

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 05 juillet 2017 à 9 h 30

« Retour sur le 7^e rapport du COR - Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?

Options et modalités techniques »

Document N° 5
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le système de retraite suédois : mécanismes, enjeux et perspectives – synthèse du colloque du COR de 2008

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les COLLOQUES du
Conseil d'Orientation des Retraites

Le système de retraite suédois
Mécanismes, enjeux et perspectives

Synthèse du Colloque



16 octobre 2008
Maison de la Mutualité - Paris



Ouverture des travaux

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

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*

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

Le calcul des pensions en Suède : les droits avant et pendant la retraite.

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.

Le système de retraite suédois : un « modèle » ?

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

Anna Christina d'Addio – *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.

Synthèse générale

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

En ouverture du Colloque, Raphaël HADAS-LEBEL, président du Conseil d’Orientation des Retraites, souligne que le nouveau système de retraite suédois est considéré depuis son instauration comme une expérience intéressante, dont se sont inspirés d’autres pays comme l’Italie. Au-delà de ses grands principes, son fonctionnement exact reste méconnu : il ne se résume pas à la mise en place de comptes notionnels et à l’« enveloppe orange » pour l’information des assurés.

C’est la raison pour laquelle le Conseil d’Orientation des Retraites a choisi de consacrer son colloque annuel au « modèle suédois ». Il ne s’agit pas de le promouvoir au détriment d’autres systèmes de retraite, mais d’approfondir son étude, sans préjugé et sans arrière-pensée, pour en identifier les forces et les faiblesses.



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

Ole SETTERGREN, Secrétaire général en charge de l'unification des deux agences de retraite complémentaire publique, précise que les Suédois, comme les Français, bénéficient d'une espérance de vie parmi les plus longues au monde – plus de 20 ans au-delà de l'âge de la retraite. Dès 1991, les partis politiques se sont attachés à apporter une réponse commune à ce problème. De fait, la réforme suédoise abandonne totalement les paramètres de l'ancien système ; il s'agit en fait d'un modèle complètement nouveau. Son adoption a pris une décennie et résulte d'un véritable consensus politique.



L'ancien système de retraite résultait d'une évolution législative entamée en 1913 ; il consistait en une pension de base commune (fonctionnaires, militaires, cadres, employés, etc.) à laquelle se sont ajoutées une pension contributive (1960), puis une pension supplémentaire (1969). Il fonctionnait exclusivement par répartition et son taux de cotisation permettait d'accumuler des réserves importantes (de l'ordre d'1/3 du PIB en 1995 soit 5 ans de prestations de retraites).

Le nouveau système public comprend trois parties :

- des comptes notionnels (système par répartition) ;
- des comptes capitalisés ;
- et une pension garantie.

Bien que son architecture semble similaire à l'ancien système, ses mécanismes sont tout à fait différents ; en particulier, la notion d'âge légal de la retraite n'existe plus.

Ce nouveau système s'est imposé d'abord pour des raisons économiques liées aux évolutions démographiques : comme en France, le nombre de retraités s'accroît suite à l'augmentation de l'espérance de vie, alors que le nombre d'actifs diminue. En conséquence, soit les fonds de réserve s'épuisaient à partir 2015, soit le niveau des cotisations devait être fortement accru. La réforme n'était donc pas urgente et le politique est intervenu très en avance. Ensuite, la réforme s'imposait pour des raisons d'équité intergénérationnelle.

Les objectifs de la réforme étaient les suivants :

- obtenir un équilibre financier absolu,
- parvenir à un accord stable entre les partis politiques,

« La réforme a été entamée dès 1991 ; ses principes ont été votés en 1994, non pas suite à un « consensus à la suédoise » qui relève de l'image d'Epinal, mais d'un accord presque miraculeux entre les principaux partis politiques. »

- établir une meilleure transparence de la situation financière de chaque assuré et de la situation globale du système,
- garantir une relation équitable entre les cotisations versées tout au long de la vie et le montant perçu à la retraite,
- garantir un niveau de vie minimum.

La réforme a été entamée dès 1991 ; ses principes ont été votés en 1994, non pas suite à un « consensus à la suédoise » qui relève de l'image d'Epinal, mais d'un accord presque miraculeux entre les principaux partis politiques, malgré des attaques croisées issues d'une alliance de fait entre les conservateurs et le Ministère des finances d'une part, l'aile gauche du parti social-démocrate et des électeurs de gauche de l'autre.

Le système repose sur deux régimes à cotisations définies, l'un par répartition (taux de cotisation de 16 %) et l'autre par capitalisation (taux de cotisation de 2,5 %). Les pensions de veuvage et d'invalidité ont été remplacées par des régimes distincts ; une retraite minimale garantie, financée par l'impôt, s'est substituée à la pension de base pour les personnes à faibles niveaux de pension.

Le régime par capitalisation repose sur le Premium Pension System (PPM), une agence gouvernementale servant de chambre de compensation : elle recueille les ordres d'achat des individus et les transmet aux fonds. Le panel disponible rassemble 800 fonds qui n'ont aucun lien direct avec les assurés : le PPM sert d'interface. 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 estimé de sa future pension. L'information individuelle est complétée par une information plus générale avec le « rapport orange » sur l'équilibre financier global du régime.

Ole SETTERGREN conclut que le régime suédois constitue une réponse logique pour concilier un système de retraite par répartition, un taux de cotisation fixe et une forte relation entre les cotisations et les pensions. 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.

« Le régime suédois constitue une réponse logique pour concilier un système de retraite par répartition, un taux de cotisation fixe et une forte relation entre les cotisations et les pensions. »



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 niveau 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.

« 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. »

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

Le calcul des droits à la retraite en Suède

Comptes notionnels

Marco GERACI, chargé de mission au Conseil d'Orientation des Retraites, explique que chaque assuré est titulaire d'un compte individuel « virtuel » alimenté par les cotisations de l'employé, de l'employeur et, le cas échéant de l'Etat. Les droits ainsi accumulés sont indexés sur le salaire moyen.

La pension à la liquidation est égale à la masse des droits accumulés divisée par le coefficient de conversion, qui prend en compte l'espérance de vie à la retraite de la génération de l'assuré. Ainsi, un report de l'âge de la retraite entraîne un effet double, une augmentation des droits cumulés et un coefficient de conversion moindre, conduisant tout deux à accroître la pension à la liquidation.

Les pensions, en termes réels, sont revalorisées chaque année suivant l'évolution réelle du salaire moyen amputée d'un taux de 1,6 %, considéré comme la tendance à long terme d'évolution réelle du salaire moyen. Elles sont donc indexées sur l'inflation en moyenne, mais peuvent évoluer plus ou moins vite que cette dernière. Au total, le cumul des pensions versées au cours de la retraite est égal au droits accumulés jusqu'au départ à la retraite. Ce cumul dépend du montant de la pension liquidée et du taux de revalorisation de la pension au cours de la retraite. Les Suédois ont choisi un taux de revalorisation plutôt faible (*a priori*, sur l'inflation en moyenne) et, de ce fait, un montant de pension liquidée plutôt élevé, choix qui favorise les personnes ayant des espérances de vie plus faibles.

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

Un mécanisme automatique d'équilibre a donc été instauré en 2000 pour ajuster les pensions à la situation financière à long terme du régime de retraite. Il se déclenche quand le ratio des recettes actuelles et futures du régime (réserves et cotisations à recevoir) divisées par les engagements de pension est inférieur à 1.



« Les pensions sont fonction des droits accumulés et de l'espérance de vie à la retraite de la génération. »

« Les pensions s'ajustent automatiquement à la conjoncture économique et à la situation financière de long terme du régime de retraite. »

Ce ratio d'équilibre sert à corriger l'index de revalorisation des droits accumulés et l'index de revalorisation des pensions. Il conduit donc à diminuer les dépenses futures, mais aussi les dépenses actuelles, c'est-à-dire qu'il pèse sur les droits des retraités comme sur ceux des cotisants.

Comptes capitalisés

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

Le capital 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) et d'un taux d'actualisation différent, correspondant à une espérance de rendement, suivant que le bénéficiaire a choisi une pension à montant garanti ou variable. Dans le premier cas, le taux d'actualisation est déterminé et le montant obtenu est fixe pendant toute la retraite ; le PPM gère le capital et reverse, le cas échéant, les bénéfices annuels.

« Les Suédois ont « le choix » entre un départ à la retraite plus tôt et un niveau de pension plus élevé, ce qui renvoie à la question de l'emploi des seniors. »

Conclusion

Le système suédois présente plusieurs particularités. 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 Suédois ont « le choix » entre un départ à la retraite plus tôt et un niveau de pension plus élevé, ce qui renvoie à la question de l'emploi des seniors. Il se trouve que, jusqu'à présent, la revalorisation annuelle des pensions a toujours été supérieure à l'inflation et que le mécanisme d'équilibre ne s'est pas encore activé. Il sera intéressant d'observer la réaction des Suédois dans une phase conjoncturelle moins favorable, qui conduirait, notamment, à une dévalorisation des pensions.



Les mécanismes redistributifs dans le système de retraite suédois

Jon DUTRIEUX, responsable de recherches appliquées au sein de la section de l'assurance maladie du département de statistique et de recherche de l'Agence de Sécurité sociale de Suède, explique que le mécanisme suédois exclut les droits à pension sans cotisation. Les droits non contributifs sont déterminés au moment du fait générateur ; il est possible de les quantifier facilement, contrairement aux droits non contributifs dans les systèmes 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. Les premiers tiennent à la pension garantie, à l'allocation logement (dont 15 % des retraités bénéficient) et aux impôts et charges assis sur le revenu.

« Le mécanisme suédois exclut les droits à pension sans cotisation. »

Parallèlement, le système comprend des mécanismes redistributifs internes :

- de ceux qui vivent moins longtemps vers ceux qui vivent plus longtemps,
- de ceux qui perçoivent peu d'allocations (chômage...) vers ceux qui en touchent plus,
- de ceux qui reçoivent peu de droits pour certaines « activités » (études supérieures, éducation des enfants, service militaire, invalidité) vers ceux qui en perçoivent plus,
- de ceux dont le rendement du régime par capitalisation est inférieur à la moyenne vers ceux dont le rendement est plus élevé.

En effet, certaines allocations (chômage, parentale, maladie...) donnent lieu au versement par l'Agence de Sécurité sociale d'une cotisation de retraite pour le compte des assurés, équivalente à celle d'un employeur. D'autres droits de retraite sont versés au titre de certaines « activités » et sont calculés en fonction d'un revenu fictif.

« Certaines allocations (chômage, parentale, maladie...) donnent lieu au versement par l'Agence de Sécurité sociale d'une cotisation de retraite pour le compte des assurés, équivalente à celle d'un employeur. »

Pour l'éducation des enfants par exemple, ce revenu fictif, qui sert de base à la détermination de la cotisation de l'Etat pour le compte de l'assuré, est calculé de trois manières différentes et c'est le plus avantageux pour l'assuré qui est retenu :

- un revenu fictif équivalent à 100 % du dernier salaire reçu par l'assuré ;
- un revenu fictif équivalent à 75 % du salaire moyen ;
- enfin un revenu fictif sur la base des revenus de l'assuré plus un revenu annuel supplémentaire de 5 100 euros.

En moyenne, un cinquième des droits à retraite accordés aux femmes provient de contributions publiques ; cette part n'est que de 12 % pour les hommes. Il existe donc une importante redistribution des hommes vers les femmes. Par ailleurs, 55 % des actifs nés entre 1941 et 1976 pourraient bénéficier de la pension garantie si la croissance des salaires réels était nulle.

« Un cinquième des droits à retraite accordés aux femmes provient de contributions publiques. »



Les retraites en Suède dans une perspective européenne

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

Olivier BONTOUT, adjoint à la sous direction des synthèses, des études économiques et de l'évaluation à la DREES, explique que le niveau des dépenses de protection sociale en Suède est élevé ; il est marqué notamment par un taux d'invalidité important. En revanche, la part des dépenses de retraite se situe dans la moyenne européenne.

Les conditions démographiques et d'emploi sont particulièrement favorables. La Suède est le pays européen pour lequel le ratio de dépendance (nombre de personnes âgées de 65 ans et plus rapporté au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans) est le plus faible. Parallèlement, le taux d'emploi des 55-64 ans est très élevé et continue de croître.

Enfin, le nouveau régime limite fortement la hausse des dépenses : elle serait de 1 point de PIB pour l'ensemble des régimes de retraite sur la période 2004-2050, soit un chiffre bien inférieur à la moyenne de l'Union européenne.

Parallèlement, les fonds de réserve des retraites ont accumulé des fonds considérables.

La situation des retraités actuelle et à venir

Le niveau de revenu des retraités semble également favorable par rapport aux autres pays, même si l'on observe une exposition à la pauvreté assez forte chez les personnes âgées de 75 ans et plus, notamment chez les femmes.

De même, la baisse du niveau de vie relatif des retraités par rapport aux actifs est sensible, même si le niveau de vie absolu des retraités est élevé.

En revanche, une projection à l'horizon 2050 traduit une baisse sensible du niveau relatif des retraites. Elle représente 15 points environ au plan individuel pour une carrière au salaire moyen et à comportements de départ à la retraite inchangés à 65 ans.



« Les conditions démographiques et d'emploi sont particulièrement favorables en Suède. »

« Le niveau de revenu des retraités semble également favorable par rapport aux autres pays ... en revanche, une projection à l'horizon 2050 traduit une baisse sensible du niveau relatif des retraites. »

Selon les cas-types, les ordres de grandeur diffèrent, même s'il semble que ce soit les profils de carrière heurtés (avec des interruptions) qui soient les plus affectés.

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

La Suède présente une situation plus favorable que les autres pays européens sous de nombreux aspects, aussi bien à l'heure actuelle qu'en projection.

Pour autant, la Suède sera conduite à se poser des questions communes à tous les pays européens concernant les revenus des retraités et leur dispersion, ainsi que sur l'évolution de l'emploi des seniors et notamment son augmentation potentielle (sur laquelle se base les scénarii d'évolution du niveau des retraites).

« La Suède sera conduite à se poser des questions communes à tous les pays européens concernant les revenus des retraités et leur dispersion. »



Débat avec la salle



Une personne dans la salle s'interroge sur le coût administratif de la gestion du système de retraite suédois comparé à celui de la France.

Ole SETTERGREN l'estime à environ 0,5 % des dépenses, hors coût de gestion des fonds de retraite capitalisés.

Une intervenante souhaiterait davantage de précisions sur les mécanismes redistributifs du régime par capitalisation ainsi que sur le fonctionnement du plafond.

Olivier BONTOUT répond que 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 s'enquiert de la part des actions dans les fonds proposés aux assurés.

Ole SETTERGREN répond que les fonds, actuellement comportent 90 % d'actions et 10 % d'obligations.

Un intervenant note que 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 précise qu'il représente 1,5 fois le revenu moyen ; 12 % seulement des revenus suédois lui sont supérieurs.

Marco GERACI précise 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 demande s'il existe 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 répond qu'aucune législation particulière en direction des seniors n'existe en la matière.

Raphaël HADAS-LEBEL précise que 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 demande si le mécanisme d'équilibre se serait appliqué en l'absence de réserves.

Ole SETTERGREN acquiesce : l'absence de réserves aurait entraîné un déficit de 12 %.

Marco GERACI 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.

**Le système de retraite suédois :
un « modèle » ?**

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

Anna Cristina D'ADDIO, économiste à la Direction de l'emploi de l'OCDE, précise que son propos se concentrera sur les comptes notionnels.



Ceux-ci présentent l'avantage de permettre un lien très étroit entre cotisations versées et pensions servies. Il est également possible d'établir ce lien en l'absence de comptes notionnels : dix-sept des pays de l'OCDE calculent la pension sur le revenu tout au long de la vie. En revanche, quatre pays s'appuient sur les dernières années, ce qui pénalise les carrières longues à profil « plat » et favorise exagérément les carrières à profil ascendant.

Les comptes notionnels présentent également l'avantage de prendre en compte directement dans le calcul des pensions les gains d'espérance de vie mais, là encore, des mécanismes différents dans d'autres pays le permettent.

Enfin, les comptes notionnels assurent des droits à la retraite plus élevés en cas de prolongement de l'activité ; ainsi, ils avantagent les retraites tardives et pénalisent les retraites anticipées. Là encore, d'autres pays mettent en place des mécanismes incitatifs sans passer par les comptes notionnels.

Le système suédois permet donc de réunir simultanément ces trois avantages, ce qui le fait apparaître comme un système « juste ». Il a incité d'autres pays à adopter des principes similaires. L'Italie s'est dotée de comptes notionnels ; la Lettonie et la Pologne ont adopté ces comptes, mais aussi une pension minimum et un régime en capitalisation (mais privé).

En Italie, la réforme a commencé en 1992 puis a connu de nombreux avatars. En effet, le contexte est complètement différent : le thème des retraites est un argument électoral permanent et ne donne lieu à aucun consensus. Le processus a été mené à la hâte, sans débat public ni information, et la transition, pour que les italiens relèvent exclusivement du nouveau système, est très longue (jusque vers 2035) : la réforme ne s'adressait qu'aux nouveaux salariés au moment de sa promulgation. Enfin, le dispositif italien ne dispose pas de mécanisme d'équilibre automatique et les coefficients de conversion sont mal ajustés aux espérances de vie des générations successives.

« Les comptes notionnels présentent l'avantage : de permettre un lien très étroit entre cotisations versées et pensions servies ; de prendre en compte directement dans le calcul des pensions les gains d'espérance de vie ; d'assurer des droits à la retraite plus élevés en cas de prolongement de l'activité. »

« En Italie, la réforme a commencé en 1992 puis a connu de nombreux avatars. »

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 démarrée en 1995 a connu onze ajustements jusqu'en 2002 et continue de susciter de nombreux mécontentements.

Pour conclure, les comptes notionnels sont une approche très prometteuse mais non infaillible : ils requièrent une bonne gestion politique ainsi qu'une information claire.

Le calendrier de mise en œuvre de la réforme doit être bien pensé dès le départ.

Une telle refonte doit être pensée de manière cohérente avec les objectifs de politique économique globale.

Enfin, le contexte socio-économique et démographique est primordial.

« Les comptes notionnels sont une approche très prometteuse mais non infaillible : ils requièrent une bonne gestion politique ainsi qu'une information claire. »



La réforme suédoise : des choix novateurs ?

Antoine MATH, chercheur à l'IRES, note que les comptes notionnels ont de plus en plus d'adeptes en France. Ceux-ci permettraient un meilleur pilotage à long terme, une meilleure équité ou encore une meilleure lisibilité dans l'acquisition des droits.



La nouveauté du système suédois porte sur la technique utilisée. Si celle-ci est originale, les choix fondamentaux et les effets induits par cette réforme restent assez similaires à ceux autres pays développés et notamment à la France.

Le problème principal qui se pose aux systèmes de retraite est celui du financement : il faut agir sur les recettes et/ou sur les dépenses. S'agissant des recettes, l'idée de système autorégulé fascine, mais rejette hors du débat public la possibilité de faire varier ultérieurement le taux de cotisation des retraites. Ce type de mécanisme fonctionne bien quand la situation est favorable, comme c'est le cas en Suède, et moins bien quand elle ne l'est pas, comme en Italie.

« Ce type de réforme fonctionne bien quand la situation est favorable, comme c'est le cas en Suède, et moins bien quand elle ne l'est pas, comme en Italie. »

S'agissant des dépenses, les choix suédois et français sont peu différents. Deux options sont possibles : relever l'âge effectif de liquidation - choix difficile à prendre politiquement, ou diminuer les pensions servies. De fait, les taux de remplacement après 10 ans de retraite s'avèrent sensiblement identiques en Suède et en France.

En ce qui concerne les moyens utilisés, l'Italie ou la Suède ont entrepris des réformes systémiques, alors que les autres pays, notamment la France, ont adopté des réformes paramétriques.

Au final, les effets sont relativement comparables : les taux de remplacement devraient diminuer dans les mêmes ordres de grandeur en Italie, en France, en Suède et en Allemagne.

« Les taux de remplacement devraient diminuer dans les mêmes ordres de grandeur en Italie, en France, en Suède et en Allemagne. »

La France et la Suède ont renforcé chacune de leur côté le caractère contributif de leur système par répartition. En Suède, les comptes « individuels » génèrent un risque de délitement des éléments non contributifs, lesquels perdent leur légitimité. Ce système tend également à reproduire dans le système de retraite, les inégalités intragénérationnelles (de carrière et de salaire).

Dans ce contexte, la prise en charge des carrières « accidentées » se pose de manière accrue à la France comme à la Suède.

Au regard d'une transposition du système suédois à la France, le système français actuel à prestations définies a pour avantage de permettre le maintien relatif du niveau de vie, ce qui correspond à l'aspiration de la population.

En outre, il répond mieux aux enjeux de compréhension et de lisibilité des droits pour chaque individu, la France juxtaposant un régime lisible pour la fonction publique et un régime peu compréhensible pour le secteur privé.

« Dans ce contexte, la prise en charge des carrières « accidentées » se pose de manière accrue à la France comme à la Suède. »



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

Laurent VERNIERE, chargé de mission Retraite et Protection Sociale à la Direction « Ressources Humaines, Protection Sociale et Santé au Travail » de la SNCF, souligne que le modèle suédois est un sujet d'intérêt ancien pour de nombreux pays.



Le terme « modèle » renvoie à plusieurs aspects. Il porte d'abord sur le processus politique qui a conduit au changement de système : le Parlement français est-il en mesure d'atteindre un consensus similaire ?

Il porte ensuite sur la technique des comptes notionnels et ses atouts en termes de pilotage du régime ; c'est l'aspect qui paraît le plus innovant dans la réforme suédoise. Enfin, il porte sur l'accompagnement de la réforme.

Le modèle suédois peut être transposé, comme cela a été le cas en Italie. Il peut également inspirer des outils de pilotage à moyen-long terme. Enfin, il peut servir de « caisse à outils » pour répondre à des enjeux spécifiques.

« Le modèle suédois peut être transposé, comme cela a été le cas en Italie. Il peut également inspirer des outils de pilotage à moyen-long terme. Enfin, il peut servir de « caisse à outils » pour répondre à des enjeux spécifiques. »

Le terme de « modèle » renvoie également à la notion d'optimalité vis-à-vis d'un contexte socio-économique et démographique donné. Or la plupart des pays de l'Union européenne ont adopté dans les années 1990, du fait des contraintes qui s'imposaient à eux, des réformes paramétriques pour améliorer les finances publiques, sans réflexion de fond sur le fonctionnement du régime ni sur ses conséquences.

En particulier, le système français demeure hétérogène et éclaté : les taux de cotisation sont très dispersés suivant les régimes et leurs différents paramètres manquent de cohérence ; le périmètre des droits non-contributifs varie selon les régimes et leur financement reste assez opaque. Le pilotage du système et la qualité de l'information laissent également à désirer.

« Le système français demeure hétérogène et éclaté ; le périmètre des droits non-contributifs varie selon les régimes et leur financement reste assez opaque. »

Outre un mécanisme de correction automatique, la réforme suédoise avait pour objectif d'introduire un partage des risques plus équitable entre les actifs et les retraités. Plusieurs paramètres jouent ici.

L'allongement de l'espérance de vie est un événement certain, mais non mutualisable entre actifs et retraités.

Ensuite, une retraite longue traverse plusieurs cycles économiques, ce qui rend pertinents des mécanismes d'indexation liés à ces cycles.

Un autre arbitrage porte sur le couple taux de remplacement/taux de revalorisation des pensions liquidées.

Enfin, une durée de retraite longue autorise l'introduction 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 également des régimes en points, qui présentent quelques similitudes avec les comptes notionnels.

Il lui reste à améliorer encore l'information individuelle des assurés comme leur information globale sur la santé du système de retraite, ainsi que la qualité des données.

Ainsi, il n'est pas possible en l'état de reconstituer les carrières passées, et donc de reconstituer les droits qui auraient été accumulés dans un système de comptes notionnels : le même problème en Italie explique la longueur de la phase de transition et a fortement obéré le rendement de la réforme.

« La France a transposé une partie du modèle suédois, notamment sur le plan de l'information. Elle possède également des régimes en points, qui présentent quelques similitudes avec les comptes notionnels. »



Débat avec la salle



Un intervenant constate 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 quarantaine d'années, soit 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 l'épargne ; le modèle français permet de son côté de conserver un débat politique.

Ole SETTERGREN explique que la réforme a été présentée non pas sous l'angle de la baisse des pensions, mais sous celui de l'allongement de la durée des carrières. La majorité de la population estime que cet allongement est logique compte tenu de l'augmentation de la durée de vie.

Un intervenant estime que l'inégalité qui règne en France entre le public et le privé est un obstacle majeur à la transposition du système suédois.

Un intervenant se demande si l'existence des régimes en points ne serait pas une base pour l'adoption par la France des comptes notionnels.

Laurent VERNIERE répond que les régimes ARRCO/AGIRC sont très similaires aux comptes notionnels, si ce n'est que leur pilotage n'est pas explicite.

Une intervenante s'enquiert du niveau de la pension de réversion en Suède.

Ole SETTERGREN répond que ce dispositif est distinct du régime général et en voie d'extinction progressive, notamment sous la pression des féministes.

Synthèse générale

Raphaël HADAS-LEBEL conclut que les Suédois ont dû faire face à des problèmes du même ordre que ceux qu'affrontent les Français : l'augmentation inéluctable du nombre de retraités par rapport aux actifs et l'allongement de la durée du service des pensions. Au lieu d'agir sur les paramètres en vigueur, comme l'ont fait la France et d'autres pays, la Suède a choisi de refondre l'ensemble de son système.

Ce qui caractérise, pour l'essentiel, le système suédois, c'est qu'il est un système à cotisations définies, comprenant un volet par répartition et un régime par capitalisation, assorti d'un mécanisme automatique d'ajustement qui permet d'assurer son équilibre financier.

On a vu qu'il a été transposé par l'Italie, la Lettonie et la Pologne, chacun avec des modalités différentes, sachant que d'autres systèmes permettent de répondre aux objectifs retenus. Il faut donc se garder de sacraliser la notion de « modèle », chaque pays ayant son histoire et ses particularités socio-économiques, démographiques et politiques.

La réforme suédoise présente néanmoins l'intérêt d'offrir un système de pilotage global et cohérent dans le cadre d'un pays développé, présentant des problématiques similaires à celle de la France.

Même si la solution qu'elle adoptera pourra s'écarter de celle retenue en Suède, la France, tout comme la Suède, est désormais confrontée à la nécessité de faire des choix cohérents, assurant la viabilité à long terme de son système de retraite.



Ce document est une retranscription résumée des interventions du Colloque du Conseil d’Orientation des Retraites du 16 octobre 2008 sur le thème du système de retraite suédois.

Cette retranscription a été réalisée sous la responsabilité du Secrétariat général du Conseil d’Orientation des Retraites et n’engage aucunement les intervenants du Colloque.

Conception et mise en forme

Secrétariat général du Conseil d’Orientation des Retraites
