

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

**Complément de la présentation du système de retraite
suédois – présentation au colloque du COR de 2014**

*Ole Settergren, directeur des études, de la recherche et de la prospective
de l'agence nationale des pensions suédoise (Pensionsmyndigheten)*

La Suède : la réaffirmation et l'aménagement des mécanismes d'ajustement

Ole Settergren

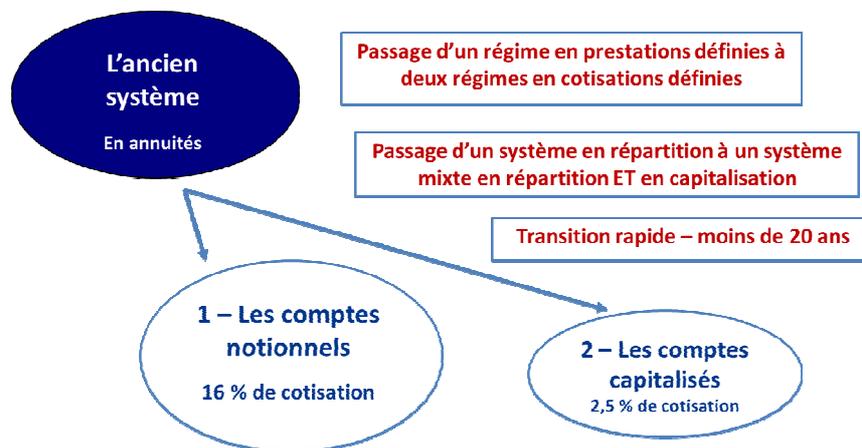
Directeur des études, de la recherche et de la prospective de l'Agence suédoise des pensions (Pensionsmyndigheten)

Merci, et merci de m'avoir invité.

C'est grâce à l'intérêt de la France pour le système de retraite suédois que j'ai récupéré un peu mon français scolaire. J'ai besoin de le pratiquer beaucoup plus. Je viens ici de temps en temps mais je n'ai pas rénové mon français et j'espère que vous allez me comprendre quand même.

L'ancien système de retraite était un système classique à prestations définies et par répartition. Il a été introduit en 1960, assez tard. Et nous avons changé ce système pendant les années 1990 en deux régimes à cotisations définies, comme nous les appelons. Mais le principal est toujours un régime par répartition, avec les comptes notionnels – un système qui ressemble beaucoup à un système par points. Cela ressemble au système allemand et au système complémentaire français par points. Mais il y a des particularités quand même dans ce système de comptes notionnels. Les cotisations sont de 16 % du salaire jusqu'à un plafond assez bas en comparaison avec d'autres pays européens.

Le système de retraite suédois



On a introduit, à l'occasion de cette réforme, une partie par capitalisation. Et les cotisations sont de 2,5 % du salaire, versées sur ce compte capitalisé. Mais je ne vais pas parler de ces comptes capitalisés et je vais me concentrer sur les comptes notionnels. Nous avons aussi introduit un système de pension garantie qui n'est pas financé par des contributions mais par l'impôt.

La transition est assez rapide, moins de 20 ans. En 2018, on pourra dire que la transition est finalisée.

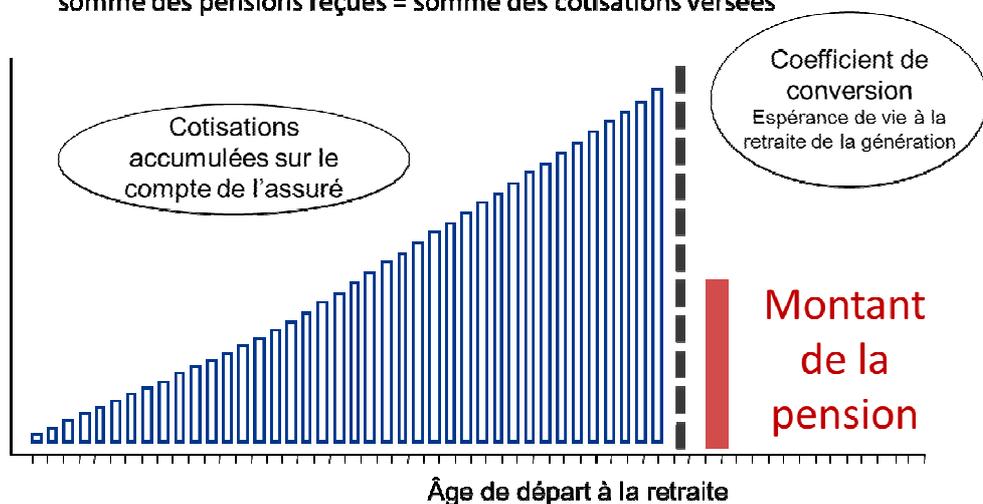
L'idée principale, dans ce système de comptes notionnels, était d'essayer de garantir un taux de cotisation stable. La raison était qu'on s'inquiétait de la compétitivité de l'industrie suédoise parce que les contributions et les impôts étaient – et sont – à un niveau assez élevé. On peut bien sûr augmenter les cotisations, c'est facile. C'est plus difficile de les diminuer dans le système par répartition, et c'est même très difficile parce qu'on va alors avoir un déficit tout de suite. C'est plus facile de le faire dans le système par capitalisation.

Les droits à retraite au cours de la carrière sont équivalents aux cotisations versées et ils sont enregistrés sur un compte. Dans un sens, on peut dire que les points, dans ce système, sont les contributions. Et ce n'est pas seulement l'assuré qui verse les contributions, ce sont les employeurs mais aussi l'Etat dans plusieurs situations. Si on est au chômage, c'est l'Etat qui verse les contributions ; c'est le cas également pour le congé paternel et pour d'autres situations. A peu près 15 à 20 % des contributions sont versées par l'Etat.

Il y a une revalorisation des droits enregistrés sur les comptes selon le taux de croissance annuel, en moyenne sur trois ans, du salaire moyen. Les pensions sont définies en fonction de l'espérance de vie de la génération et aussi en fonction du solde du compte, c'est-à-dire des droits accumulés, quand on liquide sa pension. Elles sont revalorisées selon la même croissance annuelle du salaire moyen, mais avec une réduction de 1,6 % que je vais expliquer.

Les comptes notionnels

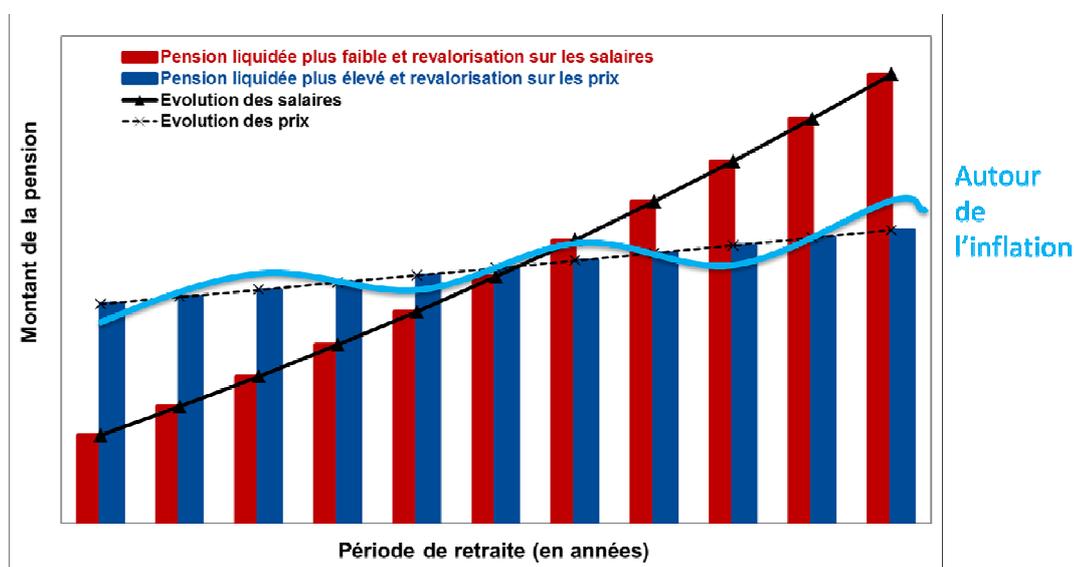
Pour chaque génération (Suède) ou toutes les trois générations (Italie) :
somme des pensions reçues = somme des cotisations versées



L'idée est que l'on va avoir une indexation des pensions autour de l'inflation mais ce n'est pas du tout garanti. Ici, c'est la même image que celle qu'a montrée Marco. On peut liquider sa pension dès l'âge de 61 ans et une idée, dans ce système, était de supprimer la notion d'âge légal de la retraite. On a réussi dans un sens à le faire, mais dans un autre sens on n'y a pas réussi.

Avec cette construction, on peut dire que chaque génération paie sa propre pension et il y a une flexibilité importante : on peut continuer à travailler jusqu'à n'importe quel âge et le montant de la pension sera plus important si on liquide sa pension plus tard, bien sûr. Il y a un arbitrage entre le montant de la pension liquidée et la revalorisation de la pension. Si on fait une simple division du solde sur le compte notionnel avec l'espérance de vie pour calculer la première pension, on peut l'indexer ensuite selon l'évolution du salaire moyen.

L'arbitrage entre le montant de la pension liquidée et la revalorisation de la pension



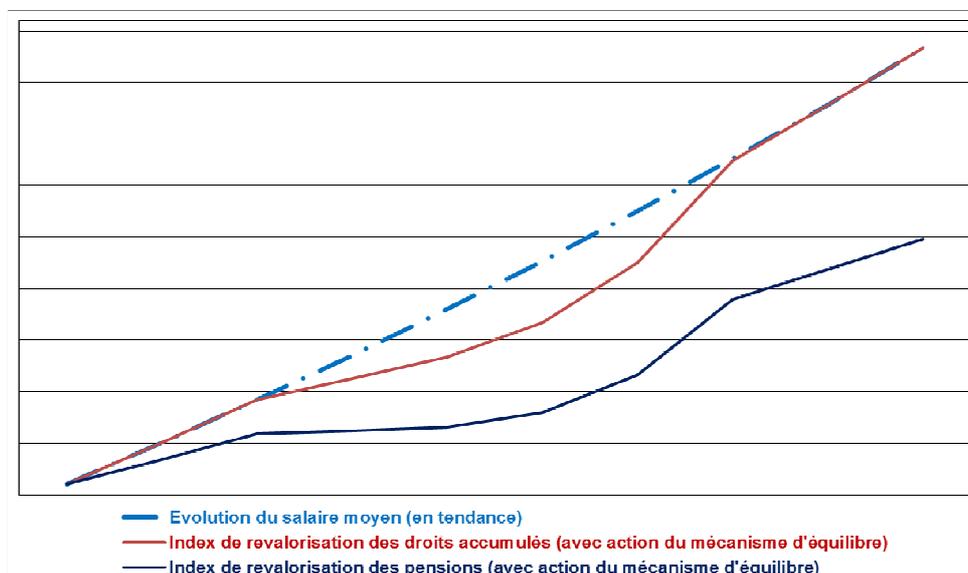
C'est ce que nous avons fait en Suède. On a choisi d'augmenter un peu la première pension – avoir un taux de remplacement un peu plus important – et on a fait cela avec un taux de rendement dans le calcul de la première pension de 1,6 %. Mais comme il n'y a pas d'argent gratuit dans ce système, il faut payer cette augmentation de la première pension avec une évolution moins rapide après. Ceci est l'explication de l'indexation sur le salaire moyen moins ce chiffre de 1,6 %. Mais, comme je l'ai dit, l'idée est d'avoir une évolution de la pension autour de l'inflation, mais ce n'est pas garanti.

Cette construction, avec les comptes notionnels, donne une sorte d'équilibre de base très important, mais il reste quand même des risques pour des déséquilibres financiers. L'un des risques est que la revalorisation des droits accumulés en fonction du salaire moyen soit supérieure au rendement du système de la répartition, qui est, dans un sens simplifié, la croissance de la masse salariale – c'est le cas lorsque l'emploi décroît pour des raisons économiques ou pour des raisons démographiques. Un autre risque de déséquilibre financier est que la durée de versement des pensions puisse être plus longue que prévue et que les gains d'espérance de vie aient été sous-évalués dans ce calcul des pensions. Il y a donc des risques que le régime ne soit pas équilibré financièrement sur le long terme.

Pour ces raisons, nous avons introduit un mécanisme automatique d'équilibre qui se déclenche lorsque les recettes et les réserves financières du régime s'avèrent insuffisantes pour honorer les engagements. C'est assez simple. On fait un calcul des réserves – et les réserves dans le système par répartition suédois sont assez importantes : elles représentent à peu près quatre ans de paiement des pensions, ou 25 à 30 % du PIB, mais seulement à peu près 12 % des engagements du régime de retraite. La principale ressource dans un système par répartition, c'est bien sûr les cotisations à recevoir. Nous faisons ce simple calcul de solvabilité et, si le ratio de solvabilité est inférieur à 1, nous avons un problème.

Le fait de regarder la solvabilité est peut-être un peu nouveau dans un système par répartition parce que nous ne nous intéressons pas à l'équilibre instantané du système mais plutôt à sa solvabilité, qui est une indication de la situation financière à long terme du système.

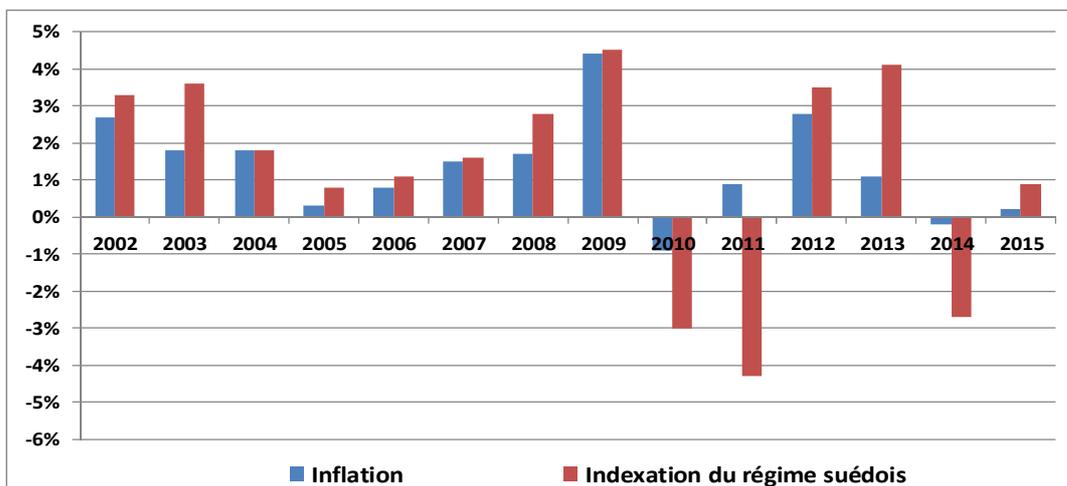
Les index de revalorisation des droits accumulés et des pensions suite à l'action du mécanisme automatique d'équilibre



Si nous avons une situation où le ratio de solvabilité est inférieur à 1, on va faire évoluer le solde des comptes notionnels et les pensions d'une manière plus lente. Mais nous allons les faire évoluer d'une manière plus rapide si le ratio de solvabilité redevient alors supérieur à 1. En pratique, on multiplie par le ratio de solvabilité l'index de revalorisation du solde des comptes notionnels et l'index de revalorisation des pensions.

Sur cette diapo, vous voyez la réalité avec cette nouvelle indexation. On a commencé d'une manière assez stable en 2002, avec la nouvelle indexation. En bleu, c'est l'inflation que nous avons utilisée pour indexer les pensions de l'ancien système. Chaque année jusqu'en 2009, l'indexation des pensions du nouveau système était un peu plus importante que l'inflation. La situation économique en Suède était très positive à cette époque-là. Mais est venue la crise en 2008 et les fonds de réserve, investis surtout dans des actions, ont perdu beaucoup de leur valeur, et le ratio de solvabilité est devenu inférieur à 1. Nous avons en conséquence diminué les pensions de 3 %. Il n'était pas envisagé d'avoir des diminutions nominales avec ce système quand nous l'avons conçu, mais il était quand même prévu que c'était possible, même si ce n'était pas un cas anticipé selon nos prévisions pendant les années 1990.

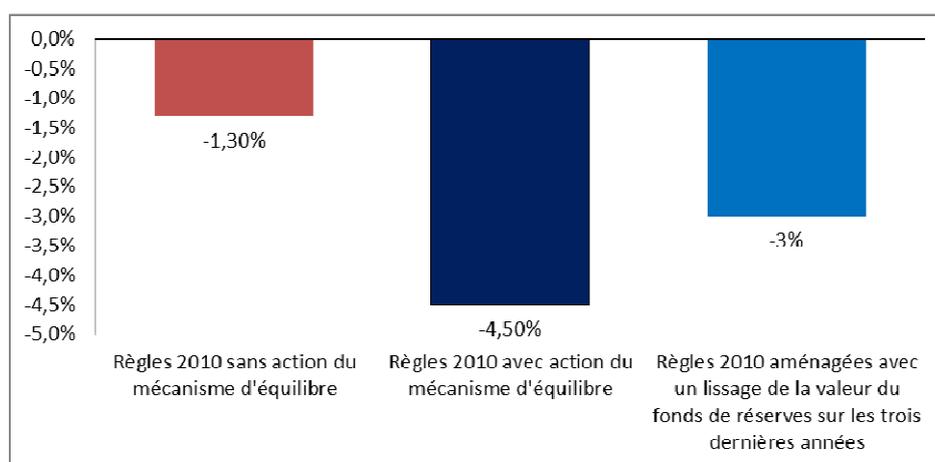
Inflation, revalorisation des pensions et impact du mécanisme d'équilibre



En 2011, c'était encore pire avec une indexation négative de - 4,5 %. Nous avons récupéré un tout petit peu en 2012 – le mécanisme d'équilibrage a ajouté 0,2 % à l'indexation – et, en 2013, il a ajouté 2 % à l'indexation. Mais, en 2014, le ratio de solvabilité était encore une fois inférieur à 1 et l'indexation a encore une fois été négative de - 2,7 %, avec un effet lié au mécanisme d'équilibrage de - 1,6 %.

Vous pouvez aussi constater que, sans ce mécanisme d'équilibrage, nous aurions eu des périodes avec une indexation négative et que cela a été renforcé par le mécanisme d'équilibrage.

Effet de la révision du mécanisme d'équilibrage en 2010 sur la revalorisation des pensions

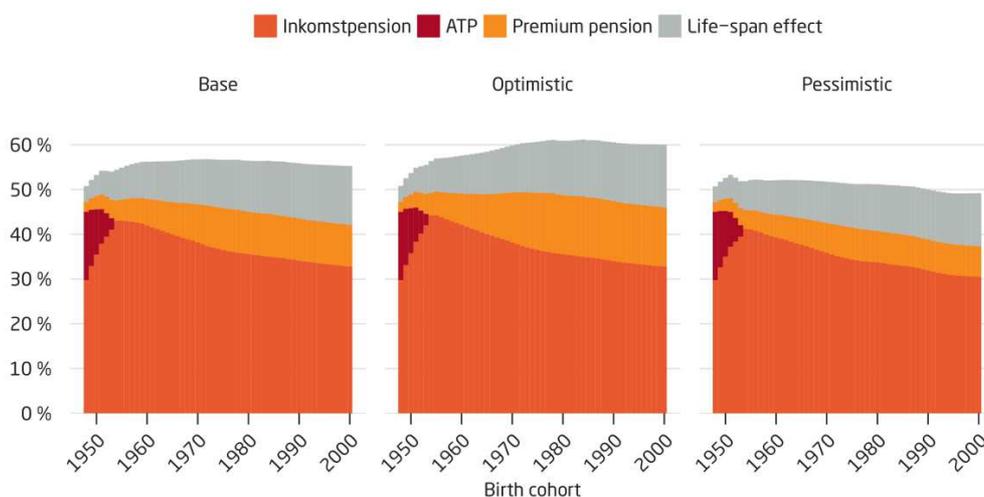


En 2009, le gouvernement était inquiet par cette importante diminution des pensions publiques qui aurait été de - 4,5 % si nous n'avions pas introduit de changements. Aussi, le Parlement a changé les règles en 2009. On a introduit un lissage de la valeur du fonds de réserve sur les trois dernières années. Initialement, c'était la dernière valeur au 31 décembre de l'année précédente.

Selon moi, c'est un changement qui n'a pas été très bien pensé. Bien sûr, l'objectif de réduire la volatilité des pensions est tout à fait justifié mais le moyen n'était pas bon. Les effets pour les retraités n'étaient pas aussi importants qu'on pouvait le penser parce que l'existence d'une pension garantie fait que les gens qui avaient les pensions les plus faibles étaient protégés d'une certaine manière. Ceux-ci ne sont pas tout à fait affectés par l'évolution des pensions liées aux cotisations. On a aussi introduit des mesures fiscales en faveur des retraités en Suède pour modifier l'effet net des réductions des pensions.

On peut se demander quelles sont les implications sur le taux de remplacement à long terme ? Selon nos projections, il y a une instabilité relative des taux de remplacement quel que soit le scénario de croissance économique.

Taux de remplacement par cas-type selon différents scénarios

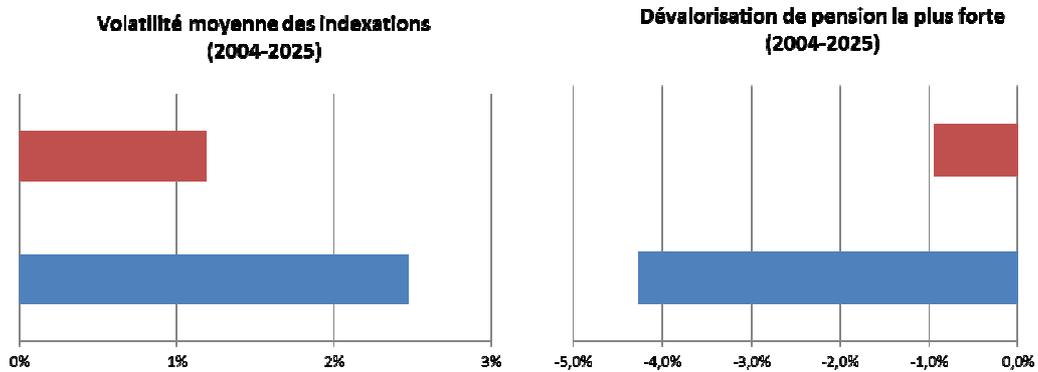


Si les assurés décalent leur âge de départ à la retraite, et on peut le voir sur cette image, où l'axe vertical représente le taux de remplacement et l'axe horizontal représente les différentes générations. La petite partie en rouge foncé correspond à l'ancien système qui est en train de s'éteindre, et la grande partie en rouge plus clair représente les comptes notionnels. La partie en orange/jaune représente le système par capitalisation. Enfin, la partie grise représente l'effet du décalage de l'âge en lien avec la hausse de l'espérance de vie. Si on ne décale pas son âge de départ à la retraite, le taux de remplacement va passer de 55 % jusqu'à un niveau autour de 40 %. Mais si les assurés décalent leur âge de départ à la retraite, le taux de remplacement peut se stabiliser autour de 55 %.

Mais il faudra prendre sa retraite beaucoup plus tard que maintenant. Pour la génération née en 1990, l'âge de la retraite, pour éviter cette diminution du taux de remplacement, devra être autour de 69 ans.

La volatilité de l'indexation des pensions n'est pas du tout une situation acceptable. Il faut faire quelque chose. Cette volatilité exagérée résulte d'une mauvaise construction technique et l'Agence suédoise de retraite a proposé des changements techniques permettant de la réduire, sans remettre en question l'équilibre financier à long terme. En Suède, il n'y a pas vraiment de débats politiques pour changer le principe du système et j'espère que l'on va voter ces changements techniques dans l'année qui vient. Mais rien n'est sûr et la situation du gouvernement suédois est extrêmement fragile. Selon mes prévisions, on va tout de même voter les changements techniques que nous avons proposés !

Effets potentiels des changements techniques apportés au calcul du ratio d'équilibre



Ces changements techniques devraient réduire la volatilité de l'indexation des pensions de plus de moitié, selon nos calculs. Bien sûr, le risque d'avoir une indexation négative va rester quand même ; c'est impossible de garantir l'évolution des pensions dans ce système qui veut être à l'équilibre financier.

Voilà ce que je voulais vous dire. J'espère que vous m'avez compris.

Raphaël HADAS-LEBEL

Merci beaucoup. Je demanderai aux orateurs s'ils ont une ou deux questions à se poser les uns aux autres mais très rapidement, de manière à laisser le temps à la salle d'intervenir.