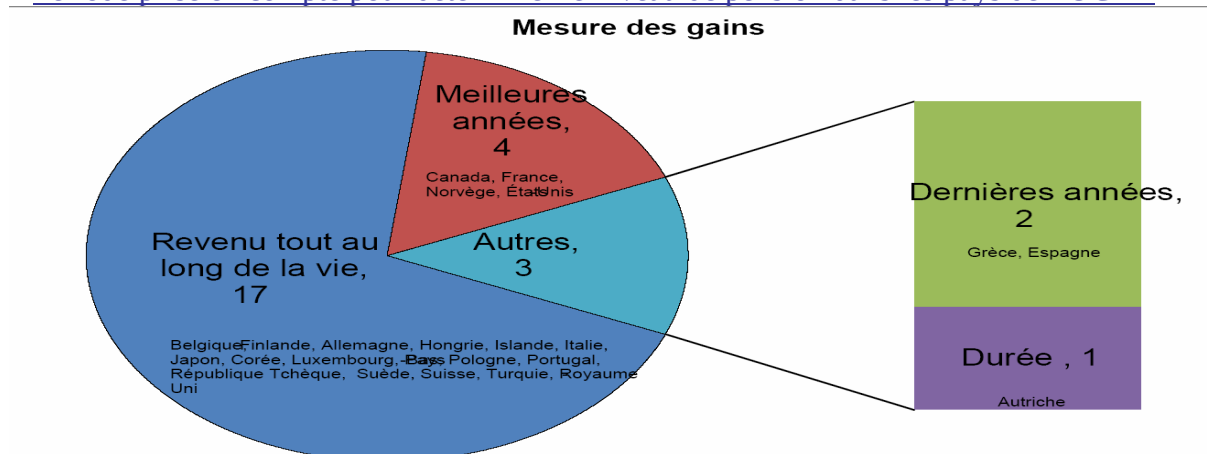
Mon propos se concentrera sur les éléments suivants : (i) les avantages des comptes notionnels tels qu'introduits par la réforme du système de retraites en Suède ; (ii) la transition de l'ancien au nouveau système dans les pays qui, suivant l'exemple de la Suède, ont introduit les comptes notionnels. En guise de conclusion, mon propos cherchera à donner des pistes pour répondre à la question posée dans le titre.

Les comptes notionnels, tels qu'appliqués en Suède, présentent trois grands avantages. En premier lieu, ils introduisent un lien très étroit entre cotisations versées et pensions servies en prenant en compte les gains de toute la carrière et non le salaire final perçu pendant une période plus courte ou celui perçu pendant les « meilleures » années. Il s'agit d'un point très important. En deuxième lieu, ils permettent la prise en compte automatique et directe des évolutions de l'espérance de vie, si bien qu'avec l'augmentation de la longévité, la pension diminue ou il faut travailler plus longtemps pour toucher la même pension. En troisième lieu, en faisant dépendre la prestation de pension de l'âge de la retraite, ils incitent directement au report de la retraite, la prestation de pension étant plus faible en cas de retraite anticipée et plus élevée en cas de départ plus tardif.

Concernant le premier avantage, c'est à dire le lien étroit entre cotisations versées et pensions servies (réalisé en prenant en compte les revenus tous au long de la vie professionnelle), il est également possible d'établir ce lien en l'absence de comptes notionnels. En effet, parmi les dix-sept des pays de l'OCDE qui calculent la pension sur base des gains perçus tout au long de la vie, quatorze pays (Belgique, Finlande, Allemagne, Hongrie, Islande, Japon, Corée, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, Suisse, Turquie et Royaume-Uni) n'utilisent pas le système des comptes notionnels (pratiqués en Italie, Suède et Pologne). Il est

plus équitable de fonder les pensions sur les gains de toute la vie active que de considérer uniquement ceux des meilleures années, ce qui peut avoir des effets distributifs pervers tels qu'encourager la retraite anticipée lorsque les carrières sont fortement ascendantes ou bien pénaliser les carrières à profil plat en favorisant exagérément, au contraire, les carrières à profil ascendant.

Période prise en compte pour déterminer le niveau de pension dans les pays de l'OCDE

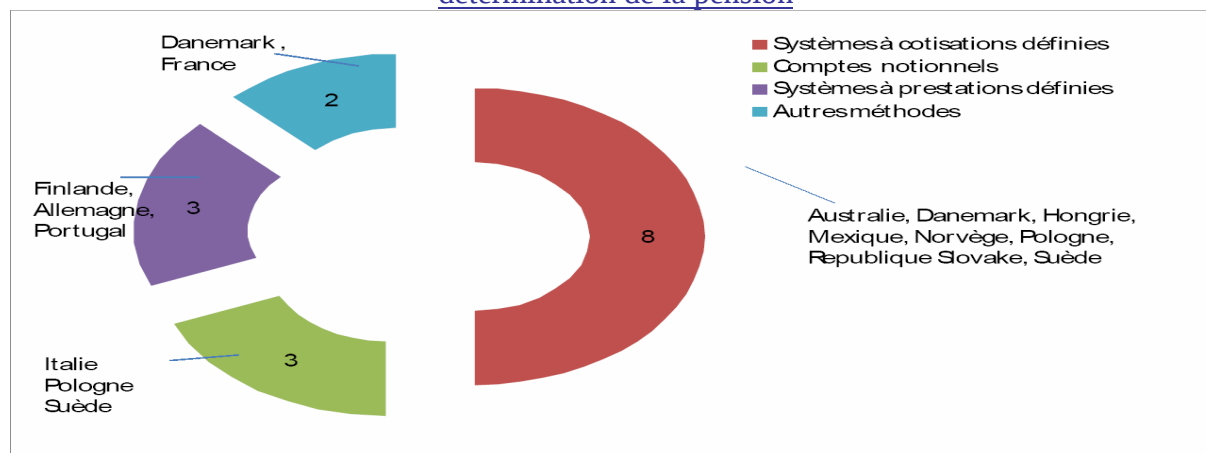


Sources : OCDE.

En revanche, quatre pays s'appuient sur les meilleures années (Canada, France, Norvège et États-Unis) ce qui pénalise les carrières longues à profil « plat ».

Concernant le deuxième avantage, c'est à dire le fait de prendre en compte automatiquement les variations de l'espérance de vie, ici aussi, ce n'est pas l'apanage exclusif d'un système de comptes notionnels. Beaucoup de pays obtiennent le même résultat dans les systèmes à prestations définies ou à points (par exemple Danemark, Finlande, Allemagne et Portugal). De nombreux pays opèrent des ajustements en réponse aux variations d'espérance de vie dans le cadre des systèmes à cotisations définies (par exemple Australie, la Norvège et la République Slovaque).

Pays de l'OCDE prenant en compte les variations d'espérance de vie dans le mode de détermination de la pension



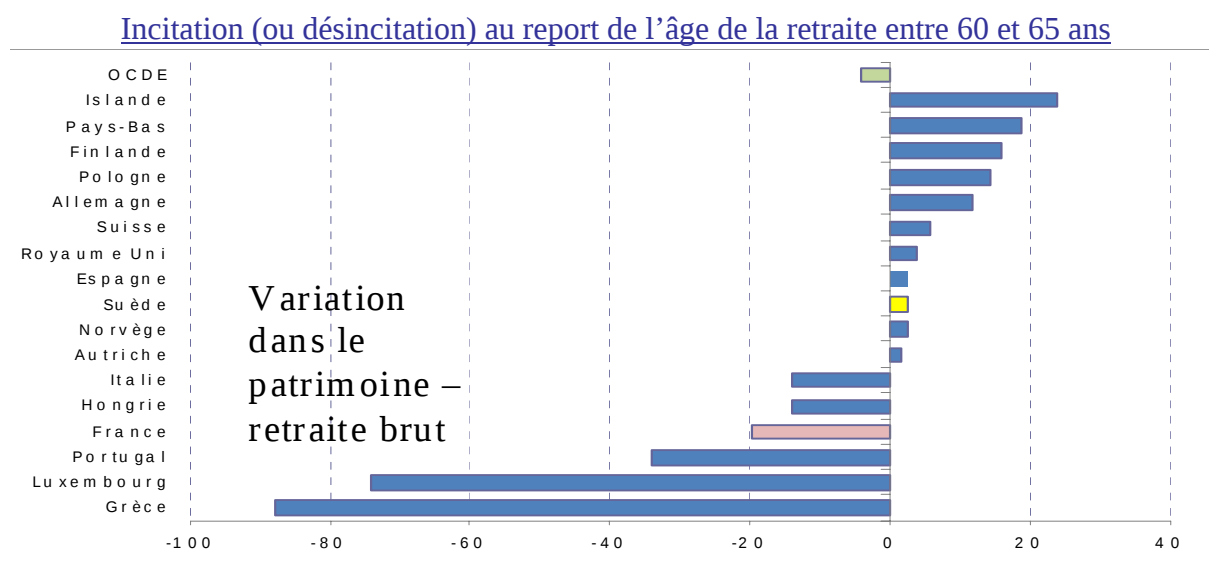
Sources : OCDE.

Ce qui est très important, c'est que la prise en compte de l'espérance de vie a conduit à des corrections dans le mode de détermination du niveau des pensions : plus la longévité augmentera, plus il faudra travailler longtemps. En fait, si l'espérance de vie augmente plus rapidement que prévu, cela se répercutera directement sur le montant de la rente versée aux retraités ou sur la durée du versement de cette rente.

Il faut souligner, comme des travaux de l'OCDE l'ont montré, que la prise en compte de l'espérance de vie varie selon le type de régime par répartition :

- dans un système à prestations définies, le risque lié aux variations de l'espérance de vie est supporté de manière partagée entre le gouvernement, la collectivité et les individus ;
- par contre, dans un système à cotisations définies, le risque est entièrement supporté par les individus.

Concernant le troisième avantage, c'est à dire le fait que plus longtemps l'individu cotisera et plus sa pension sera élevée, et qu'il existe donc des incitations aux reports des départs à la retraite et des désincitations aux retraites anticipées, là encore, d'autres pays ont mis en place des mécanismes incitatifs sans passer par les comptes notionnels. L'Islande, les Pays-Bas, la Finlande et la Pologne favorisent fortement le départ tardif à la retraite alors que le Luxembourg, le Portugal et la Grèce le découragent.



Sources : OCDE.

On peut donc dire que le système suédois comporte peu de nouveautés d'un point de vue économique, mais il se distingue des autres systèmes dans la mesure où il permet de réunir simultanément et automatiquement ces trois avantages, ce qui le fait apparaître comme un système juste.

Ceci a incité d'autres pays à réformer leur système de retraite en adoptant les comptes notionnels : l'Italie s'est dotée de comptes notionnels ; la Lettonie et la Pologne les ont aussi adoptés (à côté de la pension minimum et d'un régime par capitalisation privé). Avant d'examiner les éléments de la réforme de ces pays ainsi que le contexte où ces réformes ont

eu lieu, il est intéressant de comparer brièvement les taux de remplacement de ces quatre pays. Cette analyse montre qu'en Italie, Lettonie et Pologne aucun élément redistributif n'est présent dans le système tandis qu'en Suède la pension de garantie reste un élément très important.

En Italie, la réforme a commencé en 1992 puis a connu de nombreux avatars. En effet, le contexte est complètement différent de celui de la Suède : le thème des retraites est un argument électoral permanent et donne lieu à peu ou pas de consensus. Les différents gouvernements successifs légifèrent au sujet des pensions de façon constante. Le processus a été mené à la hâte, avec très peu de débats publics et d'informations données aux individus concernés, alors que la transition est très longue et très coûteuse. De ce fait aussi, la réforme est perçue de manière très différente selon les générations :

- les générations proches de la retraite y sont très favorables et traduisent cette position à travers leur vote ;
- les jeunes générations se sentent très peu concernées (au moins jusqu'il y a peu) par cette problématique des retraites.

Enfin, le dispositif italien ne dispose pas de mécanisme d'équilibre automatique comme en Suède.

En Pologne, la réforme a débuté en 1999. Elle a fait l'objet d'une campagne d'information massive, qui distinguait trois publics différents en fonction de l'âge.

En Lettonie, la réforme a démarré en 1995 mais a connu onze ajustements jusqu'en 2002. La fixation du capital notionnel initial a créé de nombreux mécontentements.

Pour conclure, les comptes notionnels sont une approche très prometteuse mais non infaillible : leur instauration requiert une bonne gestion politique ainsi qu'une information claire des différents groupes concernés. Ceci peut être réalisé grâce à une campagne d'information publique et en dispensant des enseignements d'éducation financière en matière de retraites.

Le calendrier de mise en œuvre de la réforme est très important et doit être bien pensé dès le départ. En outre, un tel type de réforme doit être envisagé de manière cohérente avec les objectifs de politique économique globale.

Le contexte socio-économique, politique et démographique ainsi que l'état des marchés et des institutions financières est aussi très important.

Raphaël HADAS-LEBEL

Merci madame, vous avez parfaitement rempli votre contrat. Nous allons entendre une autre approche du système de retraite suédois, pour savoir s'il traduit des choix novateurs, par Antoine Math qui est économiste et chercheur à l'IRES.

La réforme suédoise : des choix novateurs ?

Antoine MATH

Le contexte de ce colloque est un peu particulier car il y a de plus en plus d'acteurs partisans d'importer la méthode des comptes notionnels à cotisations définies en France : Alain Madelin et Jacques Bichot dans un livre publié il y a quelques années mais aussi plus récemment certains parlementaires, ainsi que Thomas Piketty et Antoine Bozio à travers une étude récente. Ces personnes citent en général un certain nombre d'avantages supposés d'une telle option : un meilleur pilotage du système à long terme ; une plus grande équité ; un meilleur partage des risques entre salariés ; une meilleure lisibilité dans l'acquisition des droits ; une meilleure transparence.

Bref, beaucoup d'aspects importants sur lesquels le système français est effectivement critiquable et améliorable.

Je voudrais revenir sur certains des avantages attendus, et mettre la réforme suédoise en perspective par rapport aux réformes menées en France, en Italie ou ailleurs. Je vais aussi essayer de ne pas être redondant avec tout ce qui a été dit.

L'idée principale que je veux développer concerne la nouveauté apportée par le système suédois, la technique utilisée qui est vraiment originale. Mais au-delà de la technique et de la fascination qu'elle exerce, les contraintes auxquelles fait face le système suédois sont assez similaires à celles affrontées par d'autres systèmes de retraite. Les choix effectués en France présentent d'ailleurs des similitudes avec les choix suédois. Les deux pays s'inscrivent de ce point de vue dans un mouvement international plus large.

Contrainte de financement et choix

Tous les systèmes de retraite doivent s'adapter en fonction des évolutions démographiques et économiques. Pour maintenir l'équilibre budgétaire des retraites par répartition, on peut agir sur les recettes et/ou sur les dépenses.

Au niveau des modalités, agir sur les recettes signifie en fait augmenter les taux de cotisation.

Comme on l'a vu, la Suède a fait le choix explicite de geler son taux de cotisation. Mais la France a fait, finalement, un choix identique. Les taux de cotisation pour les retraites n'ont quasiment pas bougé depuis le début des années 90. Même si le choix est effectivement moins explicite et peut apparaître moins définitif.

La fixation du taux de cotisation doit-elle et peut-elle être définitive ?

Mais on peut se poser la première question suivante : « doit-on geler le taux de cotisation de manière définitive ? »

Beaucoup d'auteurs sont fascinés par les propriétés d'automaticité, d'autorégulation du système suédois. Si des mécanismes d'ajustement automatique présentent certains avantages, par exemple pour améliorer la programmation, ils posent aussi certains problèmes. Dans son principe même, l'idée de système autorégulé revient à admettre la fin de l'histoire, à défaut d'une histoire sans fin sur les choix. Est-il souhaitable de mettre hors débat public, hors délibération politique et sociale, la possibilité d'une société de décider, ultérieurement, d'augmenter les cotisations de retraite ? Moi je ne le pense pas.

Autre question, le gel du taux de cotisation peut-il être définitif en pratique ? Le mécanisme institué dans les comptes notionnels fonctionne bien quand la situation est favorable. Comme les intervenants précédents l'ont souligné, le système suédois a bénéficié de conditions favorables pour pouvoir programmer le gel de ses taux à moyen-long terme, qu'il s'agisse par exemple des conditions financières, des réserves préalables accumulées par le système, mais aussi des facteurs liés à l'évolution démographique des personnes âgées. La France ne bénéficie pas aujourd'hui de conditions aussi favorables. Lorsque les réserves seront épuisées et/ou que les conditions économiques et démographiques changeront, rien ne dit que la Suède ne décidera pas démocratiquement de relever son taux de cotisation. Les mécanismes « automatiques » fonctionnent en fait tant que tout va bien, comme le montre *a contrario* l'exemple de l'Italie. Alors que le nouveau système mis en place en 1996 prévoit une révision décennale automatique des coefficients de transformation (de conversion) des points en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, les problèmes et le contexte politique et économique ont déjà conduit l'Italie à repousser la première révision qui aurait dû intervenir en 2006.

Si on n'agit pas sur les taux de cotisation, les ajustements vont porter forcément sur les dépenses. Dans la plupart des pays européens, les réformes engagées depuis le début des années 90 ont eu pour objectif de limiter les futures dépenses de retraites en répartition. En corollaire et à des degrés variables selon les pays, ces réformes visent aussi à encourager le développement des retraites par capitalisation ou d'autres formes d'épargne longue.

En matière de limitation des dépenses, au-delà des apparences, il me semble que les choix faits en Suède et en France ne sont pas si différents. Au niveau des modalités concrètes, limiter les dépenses consiste à mixer diminution du montant des retraites servies - à travers la baisse du taux de liquidation mais aussi une moins bonne indexation des retraites liquidées - et relèvement de l'âge de liquidation.

On sait que l'option consistant à augmenter l'âge de départ effectif à la retraite est difficile, et que cette option est très dépendante du fonctionnement du marché du travail, fonctionnement sur lequel le système de retraite a quand même peu de prise.

Clauses d'indexation des retraites liquidées : de fortes similitudes

Il existe une autre façon de limiter les dépenses qui consiste à indexer moins favorablement les retraites. En France, nous sommes passés d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix. La Suède, comme cela a été dit, a adopté un système sensiblement similaire. Au final, les effets semblent être identiques comme le montrent les travaux du Comité de la protection sociale de l'Union européenne sur l'évolution des pensions dix ans après leur liquidation.

Baisse du taux de remplacement 10 ans après liquidation des droits (pour un départ à 65 ans après 40 ans de carrière au salaire moyen)

	Taux de remplacement brut	Taux de remplacement net
France	- 10 %	- 12 %
Suède	- 9 %	- 10 %

Sources : CPS, 2006.

Baisse des taux de liquidation des retraites : de fortes différences en apparence sur les moyens utilisés...

Les taux de liquidation ont également fait l'objet d'adaptation en vue de les diminuer.

D'un côté, la Suède et l'Italie ont effectué des réformes systémiques avec l'introduction très progressive d'un tout nouveau système. De l'autre côté, en France et dans la plupart des autres pays, les réformes ont consisté à modifier les paramètres du système.

Un tour d'horizon des réformes effectuées en Europe depuis une quinzaine d'années montre que la France se caractérise pour avoir joué sur de nombreux paramètres du système.

En France, on a joué sur deux leviers essentiels : d'une part, on a augmenté le nombre d'années de cotisation en deçà duquel de fortes pénalités s'appliquent et, d'autre part, on a diminué très fortement le salaire à partir duquel la retraite est calculée, à travers l'allongement du nombre d'années de salaires pris en compte mais aussi à travers une revalorisation plus défavorable de ces salaires, en fonction de l'inflation et non plus de l'évolution des salaires. Pour les régimes complémentaires, les modalités sont techniquement différentes puisqu'on a joué sur le coût d'achat et sur la valeur du point, mais le principe et les effets sont semblables.

... mais des effets comparables dans les deux pays

En termes de baisse des taux de liquidation des retraite, les réformes du système français conduiront à des résultats comparables à ceux de la Suède comme le montre le tableau suivant tiré des travaux du Comité de la protection sociale de l'Union européenne, qui retrace l'évolution des taux de remplacement pour des carrières complètes au salaire moyen.

Evolution du taux de remplacement des retraites publics entre 2005 et 2050 (pour un départ à 65 ans après 40 ans de carrière au salaire moyen)

	Taux de remplacement brut	Taux de remplacement net
France	- 25 %	- 22 %
Suède	- 18 %	- 21 %

Sources : CPS, 2006.

On peut aussi prendre les chiffres fournis par l'OCDE sur l'évolution du taux de remplacement brut avant et après réforme(s). La conclusion est claire : la Suède, la France, l'Allemagne et l'Italie figurent parmi les pays où les baisses de taux de remplacement après réformes sont les plus importantes.

Evolution du taux de remplacement brut avant et après réforme (pour un départ à 65 ans après 45 ans de carrière au salaire moyen)

	Taux de remplacement brut
Italie	- 25 %
France	- 21 %
Suède	- 21 %
Allemagne	- 18 %

Sources : OCDE, 2007.

Le renforcement du caractère contributif du système par répartition dans les deux pays et les conséquences sur l'évolution des éléments non contributifs, la distribution des retraites par répartition et les inégalités intragénérationnelles.

La France et la Suède présentent aussi comme forte similitude d'avoir accentué le caractère contributif de leur système. Je ne reviens pas sur les modalités en France qui sont connues.

Dans un système de comptes notionnels à cotisations définies, la séparation entre le contributif et le non contributif est poussé à l'extrême. Ce système donne le sentiment d'une épargne individuelle obligatoire garantie par l'Etat. Ce qui peut accroître la confiance et la légitimité de cette composante contributive. Mais à l'inverse, cette séparation pourrait aboutir, à terme, à affaiblir le soutien, et donc l'acceptabilité, des prélèvements destinés à financer les composantes non contributives du système. Surtout si ces dernières sont ciblées sur une minorité de la population. En effet, la déconnexion entre « assurance » et « solidarité » ou « redistribution » présente un risque de délitement des droits non contributifs. Ces derniers, *a fortiori* s'ils sont ciblés sur les plus pauvres, risquent de perdre leur légitimité dans le temps. Il n'y a qu'à voir l'évolution du minimum vieillesse en France, qui depuis 25 ans a perdu plus de 20 % de sa valeur par rapport aux salaires et aux retraites.

Les retraites par répartition à prestations définies reproduisent logiquement les inégalités de carrière et de salaires mais en les atténuant un peu, elles ont des effets de réduction des inégalités de niveau de vie. Les analyses empiriques montrent que les réformes renforçant le caractère contributif vont conduire à ce que les retraites atténuent un peu moins ces inégalités à l'avenir. Dit autrement, en comparaison de ce qu'il en aurait été sans les changements, les inégalités intragénérationnelles dans la distribution des retraites par répartition vont augmenter. Par exemple, des chercheurs finlandais ont simulé l'application du système suédois à la Finlande. Ils ont trouvé assez logiquement que, à côté de la baisse du taux de remplacement moyen en raison du gel du taux de cotisation, la baisse serait beaucoup plus forte pour les premiers déciles que pour les plus hauts déciles de la distribution.

Changement du mix répartition-capitalisation, augmentation des inégalités intra-générationnelles et prise en compte des « nouveaux » risques de carrières incomplètes ou à temps partiel

Les inégalités intergénérationnelles des revenus des personnes âgées vont aussi être accentuées par la modification des parts respectives des composantes en répartition et en capitalisation. Les retraites par capitalisation, et plus généralement toutes les formes de revenus d'épargne, vont voir leur part augmenter dans les ressources des personnes âgées. Or, les études empiriques montrent qu'à l'inverse des retraites par répartition, les retraites par capitalisation accentuent fortement les inégalités de carrière et de salaire, même dans des pays comme les Pays-Bas, le Danemark ou la Suède où ces dispositifs couvrent presque tous les travailleurs.

Les dispositifs capitalisés sont très impitoyables au regard de toute « faiblesse » pour les individus aux carrières accidentées et / ou à salaires modestes, parce qu'ils ne disposent pas en général - la Suède étant une exception - d'éléments redistributifs.

Comme, par ailleurs, les systèmes par répartition vont devenir relativement moins généreux et, rendus plus contributifs, vont davantage pénaliser ces situations, au total les réformes s'orientent donc vers une pénalisation accrue de ces situations. Elles vont accroître les inégalités intragénérationnelles et les inégalités entre les hommes et les femmes (en comparaison de ce qu'il en aurait été sans les réformes).

Dans ce contexte, une question va se poser de manière accrue en France, en Suède et ailleurs ; c'est celle de la prise en compte des carrières incomplètes ou caractérisées par des périodes de chômage, de temps partiel, etc.

Expliciter les objectifs d'un système de retraite

Je voudrais revenir sur d'autres questions liées à l'idée d'importer la technique suédoise à la France. Dans un système à prestations définies, la retraite est calculée en pourcentage du salaire. L'objectif est donc celui d'un maintien relatif du niveau de vie, qui je crois, correspond aux aspirations sociales. L'aspiration majoritaire des personnes est bien de maintenir un flux de revenu suffisant pour faire face au niveau de dépenses auquel on est habitué. La formule de calcul d'un système à prestation définie rend cet objectif très explicite. Doit-on abandonner cet objectif ? Doit-on abandonner le caractère explicite de cet objectif ?

Expliciter les objectifs d'un système de retraite est important. Et cette question renvoie à celle de la lisibilité du système.

Il convient selon moi de distinguer la lisibilité ou compréhension des droits, au niveau individuel, pour chaque salarié, de la lisibilité ou transparence des enjeux et des conséquences des réformes, même si ces deux aspects sont liés.

Compréhension et lisibilité des droits de retraite pour chaque individu

Un système à prestation définie me semble, dans l'absolu, plus apte qu'un système en points à répondre à des objectifs de compréhension et de lisibilité du système pour le citoyen lambda, puisque la formule de calcul informe en principe directement sur le niveau relatif de la retraite. Mais les formules de calcul des retraites sont parfois compliquées, peu lisibles pour le non spécialiste.

Le système français offre d'ailleurs à la fois un bon exemple de lisibilité, avec la retraite de la fonction publique, dont la formule est assez compréhensible. Et un mauvais exemple avec les retraites par répartition des salariés du secteur privé, du fait notamment de la juxtaposition d'un régime de base en annuités et de retraite complémentaire en points, l'ensemble étant vraiment peu lisible pour les salariés. J'en témoigne à titre personnel, je ne sais pas si mes points acquis aux différentes caisses ARRCO et à ma caisse AGIRC me complèteront ma retraite de base à hauteur de 10, 20 ou bien 30 % de mon salaire.

Mais pour rendre le dispositif plus lisible dans le système français, la solution n'est pas forcément de créer un nouveau système, mais de réformer l'existant pour en améliorer la compréhension.

J'en viens, pour terminer au problème de la lisibilité ou de la transparence des enjeux et des conséquences des réformes, en particulier sur le niveau des retraites.

Pour faire passer des réformes difficiles dans les pays d'Europe depuis le début des années 90, on les a présentées comme inévitables et, surtout, on en a rendu les effets sur les montants peu perceptibles au moment où les décisions ont été prises. Cette opacification des conséquences sociales des réformes est caractéristique de la réforme du régime général de 1993, en France. Il en va de même des changements très restrictifs des régimes complémentaires entre 1996 et aujourd'hui qui ont été décidés sans avoir fait l'objet d'une large publicité. Quels sont les salariés qui savent, même aujourd'hui, que ces changements vont conduire à terme à une baisse de 30 % du rendement des retraites complémentaires, de 30 % des droits ?

A contrario, les travaux du COR ont permis de rendre plus transparentes les conséquences des réformes passées et des options ouvertes pour l'avenir.

Les systèmes à cotisations définies présentent l'inconvénient d'opacifier les conséquences des changements sur le niveau des retraites. Car, dans de tels systèmes, la formule de calcul ne se présente plus sous la forme d'un taux de remplacement, ce qui permet de reporter la discussion sur d'autres critères, et fait disparaître plus facilement le débat de la question du montant des futures prestations. De ce point de vue-là, la réforme italienne est pour nous une bonne illustration.

Raphaël HADAS-LEBEL

Merci beaucoup. Après ce regard critique, nous allons avoir un deuxième avis sur la même question : « Le système suédois : un modèle pour la France ? » par Laurent Vernière, administrateur de l'INSEE, qui est chargé de mission sur les problèmes de retraites et de protection sociale à la SNCF.

Le système de retraite suédois : un « modèle » pour la France ?

Laurent VERNIERE

Je commencerai par une anecdote : il y a exactement neuf ans, en 1999, j'ai publié une étude qui s'intitulait : « La réforme du système de retraite suédois, l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ? », mais avec un point d'interrogation qui à ce moment était nécessaire, puisqu'en 1999 nous avions peu de documentation sur ce nouveau système. Depuis, un certain nombre d'articles ont enlevé le point d'interrogation. Quelques mois après, j'ai présenté un article : « Si la France adoptait la réforme des retraites de l'Italie ou de la Suède ». Tout ceci pour vous dire que le modèle suédois est une préoccupation ancienne en France comme dans beaucoup d'autres pays européens.

Je voudrais également insister sur le mot « modèle », qui renvoie à plusieurs aspects. Il porte d'abord sur le processus politique d'élaboration et de mise au point définitive de la réforme. Monsieur Settergren nous a longuement parlé du processus politique, et c'est un élément important. On pourrait concevoir le modèle comme étant le processus politique attaché à un changement. En Suède, ce processus a été original, puisque la réforme est un produit du Parlement. On pourrait donc se poser la question de savoir si le Parlement français est en mesure de mener cette réflexion pour changer le système ?

Le mot « modèle », renvoie ensuite à la technique des comptes notionnels et à ses atouts en termes de pilotage du régime. Le mot « pilotage » est quand même tout à fait nouveau, et c'est l'aspect qui paraît le plus innovant dans la réforme suédoise. C'est ce qu'il manque sans doute beaucoup dans tous les pays qui ont des régimes à réformer.

Le troisième aspect du mot « modèle », c'est l'accompagnement de la réforme. C'est également quelque chose d'important. Cela recouvre tout ce qui a trait à l'information, etc. Il existe tout un contexte autour de la réforme qu'il faut prendre en compte, et celui-ci a été très bien défini par les autorités suédoises dès l'instauration du nouveau système, en particulier s'agissant de la prise en compte des périodes non travaillées pour l'acquisition des droits à la retraite.

Pourquoi utiliser un modèle ? Plusieurs utilisations sont possibles. Par exemple, comme en Italie, pour unifier un système de retraite, la technique des comptes notionnels permettant

d'unifier les modalités d'acquisition des droits à la retraite. On peut aussi avoir un objectif moins ambitieux qui est de disposer d'instruments de pilotage et de régulation du système de retraite. La troisième possibilité est de chercher dans la réforme suédoise des solutions à des problèmes spécifiques tels que, par exemple, celui de la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie.

Dans l'utilisation de ce nouveau modèle, il y a plusieurs gradations : on peut le copier et le transposer. On peut l'imiter en partie ou en totalité, ou on peut s'en inspirer. On verra que chaque choix a ses faiblesses et ne permet pas de garantir l'approche globale et cohérente de la réforme suédoise.

Dans la deuxième hypothèse de ce que peut-être un modèle, intervient la question de l'optimalité. Dans la littérature, on parle beaucoup de système de retraite optimal – le système de retraite le mieux adapté, en fonction du contexte démographique, économique et social. Mais le contexte à prendre en compte, ce n'est pas le contexte passé mais le contexte futur, ce qui est très différent.

La notion d'optimalité est surtout utilisée pour regarder les propriétés des modes de financement. Nous allons essayer de voir comment appréhender la situation française à cet égard.

Les réformes paramétriques font bouger beaucoup de paramètres, créent beaucoup d'incertitudes et, par voie de conséquence, beaucoup d'inquiétudes.

C'est plutôt ce type de réformes qui a été réalisé dans les années 90 avec pour objectif d'alléger le coût futur des retraites. Cet allègement s'est fait sans s'interroger sur la configuration du système de retraite la mieux adaptée à la situation démographique et économique future. Par ailleurs, toutes les questions relatives à l'intergénérationnel n'ont pas fait l'objet d'un traitement particulier. De même, la question du pilotage des régimes sur le long terme n'a pas beaucoup retenu l'attention.

Il faut se souvenir que ces réformes des années 90 ont été faites dans un contexte particulier, dans le cadre de deux-fortes contraintes du moment :

- un déficit budgétaire important ;
- des priorités de court terme comme, entre autres :
 - o la lutte contre le chômage ;
 - o les besoins liés aux restructurations industrielles et à la modernisation de l'économie.

Il n'existait donc pas beaucoup de marges de manœuvre permettant de concevoir une « stratégie » de long terme en matière de retraite. De ce fait, les réformes paramétriques ont été pour l'essentiel instrumentales. On les a évaluées en fonction de leur contribution à l'amélioration des finances publiques, du marché du travail, sans s'intéresser à leurs effets sur le fonctionnement des régimes de retraite, ni sur leurs conséquences en termes de niveau de pension futur. Il n'y a que le COR qui ait fait des travaux en ce sens.

En particulier, le système français demeure hétérogène et éclaté avec des différences notables dans le calcul des droits et l'absence d'articulation et de cohérence entre les différents paramètres des régimes. Le périmètre des droits non contributifs varie selon les régimes et son financement reste assez opaque. Le pilotage du système et la qualité de l'information laissent également à désirer.

La réforme suédoise présente l'avantage de clarifier l'ensemble de ces points.

Quels étaient les deux grands objectifs de la réforme suédoise ?

Introduire un partage des risques plus équitable entre les actifs et les retraités. Plusieurs paramètres jouent ici et témoignent d'un arbitrage nécessaire : l'allongement de l'espérance de vie est un événement certain, mais non mutualisable entre les actifs et les retraités. Il faut donc introduire une règle dans le calcul de la pension en tenant compte de cet allongement.

Ensuite, une retraite longue traverse plusieurs cycles économiques, ce qui rend nécessaire des mécanismes souples d'indexation.

Un troisième arbitrage porte sur le couple taux de remplacement / taux de cotisation. On peut partir avec un taux de remplacement plus faible au départ et avoir une pension indexée sur le salaire. Ou avoir dès le début un taux de remplacement un peu plus élevé, et une pension indexée sur les prix comme en Suède.

Quatrièmement, une durée de retraite longue autorise l'introduction de plus de flexibilité dans l'âge de départ à la retraite.

La France a transposé une partie du modèle suédois, notamment sur le plan de l'information. Elle possède d'ailleurs, également, des régimes à cotisations définies en points – les régimes complémentaires professionnels AGIRC-ARRCO par exemple – sachant que les comptes notionnels sont des régimes en points mais où le calcul se fait par cohorte : dans un régime de comptes notionnels, la valeur de liquidation dépend de deux paramètres individuels, à savoir la cohorte à laquelle appartient le salarié et son âge au moment de la liquidation. Le régime en comptes notionnels ne peut donc pas afficher *ex ante* une valeur unique du rendement et, en conséquence, la valeur de liquidation n'est pas unique et identique pour l'ensemble des participants comme dans un régime en points.

Quels sont les progrès qu'il reste à faire ? Il faut prioritairement améliorer l'information individuelle des assurés comme leur information globale sur la santé du système, ainsi que la qualité des outils statistiques. Ainsi, il n'est pas possible en l'état de reconstituer les carrières passées : le même problème existait en Italie et explique la longueur de la phase de transition qui a fortement obéré le rendement de la réforme.

Débat avec la salle

Un intervenant

Ce que l'on constate, c'est que les réformes suédoises et françaises ont le même résultat : une baisse du taux de remplacement de 15 à 16 points sur un horizon d'une vingtaine d'années, et une diminution relative des pensions par rapport aux salaires. Le modèle suédois fait intérioriser par les salariés l'absence de lien entre leur salaire et leur retraite et les oblige à passer à l'épargne ; le modèle français permet de son côté de conserver un débat politique.

Un intervenant

Est-ce que vous ne pensez pas que l'inégalité qui règne en France entre le public et le privé est un obstacle majeur à la transposition du système suédois ? Il y a une inégalité extraordinaire, que le système suédois a résolue.

Un intervenant

Est-ce que l'existence des régimes en points ne serait pas une base de départ pour l'adoption par la France des comptes notionnels

Laurent VERNIERE

Les régimes ARRCO/AGIRC sont très similaires aux comptes notionnels, si ce n'est que leur pilotage n'est pas explicité.

Une intervenante

Existe-t-il une pension de réversion en Suède ?

Ole SETTERGREN

Ce dispositif est distinct du régime général et est en voie d'extinction, notamment sous la pression des féministes.

Conclusion du Colloque

Raphaël HADAS-LEBEL

Nous avons entendu des exposés passionnants, qui nous ont permis, je pense, d'aller plus loin dans notre connaissance du fonctionnement du système de retraite suédois.

Eu égard au peu de temps disponible, ces exposés me semblent appeler trois brèves remarques de conclusion.

Première constatation à propos des raisons de la réforme suédoise : la Suède a dû faire face à des problèmes du même ordre que ceux qu'affronte la France, en raison de l'augmentation inéluctable du nombre de retraités par rapport aux nombres d'actifs, conséquence de l'allongement de l'espérance de vie, ce qui induit une durée du service des pensions plus longue. La problématique qui est à l'origine de leur réforme est ainsi la même que la nôtre.

Face à cette évolution, au lieu d'agir, comme d'autres pays et comme nous même l'avons fait, sur des paramètres tels que l'augmentation des cotisations et de la durée de l'activité, ou la baisse du niveau des prestations, les Suédois ont procédé à un changement profond de leur système. Ils ont effectué ce que l'on appelle une réforme systémique, par opposition aux réformes paramétriques telles que les nôtres.

D'autres pays européens, dont la France, ont fait des choix différents, qui ont des avantages et des inconvénients. Certains de ces inconvénients ont été évoqués : la complexité des systèmes, la disparité des régimes, leur absence de transparence.

Il reste que des réponses différentes peuvent être apportées à des problèmes communs, même si le système suédois a le mérite d'une extrême cohérence.

La seconde remarque porte sur une des caractéristique essentielles du système suédois : celui-ci fonctionne selon le principe des cotisations définies, aussi bien pour le volet en répartition (les comptes notionnels) que pour la part en capitalisation. Ce système est assorti d'un mécanisme automatique d'ajustement qui en assure l'équilibre financier, mais que certains peuvent trouver trop contraignant.

La troisième observation concerne la question de la transposition de ce système dans d'autres pays. La présentation des adaptations en Italie, en Lettonie et en Pologne a mis en évidence la diversité des modalités possibles à cet égard.

Le terme de modèle s'en trouve relativisé, aucun système n'est transposable exactement d'un pays à l'autre. Chaque pays a son histoire, ses caractéristiques socio-économiques, démographiques et politiques. En outre, le passage d'un système à un autre pose le problème crucial de la transition, sujet extrêmement complexe.

La réforme suédoise n'en présente pas moins un exemple de mise en place d'un système qui permet d'assurer, avec ses méthodes propres, un pilotage global et cohérent d'un système de retraite dans un pays développé qui doit faire face, durablement, à des problèmes de financement liés à des facteurs économiques et démographiques

Or ces problèmes sont aussi les nôtres. Quelle que soit l'appréciation que l'on porte sur le système suédois, l'examen de la réforme suédoise, auquel nous avons procédé aujourd'hui, a, de ce point de vue, l'intérêt majeur de nous rappeler que nous ne pouvons pas faire l'économie d'une réflexion sur les réponses à apporter à un certain nombre de questions, ainsi que sur la nécessité de certains choix, face aux évolutions démographique, économique et sociologique de notre société.

Je voudrais, avant de lever la séance, vous signaler que vous avez reçu un dossier du participant, qui vous permettra d'avoir un grand nombre de renseignements complémentaires, et peut-être de répondre à des questions que vous n'avez pas pu poser oralement.

Enfin, les actes de ce colloque seront publiés à la documentation française.

Il me reste à remercier les intervenants, qui ont tous été excellents ainsi que les organisateurs du colloque, en particulier Marco Geraci qui a été la cheville ouvrière intellectuelle de la conception de ce colloque et Nicole Brian qui a veillé à sa bonne réalisation.

Conception et mise en forme

Secrétariat général du Conseil d'Orientation des Retraites
