

---

# études et analyses

---

Novembre 2014

N°50

## Réforme des retraites : le " match " France-Suède

Jusqu'en 1999, le système de retraite suédois ressemblait à celui de la France, soutenu par l'un des Etats-providence les plus développés du monde. Toutefois, confrontée au début des années 1990 à une grave crise économique, la Suède a procédé à une réforme structurelle privilégiant l'équilibre financier, ainsi que l'équité intergénérationnelle et intra-générationnelle. Le nouveau système repose sur trois piliers, qui conjuguent la répartition, la capitalisation et un système d'assurances privées. Au contraire, la France, dont le système de retraite est lourdement déficitaire, s'est contentée de procéder, en guise de réforme, à une série de replâtrages, en conservant une mosaïque de régimes inéquitable et en s'accrochant au principe de la répartition (avec quelques exceptions significatives). A l'arrivée, le match France-Suède ne tourne pas en sa faveur. Sans surprise...

# SOMMAIRE

*INTRODUCTION*

*RÉFORME VERSUS " REPLÂTRAGE "*

*PARTAGE DES RISQUES VERSUS " TOUT RÉPARTITION "*

*ÉQUILIBRE FINANCIER VERSUS DÉFICITS CHRONIQUES*

*UNIVERSALITÉ VERSUS MOSAÏQUE DE RÉGIMES*

*ÉQUITÉ VERSUS INIQUITÉ*

*CONCLUSION*

## *INTRODUCTION*

Historiquement, la Suède a conçu, comme la France, l'un des États-providence les plus développés au monde, avec un haut niveau de dépenses publiques. Avant la réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999, le système de retraite suédois était peu lisible, disparate et sa prodigalité grevait l'avenir des futures générations.

Une prise de conscience s'est opérée à l'occasion d'une crise économique sans précédent, à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Les Suédois ont réalisé qu'à défaut de réforme profonde, leur système serait gravement déficitaire dès 2015-2020. Ils ont agi avant que la situation ne soit trop critique et alors qu'ils bénéficiaient encore de réserves substantielles. La réforme suédoise est donc le fruit d'une vision structurelle de long terme et non d'un simple « replâtrage ». Le nouveau système est bâti sur les grands principes d'équilibre financier, d'universalité, d'équité, de liberté et de responsabilisation des affiliés. Il est le fruit d'un double compromis : entre retraite universelle et professionnelle, d'une part ; entre répartition et capitalisation, d'autre part (voir étude n°49).

Cette réforme suédoise contraste avec les réformes françaises, qui consistent en une succession de replâtrages de court-terme. La France n'a pas engagé de réforme structurelle et continue à jouer sur quelques paramètres sans jamais atteindre l'objectif de financement et d'équité du système. Entre les deux pays, on observe une différence de volonté politique et surtout de méthode. La Suède a recherché un compromis entre les différentes formations politiques et est parvenue à en trouver un, malgré des résistances souvent sous-estimées. Ce relatif consensus a d'abord été politique : en effet, c'est l'échelon politique qui a fixé les grands principes de la réforme, l'échelon technocratique ayant ensuite été chargé de leur mise en œuvre technique. La Suède dispose désormais d'un système de « pilotage automatique » de son système de retraite qui le met potentiellement à l'abri des déficits.

Tandis que la France vient de réaliser une énième "réforme-rustine", il est intéressant de comparer ce qu'ont fait les Suédois et ce qu'ont fait les Français, ou plutôt ce que ces derniers n'ont pas fait. Ce match France-Suède n'est pas à notre avantage...

*La réforme suédoise est le fruit d'une vision structurelle de long terme et non d'un simple « replâtrage ».*

## RÉFORME VERSUS " REPLÂTRAGE "

### Suède : une véritable refondation

#### • *Une refondation basée sur sept grands principes*

À la fin des années 1990, la Suède n'a pas tant procédé à une réforme des retraites qu'à une véritable refondation. Instauré en 1913, le précédent système de retraite s'était montré de plus en plus prodigue au fil des années, dans le cadre d'un Etat-providence surdéveloppé. Mais la Suède a connu une crise économique sans précédent entre 1991 et 1993, marquée par une chute de 4,3 % du PIB, une explosion du taux de chômage au-delà de 10 %, un déficit budgétaire monté jusqu'à 11,3 % du PIB et une dette publique culminant à plus de 70 % du PIB. Simultanément, les projections démographiques à l'horizon 2030-2040 montraient que le nombre des retraités par rapport aux actifs s'apprêtait à augmenter de 50 %.

Par ailleurs, de nombreux Suédois trouvaient le système de retraite très inéquitable et les règles d'acquisition des droits étaient jugées opaques et arbitraires. Le régime basculait en déficit technique chronique et ne survivait que grâce à des réserves substantielles (40% du PIB en 1998)<sup>1</sup>, mais périssables. Tirant les leçons de cette situation, les Suédois ont dessiné – à l'échelon politique – les contours de leur nouveau système de retraite en fixant sept grands principes :

- bâtir un système structurellement à l'équilibre ;
- préserver cet équilibre par un système de « pilotage automatique », à l'abri des interventions électoralistes ;
- miser sur la transparence : chaque couronne suédoise cotisée ouvre un droit et les assurés peuvent évaluer leur situation à tout moment ;
- assurer l'équité intragénérationnelle : toute couronne suédoise cotisée ouvre droit à un même crédit retraite ;
- respecter l'équité intergénérationnelle : les jeunes générations ne doivent pas payer la trop grande prodigalité du passé ;
- responsabiliser les affiliés par la promotion de la liberté de choix, tout en préservant un niveau de retraite minimum ;
- répartir les risques entre les différents piliers du système de retraites.

*Les Suédois ont dessiné – à l'échelon politique – les contours de leur nouveau système de retraite en fixant sept grands principes.*

1. Laurent VERNIERE, « Panorama des réformes des systèmes de retraite en Europe », *Institut de l'entreprise*, janvier 2002, p. 33.

- *Un compromis rationnel*

La Suède a pris le temps de définir ces sept principes, puis de les mettre en œuvre. Animée par un esprit pragmatique, la réforme suédoise a été élaborée sur une période de huit ans, entre 1990 et 1998.

Un rapport publié en 1990 a posé le problème des retraites. Il avait été élaboré par une commission créée en 1984, composée de parlementaires, d'experts et de représentants syndicaux, chargés de réaliser un audit du système de base.

En novembre 1991, le gouvernement a créé un groupe de travail chargé de faire des propositions sur la base de cet audit. Il était présidé par le ministre chargé des retraites et composé de sept parlementaires issus de chacun des groupes représentés au parlement, assistés d'experts.

En juin 1994, le parlement a approuvé les grands principes juridiques et économiques de la réforme et fixé les orientations du futur système de retraite. Sous le contrôle de parlementaires, un groupe d'experts a ensuite formulé des propositions techniques respectant ces orientations.

La réforme, votée par la loi du 8 juin 1998, est entrée en vigueur le 1er janvier 1999.

Le temps consacré à cette refondation témoigne à la fois du soin que les Suédois ont apporté à trouver un compromis entre les différents mouvements politiques, mais aussi des résistances qui n'ont pas manqué de survenir, que ce soit du côté du ministère des Finances ou des syndicats. Ces résistances ont été dépassées par une volonté de placer le politique au-dessus des rouages technocratiques et, à partir de novembre 1991, par la mise à l'écart des syndicats du processus d'élaboration de la réforme<sup>2</sup>.

Le nouveau régime s'est appliqué progressivement : toutes les personnes nées avant 1938 sont restées affiliées à l'ancien régime, toutes celles nées après 1953 ont relevé directement du nouveau. Les générations nées entre 1938 et 1953 relèvent des deux régimes, dans des proportions variables selon leur année de naissance.

Il est intéressant de noter que le processus réformateur a survécu aux alternances politiques que la Suède a connues durant cette période. L'esprit de compromis a prévalu.

*Les résistances ont été dépassées par une volonté de placer le politique au-dessus des rouages technocratiques.*

---

2. S'agissant, pour le régime de base, d'un régime universel et non professionnel, les Suédois ont considéré que la réforme n'offrait pas matière à une négociation syndicale, mais que c'était le rôle du Parlement d'assumer ses responsabilités. Au contraire, les régimes professionnels complémentaires ont été le fruit d'une concertation sociale.

## France : de "replâtrages" en "replâtrages"

### • *La réforme introuvable*

En France, le financement du système de retraite a tout du "serpent de mer". En avril 1987, le ministre des Affaires sociales, Philippe Séguin, lança les Etats généraux de la sécurité sociale, affirmant que « les finances de la Sécu exigent des solutions immédiates ». Il constitua alors un Comité des six sages qui devait travailler à « une réorganisation complète de la sécurité sociale », à commencer par sa branche vieillesse. En 1991, ce fut au tour de Michel Rocard d'esquisser un grand chantier avec son Livre blanc sur les retraites. Comme en Suède, la prise de conscience des nécessités est donc ancienne dans notre pays ; mais, à l'inverse de ce qui s'est passé en Suède, cette prise de conscience n'a pas été suivie par des réformes à la hauteur des enjeux. Depuis plus de 20 ans, les dirigeants français ne parviennent pas à trouver le courage politique nécessaire pour accomplir une réforme structurelle. Depuis 20 ans, ils replâtrent, parent au plus pressé, sans vision de long terme :

*À l'inverse de ce qui s'est passé en Suède, en France la prise de conscience n'a pas été suivie par des réformes à la hauteur des enjeux.*

### Cinq « réformes » paramétriques en vingt ans...

Réformes des retraites	Régimes concernés	Principales mesures
Réforme Balladur 1993	- Salariés du privé (Cnav) - Salariés agricoles (MSA) - Artisans (CANCAVA) - Industriels et commerçants (ORGANIC)	- Allongement progressif de la durée de cotisation nécessaire pour la retraite à taux plein (de 37,5 à 40 ans)*. - Augmentation progressive du nombre des « meilleures années » retenu pour calculer la pension (de 10 à 25). - Introduction de la décote (10 % de la pension par année manquante).
Réforme Fillon 2003	Fonction publique	- Allongement progressif de la durée de cotisation (de 37,5 à 40 ans) ; - Instauration du système de décote/surcote dans la fonction publique ; - Création du RAFP** ;
	Régimes du privé	- Instauration de la surcote et baisse progressive de la décote de 10 % à 5 % par année manquante.
Réforme 2007-2008	Régimes spéciaux autres que la Fonction publique (SNCF, RATP, IEG, etc...)	- Allongement progressif de la durée de cotisation (de 37,5 à 40 ans.) ; - introduction du système de surcote-décote.

\* La durée de cotisation a depuis été allongée à 41,5 ans. La loi Touraine prévoit de la reporter à 43 ans.

\*\* RAFP : Régime additionnel de la Fonction publique.

Réformes des retraites	Régimes concernés	Principales mesures
Réforme Woerth 2010	Tous régimes	- Recul progressif de 2 ans de l'âge de départ à la retraite*** ; - recul de l'âge pivot (retraite à taux plein sans décote) de 65 à 67 ans.
	Fonction publique	- Alignement progressif du taux de cotisation sur celui du privé (de 7,85 à 10,55 % en 2020).
Réforme Touraine 2013-2014	Tous régimes	- Hausse des cotisations salariales et patronales de 0,3 % entre 2014 et 2017 ; - Allongement de la durée de cotisation à partir de 2020, jusqu'à 43 ans en 2035.

\*\*\* D'abord prévu à l'horizon 2018, ce recul de l'âge de la retraite a été ramené à 2017. Cependant, pour les régimes spéciaux hors fonction publique, il n'interviendra qu'à partir de 2017 et ne deviendra effectif qu'en 2023.

En votant la loi Woerth de 2010, le législateur avait reconnu lui-même qu'il n'avait pas la prétention de régler pour 20 ans la question des retraites. Conscient de ces insuffisances, il avait prévu – dans l'article 16 de la loi – de "remettre le couvert" dès 2013, en prévoyant un grand rendez-vous qui devait s'articuler autour de quatre piliers :

- une réflexion nationale pour une remise à plat du système de retraite ;
- une exigence d'équilibre financier à long terme ;
- une exigence d'équité entre les régimes et entre les générations ;
- une exigence de liberté (libre choix par les assurés du moment et des conditions de leur départ à la retraite, dans le cadre d'un régime par points).

Tel était donc, en quelque sorte, le cahier des charges légal du rendez-vous 2013, qui a accouché de la loi Touraine, laquelle ne respecte pas les grands axes de la réforme, pourtant définis par la loi de 2010.

### • *Des grands principes... qui demeurent des vœux pieux*

Comme la Suède, la France possède de grands principes en matière de retraite qu'elle n'a pas manqué d'inscrire en tête des lois et de codifier dans le code de la sécurité sociale. Mais ces principes restent théoriques et ne sont pas appliqués dans les faits :

#### - Contributivité

L'article 2 de la loi Fillon dispose que « tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité ». Nous avons vu qu'en Suède, ce principe de contributivité est porté par la gestion en comptes notionnels. En France, il est gravement lésé par le système de décote qui s'applique aux durées de carrière insuffisantes. En ce cas, l'assuré subit une double peine : l'amputation logique de sa pension, proportionnellement aux trimestres manquants ; et une décote

*Comme la Suède, la France possède de grands principes en matière de retraites, mais ces principes restent théoriques et ne sont pas appliqués dans les faits.*

supplémentaire de 1,25 % par trimestre manquant qui s'applique à la pension déjà amputée. Cela signifie qu'une partie des cotisations des personnes concernées n'ouvrent pas droit à prestation. A l'inverse, près d'un million de fonctionnaires bénéficient de « bonifications d'annuités », c'est-à-dire de trimestres gratuits pour lesquels ils n'ont ni travaillé, ni cotisé. La plupart de ces libéralités ne se justifient plus aujourd'hui. Par exemple, les fonctionnaires de la catégorie « active », qui partent à la retraite entre 50 et 52 ans, bénéficient en moyenne de 17 trimestres gratuits accumulés au long de leur carrière. Ici encore, le principe de contributivité est lésé, mais cette fois-ci en faveur de l'affilié.

- Équité

L'article 3 de la loi Fillon dispose que « les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quelles que soient leurs activités professionnelles passées ». À l'évidence, l'existence même du régime de la fonction publique et des différents régimes spéciaux contrevient à ce principe d'équité.

Au surplus, l'équation financière n'a pas été résolue : nos régimes de retraites demeurent pour la plupart déficitaires. À législation et réglementation inchangées, ces déficits vont continuer à se creuser.

*L'existence même du régime de la fonction publique et des différents régimes spéciaux contrevient au principe d'équité.*



## **PARTAGE DES RISQUES VERSUS " RÉPARTITION "**

### **Suède : un double compromis**

- ***Les trois piliers du système suédois***

La Suède assure une pension garantie, qui s'apparente à un « minimum retraite », intégralement financé par le budget de l'Etat (*garantipension*), autrement dit le contribuable.

Le système de retraite repose ensuite sur trois piliers :

- un **régime universel obligatoire**, qui ouvre le droit à une **pension de base** gérée par répartition et à un **complément de pension** géré par capitalisation individuelle ;
- quatre **régimes professionnels** gérés par capitalisation individuelle ;
- un système **d'assurances privées**.

#### **Part des différents piliers dans les pensions servies par l'assurance retraite suédoise (2012)**

Premier pilier – Pension générale (de base et complémentaire)	71 %
Deuxième pilier – Pension professionnelle	24 %
Troisième pilier – Assurances privées	5 %

Source : *Pensionsmyndigheten*<sup>3</sup>

- **Premier pilier : la pension générale *Pensionsmyndigheten***

La cotisation est de 18,5 %, prélevée sur une assiette de 93 % des revenus d'activité<sup>4</sup> pour la part employeur, dans la limite d'un plafond<sup>5</sup> (3 022,10 € par mois). Cette cotisation est versée à un organisme public qui la répartit entre une pension de base et une pension complémentaire :

- ❖ **Pension de base *Inkomstpension***

C'est un régime à cotisations définies, géré en répartition et comptes notionnels individuels. La part de cotisation affectée est de 16 % (sur les 18,5 %). Les fonds sont versés dans quatre fonds de réserve *buffertfonder*, qui reçoivent chacun un quart de la cotisation et prennent

3. Commission des Affaires sociales du Sénat, rapport d'information n° 265 sur les réformes des systèmes de retraite en Suède et en Italie, 6 avril 2001, p. 25.

4. Selon la *Pensionsmyndigheten*, le taux de cotisation effectif représente alors 17,21 % de l'ensemble des revenus d'activité. Pour les salariés, la part employeur est fixée à 10,21 % et la part employé à 7 % (Voir, *Pensionsmyndigheten, Orange Report, annual report of the swedish pension system*, 2013, p. 20).

5. L'assiette de cotisation est plafonnée à 7,5 fois une valeur (*prisbasbeloppet*) fixée à 44 500 couronnes annuelles en 2013. Ce plafond s'élève donc à 333 750 couronnes (36 265,30 euros), ce qui représente 27 812,50 couronnes (3 022,10 euros) par mois.

*La Suède assure une pension garantie (garantipension), qui s'apparente à un « minimum retraite », intégralement financée par le budget de l'État, c'est-à-dire le contribuable.*

chacun en charge un quart des pensionnés. Les excédents éventuels sont capitalisés. Ces fonds cumulent 115 milliards d'euros de réserve<sup>6</sup>.

❖ **Pension complémentaire *Premiepension***

Ce complément de pension est géré par capitalisation individuelle. La part de cotisation affectée est de 2,5 % (sur les 18,5 %). L'organisme gestionnaire collecte les cotisations et fait l'interface avec des fonds de pension privés. Les assurés ont le choix entre 797 fonds gérés par 99 sociétés de gestion. À défaut de choix de l'assuré, ses cotisations sont gérées par un fonds public de placement nommé *AP7 Safa*.

- **Deuxième pilier : quatre régimes de retraite professionnels**

Ce sont des régimes par capitalisation individuelle, à cotisations définies. Les cotisations sont, le plus souvent, intégralement payées par l'employeur – de 2 à 4,5 % de la part de salaire inférieure au plafond (3 022,10 € par mois) –, et jusqu'à 30 % pour la partie supérieure à ce plafond. Le règlement de chaque régime varie selon les conventions collectives auxquelles les salariés sont rattachés. Cependant, les modalités de fonctionnement ont été progressivement harmonisées. 85 % des salariés sont affiliés à l'un des quatre régimes professionnels.

**Les quatre régimes de retraite professionnels**

Régime	Nb de cotisants	Affiliés en % du nombre total de travailleurs
Salariés de l'industrie et de l'agriculture	1 700 000	38 %
Salariés du commerce et des services	750 000	17 %
Agents des collectivités locales	1 100 000	24 %
Fonctionnaires d'Etat	250 000	6 %
<b>Total</b>	<b>3 800 000</b>	<b>85 %</b>

Source : *Pensionsmyndighetsutredningen*<sup>7</sup>

- **Troisième pilier : assurances privées**

Les Suédois peuvent également souscrire librement une épargne privée individuelle avec déductibilité fiscale des cotisations.

• ***Un équilibre entre répartition et capitalisation***

La Suède est l'un des rares pays où la capitalisation est présente dans chaque pilier de la retraite. Si les comptes notionnels répondent à une logique de répartition (les cotisations financent les pensions présentes), ils empruntent aux dispositifs propres à l'épargne d'assurance comme, par exemple, l'existence de comptes individuels. La cotisation globale (18,5 %) de la pension générale

*La Suède est l'un des rares pays où la capitalisation est présente dans chaque pilier de la retraite.*

6. Fin 2013, cela représente quatre années de prestations, 26 % du PIB suédois.

7. Bo Könberg, Ole Settergren, *Pensionsmyndighetsutredningen, Bättre pensionsinformation !*, décembre 2009, p. 32

*Pensionsmyndigheten* (premier pilier) est affectée à 86 % à la pension de base par répartition (*inkomstpension*) et à 14 % à la pension complémentaire par capitalisation (*premiepension*).

La pension complémentaire du premier pilier *Premiepension*, ainsi que les quatre pensions professionnelles du second pilier, sont gérées comme de l'épargne retraite classique, par capitalisation individuelle : les assurés cumulent un capital retraite qui est converti en rente après application d'un coefficient calculé en fonction de l'espérance de vie à la retraite de l'intéressé.

Pour les Suédois, le système de retraite ne peut relever de l'impôt,<sup>8</sup> mais d'un principe assurantiel, même dans le cadre de la répartition. Leur gestion en répartition ne s'oppose en aucun cas à la capitalisation. Si la capitalisation s'applique à une part limitée du financement des retraites, elle est utilisée dans chacun des trois piliers du système de retraite. Compte tenu de la situation démographique du pays (comparable aux autres pays européens), la capitalisation vient en quelque sorte au secours de la répartition.

### **France : le "laisser-aller" du "tout répartition"**

La France a, au contraire, une approche binaire qui oppose trop systématiquement répartition et capitalisation, alors que l'exemple suédois démontre que cette opposition est factice, puisque la répartition peut parfaitement s'accommoder d'une part de capitalisation. Encore présent dans l'esprit de nombreux esprits, cette fausse contradiction est dépassée depuis bientôt 20 ans aux yeux des principaux experts de la retraite. En effet, loin de s'opposer, les deux systèmes sont complémentaires.

Le gouvernement Jospin avait d'ailleurs instauré, en 1999, le Fonds de réserve des retraites (FRR) pour amortir le choc démographique entre 2020 et 2035. Ce fonds, entièrement dédié à la capitalisation, devait cumuler 150 milliards d'euros intégralement investis sur les marchés. Or, la « loi Woerth » de 2010 a décidé le siphonage du FRR pour financer les pensions immédiates. Elle a ainsi transformé l'épargne – donc la capitalisation – en répartition.

Ajoutons enfin que la capitalisation, souvent diabolisée dans notre pays, y fait pourtant des heureux : les fonctionnaires bénéficient d'un régime complémentaire par capitalisation – le Régime additionnel de la fonction publique (RAFP).

*Pour les Suédois,  
le système  
de retraite  
ne peut relever  
de l'impôt, mais  
d'un principe  
assurantiel,  
même  
dans le cadre  
de la répartition.*

<sup>8</sup>. En Suède, l'impôt finance le « minimum vieillesse » (*garantipension*), qui relève de la solidarité nationale.

## ÉQUILIBRE FINANCIER VERSUS DÉFICITS CHRONIQUES

### Suède : un système structurellement à l'équilibre

Le système de retraite suédois interdit les déficits. Pour ce faire, la gestion du régime et des comptes individuels de retraite demeure en prise directe avec la réalité économique :

- les affiliés disposent d'un compte retraite individuel crédité – à chaque prélèvement – des cotisations versées ; ce stock de crédits cumulés (comptes notionnels) est revalorisé chaque année en fonction de la croissance du revenu d'activité moyen des cotisants.
- Le jour de la liquidation, la pension est alors simplement calculée en divisant la valeur des crédits accumulés par un coefficient de conversion de ce capital en rente ; ce coefficient dépend de l'âge du nouveau retraité et de l'espérance de vie de la classe d'âge à laquelle il appartient ;
- Une fois liquidée, la pension est revalorisée en fonction de la situation économique du pays ; elle est ainsi indexée à l'évolution du revenu moyen des cotisants, laquelle est amputée d'un taux de 1,6 % correspondant à la croissance, sur le long terme, du revenu d'activité moyen.
- Enfin, les Suédois ont instauré en 2001 un ultime mécanisme pour maîtriser la stabilité financière du régime par répartition ; ce mécanisme de stabilité financière se déclenche lorsque le passif du régime (dépenses actuelles et engagements futurs) devient supérieur à l'actif (réserves augmentées des cotisations à venir).

La sécurité financière globale du système est par ailleurs favorisée par le soin que les Suédois apportent à constituer des réserves. Les fonds suédois disposent, en 2011, de 101 milliards d'euros de réserves, soit quatre années de prestation et 27 % du PIB.

### France : un déficit chronique

A l'opposé, les autorités politiques françaises n'ont engagé aucune réforme qui assure le financement des retraites à moyen et long terme, et passent leur temps à faire des prévisions dont elles ne tiennent pas compte. Par conséquent, les comptes des caisses se dégradent. Cette légèreté dans l'appréhension des besoins de financement étonne, alors même que les déficits actuels des différents régimes (dernier exercice arrêté en 2011) attestent la gravité de la situation. Les déficits cumulés des régimes de base se montent à 8,03 milliards d'euros, ceux des régimes complémentaires à 3,37 milliards d'euros, soit un déficit global de 11,4 milliards d'euros, à mettre en balance avec les 3,4 milliards du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Ceci sans compter le trou sans fond du régime de

*Le système de retraite suédois interdit les déficits. La gestion du régime et des comptes individuels demeure en prise directe avec la réalité économique.*

retraite des fonctionnaires de l'Etat (43,7 milliards d'euros en 2011), dont les dépenses augmentent de 1,5 à 2 milliards d'euros chaque année (4 à 5 % par an) – ce surplus étant totalement financé par l'emprunt. Il faut ajouter que les subventions publiques aux différents régimes spéciaux se montent aujourd'hui à 6,94 milliards d'euros par an ; et les impôts et taxes affectés aux régimes de base se sont élevés, en 2011, à 28,6 milliards d'euros.

La France se trouve aujourd'hui face à un défi historique qu'elle affronte avec un système impossible à piloter, comme l'a constaté l'actuaire Jean-Claude Angoulvant : « *Le système de retraite français ne dispose pas des mécanismes d'adaptation automatique pour réagir aux déficits : chaque ajustement ne peut se faire que par une réforme législative politiquement coûteuse* ». Et l'actuaire de préciser la "faille" du système : « *Si l'on grave dans le marbre de la loi les paramètres du partage avec la rigidité que cela confère à l'ensemble, on transforme le législateur en pilote : piloter un système de retraite avec des paramètres fixés pour quarante ans est insensé.* »<sup>9</sup>

Pour "sauver les meubles", l'Etat applique des hausses de cotisations et de la fiscalité affectée aux retraites (suppression de la demi-part « parent isolé » pour 2,5 millions de retraités, taxation des retraites complémentaires d'entreprise « article 39 », fiscalisation et plafonnement des majorations familiales, création de la CASA...), ainsi qu'une baisse continue des pensions des retraités du secteur privé depuis 20 ans et le gel (jusqu'en en octobre 2015) ou le report de la revalorisation des retraites. Le discours officiel, qui veut que « l'on ne touche pas aux pensions », est donc un vœu pieux, non seulement en raison de ces coups de rabots, mais aussi de la dégradation constante des pensions complémentaires des salariés du privé (Agirc-Arrco).

*Pour « sauver les meubles », l'État français applique des hausses de cotisations et de la fiscalité affectée aux retraites, ainsi qu'une baisse continue des pensions des retraités du secteur privé.*

---

9. « Pour un mécanisme de régulation pérenne, afin de sortir du bricolage » - JP Angoulvant, Denis Chemillier-Gendreau et Elyes Jouini - Le Monde du 12 février 2010.

## UNIVERSALITÉ VERSUS MOSAÏQUE DE RÉGIMES

### Suède : pas de régimes spéciaux

Il n'y a pas de régimes spéciaux en Suède : tous les Suédois sont affiliés au même régime de base universel qui regroupe 5,4 millions de cotisants pour 1,96 million de retraités ; et 85 % d'entre eux sont affiliés à l'une des quatre retraites professionnelles, selon leur convention collective. Les fonctionnaires d'Etat et agents des collectivités territoriales bénéficient donc du même système de retraite que les autres salariés : un régime de base complété par un régime professionnel. La Suède a ainsi refondé son système de retraite sur le principe d'universalité. Le premier pilier de retraite (régime universel de base) couvre près des trois quarts des pensions servies, ce qui permet au plus grand nombre des Suédois de bénéficier d'une assurance-vieillesse significative, même lorsqu'ils ne sont pas affiliés à un régime professionnel et/ou n'ont pas recours à l'assurance privée.

### France : une mosaïque de régimes inéquitable

A l'inverse, le système de retraite français tourne le dos au principe d'universalité et continue de se présenter comme une mosaïque de régimes. Il ne compte pas moins de sept régimes de base, six régimes complémentaires obligatoires et 21 régimes spéciaux ou assimilés, dont le principal est le régime des fonctionnaires d'Etat. Cette disparité en nombre s'accompagne d'une forte disparité en nature, avec des règlements et modes de calcul très variés.

*Tous les Suédois sont affiliés au même régime de base universel, et 85 % d'entre eux à l'une des quatre retraites professionnelles.*

#### La mosaïque des régimes de retraite en France

Type de régime	Régime		Population concernée
Régimes de base (hors régimes spéciaux)	CNAV		Salariés du secteur privé et assimilés (agents non titulaires des fonctions publiques, artistes, auteurs, employés de maison)
	MSA régime des salariés agricoles		Salariés des exploitations agricoles
	MSA régime des exploitants agricoles		Exploitants agricoles
	RSI (régime social des indépendants)	RSI ex-ORGANIC	Professions industrielles et commerciales
		RSI ex-CANCAVA	Professions artisanales
	CNAVPL (Caisse d'assurance vieillesse des professions libérales)		Professions libérales (2)
CNBF (Caisse nationale du barreau)		Avocats	

(1) Hors PAM (praticiens et auxiliaires médicaux).

(2) Y compris PAM, hors artistes, auteurs et avocats.

Type de régime	Régime	Population concernée
Régimes spéciaux de la fonction publique	Régime des fonctionnaires civils de l'Etat	Fonctionnaires civils
	Régime des militaires	Militaires
	CNRACL (Régime des agents des collectivités locales)	Agents titulaires des collectivités locales ou hospitalières, élus locaux
	FSPOEIE (Régime des Ouvriers des établissements industriels de l'Etat)	Ouvriers de l'Etat
Autres régimes spéciaux et assimilés	CANSSM (Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines)	Travailleurs des mines et ardoisières
	IEG (industries électriques et gazières)	Personnel des industries électriques et gazières
	SNCF	Agents de la SNCF
	RATP	Agents de la RATP
	ENIM (Etablissement national des invalides de la marine)	Marins professionnels du commerce, de la pêche maritime et de la plaisance
	CRPCEN (Caisse des clercs et employés de notaires)	Clercs et employés de notaires
	CAVIMAC (Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes)	Ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses
	Banque de France	Personnel titulaire de la Banque de France
	SEITA	Employés de l'industrie des tabacs et allumettes
	Opéra de Paris	Personnel de l'Opéra de Paris
	Comédie française	Personnel de la Comédie française
	Régime des Cultes d'Alsace-Moselle	Ministres des cultes d'Alsace-Moselle
	Ex-CAMR	Retraités des chemins de fer secondaires
	Chemins de fer de l'Hérault	Retraités des chemins de fer de l'Hérault
	CRCFE Chemins de fer d'Ethiopie	Retraités des chemins de fer d'Ethiopie
	CRRFOM	Retraités des chemins de fer d'Outre-Mer
Imprimerie nationale	Retraités de l'Imprimerie nationale	
Régimes complémentaires obligatoires	Arrco	Ensemble des salariés du secteur privé
	Agirc	Cadres du secteur privé
	Ircantec	Agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques
	CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile)	personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile
	Régime complémentaire du RSI	Artisans, industriels et commerçants
	(RCEBTP) régime complémentaire des entrepreneurs du BTP	Entrepreneurs du BTP

## ÉQUITÉ VERSUS INIQUITÉ

### Suède : à cotisation égale, pension égale

Le premier pilier du système suédois assure une gestion de la pension de base (*inkomstpension*) en comptes notionnels individuels, qui se rapproche d'une gestion par points. Les affiliés disposent d'un compte retraite individuel crédité, à chaque prélèvement, des cotisations versées. L'assuré cumule ainsi des crédits libellés en couronnes suédoises. Cependant, ces crédits sont virtuels, puisque le régime fonctionne par répartition, les cotisations étant reversées aux retraités du moment. Les comptes notionnels s'apparentent au système par points, à cela près que les crédits sont libellés en couronnes.

Le capital virtuel est revalorisé chaque année en fonction de la croissance du revenu d'activité moyen des cotisants. Le jour de la liquidation, la pension est calculée en divisant la valeur du capital virtuel valorisé par un coefficient de conversion du capital en rente. Le coefficient dépend de l'âge du nouveau retraité et de l'espérance de vie de la classe d'âge à laquelle il appartient. Ce principe de gestion assure la contributivité du système : il existe un lien direct entre les cotisations versées et le niveau des prestations servies. Chaque couronne cotisée ouvre droit à un même crédit retraite au sein d'une même génération. Cette équité intra-générationnelle est complétée par un principe d'équité intergénérationnelle : le calcul de la revalorisation des comptes notionnels et de la valeur de liquidation (conversion du capital en rente) tient compte de la situation économique et démographique globale du pays, aucune génération n'étant contrainte de supporter des engagements trop prodigieux pris pour une autre génération.

### France : le royaume des privilèges

L'existence même du régime de la fonction publique et de régimes spéciaux caractérise la nature inéquitable du système de retraite français. Vingt ans après la première réforme des retraites, les principaux avantages de la fonction publique et des régimes spéciaux ont été maintenus :

#### Retraite : comparaison public-privé

	Fonctionnaires	Salariés du privé
<b>Age de départ à la retraite</b> (à partir de 2017)	52 ans et 57 ans, 60 ou 62 ans	60 ou 62 ans
<b>Base de calcul</b> de la pension	6 derniers mois de traitement	Régime de base : 25 meilleures années régimes complémentaires : ensemble de la carrière

*En Suède,  
l'équité intra-  
générationnelle  
est complétée  
par un principe  
d'équité  
intergénéra-  
tionnelle.*



	Fonctionnaires	Salariés du privé
<b>Majorations parents</b> famille nombreuse	+10 % pour 3 enfants +15 % pour 4 enfants +20 % pour 5 enfants etc...	+10 % à partir de 3 enfants, pour le régime de base +10 % à partir de 3 enfants, plafonnés à 83 € par mois, pour les complémentaires
Distribution de <b>trimestres gratuits</b> (hors majorations pour enfants)	- Pour services hors Europe - Pour services Outre-Mer - Pour tous les agents autorisés à partir avant 55 ans	Non
<b>Réversion</b> (pour les veufs et les veuves)	Aucune condition	Condition d'âge : (55 ou 60 ans, suivant la caisse) Condition de ressources
<b>Niveau de retraite garanti</b>	Oui, au minimum 75 % du dernier salaire hors primes, pour une carrière complète	Non

Depuis la réforme Fillon de 2003, quelques ajustements paramétriques ont certes été réalisés pour tenter d'aligner, progressivement et très partiellement, les régimes spéciaux (notamment ceux des fonctionnaires et des personnels des entreprises publiques) sur le régime général, sans toutefois remettre en cause leur existence ni leur structure.

Il est à noter que l'équité intergénérationnelle est, elle aussi, gravement lésée. La prodigalité du passé est en effet payée par les nouvelles générations, qui voient non seulement les menaces s'accumuler sur leurs futures pensions, mais doivent encore payer le prix fort pour les pensions de leurs aînés. Notre pays se trouve aujourd'hui dans la situation intenable d'avoir à faire face – en sus de sa dette publique classique – à une dette-retraite colossale. Selon la définition en vigueur au niveau international, celle-ci consiste dans « les engagements implicites d'un régime de retraite représentant l'ensemble des droits à la retraite à honorer dans le futur sur la base des règles existantes ou déjà programmées dans le cadre des réformes adoptées. » Le professeur Jacques Bichot a estimé<sup>10</sup> que le total des engagements du système de retraite par répartition se montait, en 2012, à 7 847 milliards d'euros, soit 4,7 années de PIB et près de quatre fois le montant de la dette publique.

*En France, la prodigalité du passé est mise à la charge des nouvelles générations, qui doivent payer le prix fort pour les pensions de leurs aînés.*

10. *Titanic Debt – Dettes publiques : n'oublions pas les engagements retraite* – Etude & analyses n°39, mai 2012, Sauvegarde retraites.

## CONCLUSION

La refondation suédoise a été menée sous l'influence de la doctrine de la Banque mondiale, qui préconise un modèle de retraite basé sur trois piliers entre lesquels les objectifs et les risques sont répartis. La réforme tient également compte des préconisations du Bureau international du travail, qui recommande de dissocier les dispositifs d'aide spécifique aux personnes âgées, financés directement par l'impôt et soumis à conditions de ressources (c'est le rôle de la « *garantipension* » suédoise, sorte de minimum-vieillesse) et les dispositifs d'assurance-vieillesse proprement dits. Les institutions internationales n'ont pas manqué de saluer cette réforme, qu'elles considèrent comme un modèle susceptible d'être suivi par d'autres pays. Cela a été le cas pour la Lettonie (1995), l'Italie (1995) ou encore la Pologne (1999), qui ont tous adopté des régimes de base en comptes notionnels. Il est à noter que ces grands principes peuvent fonctionner également avec un régime universel par points, hypothèse souvent évoquée en France dans la perspective d'une réforme structurelle, mais jamais réalisée.

Il serait temps pour la France de se saisir de la question, avant que la "bulle retraite" n'explose. Une telle réforme présenterait un paradoxe avantageux : non seulement elle ne remettrait pas en cause les grands principes affichés par la France mais restés lettre-morte, mais elle permettrait de les mettre, enfin, en œuvre... Sans une véritable réforme du système de retraite, la fameuse « préservation du modèle français » est un leurre.

Guillaume Deboise  
Pierre-Edouard du Cray

---

*Les institutions internationales considèrent la réforme suédoise des retraites comme un modèle susceptible d'être suivi par d'autres pays.*

## SAUVEGARDE RETRAITES

Créée en janvier 1999 par un ingénieur agronome à la retraite, l'Association Sauvegarde Retraites est un groupe de pression qui mène son combat pour que soit instaurée une véritable équité entre tous les régimes de retraite, notamment entre ceux des secteurs privé et public.

L'association regroupe aujourd'hui plus de **114 000** membres qui, par leurs dons, financent ses actions. Afin de préserver sa totale indépendance, elle s'interdit de demander la moindre subvention.

Ses moyens d'action sont divers : pétitions, sensibilisation de la presse et des élus, publications, etc...

**Contact : Marie-Laure DUFRECHE, Déléguée Générale**

**Tél. : 01 43 29 14 41 - Fax. : 01 43 29 14 64**

**Site Internet : [www.sauvegarde-retraites.org](http://www.sauvegarde-retraites.org)**

A VOTRE DISPOSITION, FRAIS DE PORT COMPRIS

### Nos Publications

- « Retraites : Le désastre annoncé » de Jean Jacques Walter..... 10 €
- « Retraites : Non aux fausses réformes » de Jacques Bourdu..... 10 €
- « Le nouveau livre noir des retraites » de Denis Even..... 12 €
- « Sauver les retraites ? La pauvre loi du 21 août 2003 » de Jacques Bichot..... 10 €
- « Retraites : les privilèges de la fonction publique » de Pierre-Edouard DU CRAY..... 12 €
- « Retraites : le dictionnaire de la réforme » de Jacques Bichot..... 24 €

### Nos dernières études moyennant 3 timbres à l'unité (tarif lettre en vigueur)

- Etudes et analyses N°23 : « Des réformes coûteuses en matière de retraite : le cas des IEG »
- Etudes et analyses N°24 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations »
- Etudes et analyses N°25 : « Pension de réversion : les inégalités public – privé persistent »
- Etudes et analyses N°26 : « L'ASV, un régime spécial en perdition »
- Etudes et analyses N°27 : « Les retraites de nababs des hauts fonctionnaires européens »
- Etudes et analyses N°28 : « Les fonds de pension ont encore de l'avenir ! »
- Etudes et analyses N°29 : « Les grands avantages retraite de la fonction publique »
- Etudes et analyses N°30 : « La vérité sur la retraite des sénateurs »
- Etudes et analyses N°31 : « AGIRC – ARRCO : main basse sur nos retraites »
- Etudes et analyses N°32 : « Retraite du CES : un régime spécial calqué sur celui des parlementaires »
- Etudes et analyses N°33 : « Pour sauver nos retraites, une vraie réforme »
- Etudes et analyses N°34 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (II)
- Etudes et analyses N°35 : « Les incroyables passe-droits des élus parisiens en retraite »
- Etudes et analyses N°36 : « Retraite des fonctionnaires : en finir avec les idées reçues »
- Etudes et analyses N°37 : « La retraite par répartition aux Etats-Unis : une inconnue « very exciting » »
- Etudes et analyses N°38 : « Retraite des fonctionnaires : l'Etat hors-la-loi »
- Etudes et analyses N°39 : « TITANIC DEBT Dettes publiques : n'oublions pas les engagements retraite »
- Etudes et analyses N°41 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (III)
- Etudes et analyses N°42 : « Les retraites en Allemagne... »
- Etudes et analyses N°43 : « Régimes spéciaux, combien ça coûte encore ? »
- Etudes et analyses N°44 : « Retraites : les sept erreurs du projet socialiste »
- Etudes et analyses N°45 : « Commission Moreau : comment la « réflexion nationale » a été confisquée »
- Etudes et analyses N°46 : « Réforme des retraites : un nouveau rendez-vous manqué »
- Etudes et analyses N°47 : « La retraite au Canada »
- Etudes et analyses N°48 : « Allongement de la durée d'activité et décote : un creuset d'inégalités »
- Etudes et analyses N°49 : « La réforme suédoise des retraites »

**Les opinions exprimées dans les publications de Sauvegarde Retraites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Association.**