

---

# études et analyses

---

Octobre 2014

N°49

## La réforme suédoise des retraites

Avant la réforme des années 1990, la situation des retraites en Suède n'avait rien à envier à celle que nous connaissons en France. Cette réforme structurelle, entrée en vigueur en 1999, a été réalisée dans un esprit pragmatique. Elle a débouché sur la mise en place d'un système de base universel et unique, qui conjugue répartition et capitalisation et se caractérise par la recherche de l'équilibre économique, l'équité et la responsabilisation des affiliés. Il existe en outre quatre régimes complémentaires, qui fonctionnent par capitalisation, avec des comptes individuels.

Cette réforme, après avoir bénéficié en France d'un véritable engouement, a suscité beaucoup plus de réserves lorsqu'en 2010, les pensions suédoises ont subi une baisse conjoncturelle, consécutive à la crise économique. Elle mérite pourtant davantage que cet effet de mode suivi de ce désintérêt relatif. Nous en analysons ici les principes et les méthodes, qui ouvrent d'utiles pistes de réflexion.

# SOMMAIRE

*INTRODUCTION*

*LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES RETRAITES SUÉDOISES*

*UNE RÉFORME INNOVANTE*

## INTRODUCTION

À la fin des années 1990, la Suède a procédé à une véritable refonte de son système de retraite de base. Cette entreprise n'a pas manqué de fasciner, notamment chez nous, en France, où il semble si difficile de réformer l'État-providence. Porté par l'élan enthousiaste qu'engendrent la plupart des nouveautés, ce « modèle suédois » a vite été présenté comme la panacée : la réforme miracle qui, transposée en France, pourrait sauver nos retraites. Puis, les affres de la crise économique ayant contraint les gestionnaires du nouveau régime à garrotter les pensions en 2010, l'effet de mode est vite retombé et cette réforme est désormais regardée avec circonspection, quand on ne l'a pas oubliée.

Pourtant, le bilan qu'en tirent les Suédois eux-mêmes est à la fois plus mesuré et plus rationnel. À notre connaissance, aucun acteur de cette réforme ne l'a jamais présentée comme étant la huitième merveille du monde... Tout d'abord, il s'agit d'une œuvre de compromis entre les différentes aspirations politiques suédoises. Ensuite, faut-il rappeler qu'aucun système de retraite, quel qu'il soit, n'est totalement insensible aux crises économiques ? En réalité, ce qui fait l'intérêt de la réforme suédoise, c'est le pragmatisme avec lequel elle a été menée et le fait que le système actuel représente indéniablement un progrès technique et social important. Ce sont donc ces aspects qu'il convient avant tout d'analyser.

Le système de retraite suédois a été instauré en 1913 ; il versait alors une allocation universelle forfaitaire à tous les retraités (*Folkpension*). En 1960, il a évolué : à l'allocation forfaitaire s'est ajoutée une pension complémentaire contributive (pension *ATP*) financée sur le mode de la répartition, sans que cela n'empêche la constitution de réserves substantielles. Puis, un troisième pilier de retraite s'est développé : il s'agit de régimes de retraite par capitalisation, répartis par secteurs d'activité. Au fil du temps, le système est devenu vraiment prodigue ; mais, au cours des années 1980 et au début des années 1990, son fonctionnement a été de plus en plus contesté pour trois motifs principaux :

- la Suède a connu une crise économique sans précédent. Entre 1991 et 1993, c'est la récession : le PIB chute de 4,3 %. Les courbes du chômage s'envolent au-delà de la barre des 10 %. Le déficit budgétaire atteint 11,3 % du PIB et la dette publique culmine à plus de 70 % du PIB. Seules des réformes d'envergure de l'État-providence semblent pouvoir relancer l'économie ;
- les projections démographiques n'étaient pas bonnes. Si le rapport démographique – cotisants/retraités – est encore relativement stable, il s'avère que le nombre de retraités par rapport à celui des actifs devrait augmenter de 50 % à l'horizon 2030-2040. Et même si le système de retraite

*Ce qui fait l'intérêt de la réforme suédoise, c'est le pragmatisme avec lequel elle a été menée et le fait que le système actuel représente indéniablement un progrès technique et social important.*

bénéficie de réserves importantes (40 % du PIB en 1998)<sup>1</sup>, les prévisions actuarielles indiquent qu'à réglementation inchangée, il sera déficitaire dès 2015-2020 ;

**Pourcentage de la population suédoise âgée de 65 ans et plus  
par rapport à celle âgée de 20 ans à 64 ans**

1990	2000	2010	2020	2030	2040
30,8 %	29,5 %	31,2 %	37,7 %	41,8 %	45,2 %

Source : Nations Unies, *World population prospects*<sup>2</sup>

- enfin, le système de retraite était perçu par beaucoup de Suédois comme très inéquitable. Certes, le régime de base était universel et une même règle s'appliquait à tous, mais ses modalités de fonctionnement engendraient des disparités dans un pays épris d'égalité. Non seulement le régime était en déficit technique et survivait grâce à ses réserves, ce qui, à terme, allait provoquer un déséquilibre au détriment des jeunes générations ; mais les règles d'acquisition des droits à la retraite étaient opaques et considérées comme arbitraires. Par exemple, la pension ATP était basée sur un mécanisme mixte de points et d'annuités. Elle était calculée sur la base des points acquis au cours des quinze meilleures années de la carrière<sup>3</sup>. Par ailleurs, des droits étaient distribués indépendamment des cotisations versées. Dans ce contexte, beaucoup de Suédois ne comprenaient pas que toute couronne cotisée ne donne pas forcément de droits à la retraite, alors qu'au contraire, des droits étaient distribués sans avoir donné lieu, auparavant, à cotisation. Pour sa part, la Confédération syndicale LO dénonçait la règle de calcul de la pension à partir des « quinze meilleures années », qui désavantageait souvent les ouvriers par rapport aux fonctionnaires ou aux employés des grandes entreprises de service, compte tenu des profils de carrière et des cotisations versées par le passé.

Même si la réforme suédoise a été relativement longue à élaborer et a donné lieu à des résistances<sup>4</sup> et des tensions qu'il ne faut pas négliger, elle a été marquée, malgré les alternances politiques, par un esprit consensuel et pragmatique. Elle s'est déroulée en plusieurs étapes :

- octobre 1984 : le gouvernement social-démocrate crée une première commission composée de parlementaires, d'experts et de représentants des organisations syndicales et professionnelles, chargée de réaliser un « audit »

---

1. Laurent VERNIÈRE, « Panorama des réformes des systèmes de retraite en Europe », *Institut de l'entreprise*, janvier 2002, p. 33.  
 2. Nations Unies, Population division, Department of Economic and Social Affairs, *World population prospects*, June 2013.  
 3. Il faut avoir travaillé 30 ans pour obtenir une retraite à taux plein.  
 4. Même si ce point n'est pas évoqué dans les publications françaises, il ressort des entretiens avec les artisans des retraites suédoises que le ministère des Finances était plutôt hostile aux modalités de la réforme entreprise. Ce qui n'est pas rien...

*La réforme suédoise a été marquée, malgré les alternances politiques, par un esprit constructif.*

du régime de base suédois. Le rapport est publié en 1990. Le problème des retraites est alors soulevé ;

- novembre 1991 : le gouvernement libéral-conservateur crée un groupe de travail présidé par le ministre chargé des retraites lui-même. Il est composé de sept parlementaires représentant chacun un groupe politique présent au Parlement, assistés d'experts exclusivement issus des ministères. Les syndicats et les organisations professionnelles ne sont pas consultés. Un rapport, avec proposition d'une réforme structurelle, est publié en février 1994 ;
- 8 juin 1994 : le Parlement approuve les grands principes juridiques et économiques de la réforme, qui fixeront les orientations du futur système de retraite. Dans la foulée, le gouvernement lance un nouveau groupe de travail, toujours composé de parlementaires et d'experts, en vue de fixer toutes les modalités techniques du futur système de retraite dans le cadre des grands principes qui ont été adoptés ;
- la loi du 8 juin 1998, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999, instaure le nouveau régime de retraite de base suédois : les premier et second piliers de retraite (*Folkpension* et *pension ATP*) sont progressivement abandonnés ;
- en mai 2001, un mécanisme d'équilibre automatique est introduit pour garantir l'équilibre financier du nouveau système de retraite.

Désormais, le système de retraite de base suédois est universel ; il n'existe qu'un seul régime qui s'applique à tous les Suédois. Il compte près de 5,5 millions de cotisants pour 2 millions de retraités.

*Désormais,  
le système  
de retraite de base  
suédois  
est universel ;  
il n'existe qu'un  
seul régime  
qui s'applique à  
tous les Suédois.*

## LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES RETRAITES SUÉDOISES

### • *La refondation du système de base*

Avant même de bâtir leur nouveau régime de retraite, les Suédois ont dessiné les grands principes qui devaient présider à sa mise en œuvre. Ces principes de bon sens ont été adoptés pour remédier aux écueils de l'ancien système. Ils visent à :

- bâtir un système structurellement à l'équilibre, en phase avec les réalités économiques ;
- préserver la gestion du nouveau système des interventions politiques et électoralistes ;
- établir la transparence, chaque couronne cotisée devant engendrer un droit à la retraite crédit sur le compte retraite de l'intéressé, qui peut alors à tout moment évaluer sa situation ;
- respecter l'équité intragénérationnelle, chaque couronne cotisée en répartition correspondant à un même crédit retraite ;
- assurer l'équité intergénérationnelle : si les jeunes générations sont obligées de cotiser pour leurs aînés, elles n'ont pas à payer les politiques imprévoyantes et trop prodigues du passé ;
- responsabiliser les affiliés en leur laissant une liberté de choix, tout en préservant un niveau de retraite minimum pour ceux qui ont peu ou pas cotisé ;
- répartir les risques entre différentes structures et formes de gestion des retraites : répartition universelle et capitalisation professionnelle ou individuelle.

C'est sur la base de ces principes qu'ont été refondés les deux premiers piliers de l'ancien système (*Folkpension* et pension *ATP*).

La *Folkpension* universelle, financée à la fois par le Budget de l'État et une cotisation sociale de 5,86 % du salaire à la charge de l'employeur, a été remplacée par une pension garantie (*garantipension*) accordée sous condition de ressources – l'équivalent d'un minimum retraite – et intégralement prise en charge par l'État.

Le régime *ATP*, financé par une cotisation employeur de 6,40 % et une cotisation employé de 6,95 %, a été scindé en deux :

- un premier régime à cotisations définies et géré en répartition sert une pension (*inkomstpension*) déterminée à partir de comptes notionnels individuels ;

*Premier principe :  
bâtir un système  
structurellement  
à l'équilibre,  
en phase  
avec les réalités  
économiques.*

- un second régime, géré en capitalisation individuelle, sert un complément de pension (*premiépension*).

Pour ces deux régimes, réunis au sein du premier pilier de retraite (*Pensionsmyndigheten*), le taux de cotisation est fixé à 18,5 % et s'applique, pour la part employeur, à une assiette<sup>5</sup> qui représente 93 % des revenus d'activité<sup>6</sup>. Sur ces 18,5 %, 16 points sont affectés au financement du régime en comptes notionnels et 2,5 % au complément par capitalisation.

Dès l'entrée en vigueur de la réforme, le régime en comptes notionnels a été géré par la Caisse de sécurité sociale, établissement public placé sous l'autorité du ministère de la sécurité sociale, alors qu'un autre établissement public (*Premium Pension Authority PPM*) a été créé pour assurer la gestion du complément par capitalisation. Par souci de rationalisation, ces deux établissements ont toutefois fusionné en 2010.

Concernant le premier régime (*inkomstpension*), les cotisations sont déposées dans quatre fonds de réserve (*buffertfonder*)<sup>7</sup>. Chaque fonds reçoit un quart des cotisations et prend ensuite en charge un quart des pensions distribuées. Sur le principe de la répartition, les cotisations prélevées sont immédiatement reversées sous forme de pension de retraite. Cependant, des excédents éventuels peuvent être capitalisés dans ces fonds ainsi que dans un autre, le *Sjätte AP-fonden*<sup>8</sup>, qui ne reçoit cependant pas directement de cotisations, ni ne sert de prestations. Ces fonds cumulent 115 milliards d'euros de réserve<sup>9</sup>.

S'agissant du second régime (*premiépension*), l'agence de retraite suédoise (*Pensionsmyndigheten*) est chargée, dans le cadre du service public, de la collecte des cotisations et du versement des pensions. Elle doit également assurer l'interface entre les assurés et les fonds de pension privés qui gèrent les placements sans connaître le client final, dont l'anonymat est préservé.

Les cotisants placent eux-mêmes leur épargne. À cette fin, ils ont le choix entre 797 fonds gérés par 99 sociétés de gestion différentes, qui ont reçu un agrément du ministère. Toutefois, les cotisants peuvent décider de ne pas choisir eux-mêmes les fonds de gestion lorsqu'ils ne s'en sentent pas capables ou qu'ils souhaitent se décharger de cette tâche. Dans ce cas, ils confient leur épargne au septième fonds (*AP7 Safa*), un fonds public de placements qui dépend directement du ministère de la Sécurité sociale.

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 (36 265,3 euros), ce qui représente 27 812,5 couronnes (3 022,1 euros) par mois.

6. 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).

7. Une réforme est actuellement à l'étude visant à réduire le nombre de ces fonds ou au moins à mutualiser leurs fonctions de support : informatique, comptabilité, ressources humaines, etc.

8. Littéralement, le « Sixième fonds ».

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

**Les cotisants placent eux-mêmes leur épargne. À cette fin, ils ont le choix entre 797 fonds gérés par 99 sociétés de gestion différentes, qui ont reçu un agrément du ministère.**

### Compte du premier pilier de retraite (Pensionsmyndigheten), en 2012 et 2013

	2012		2013	
	en millions de couronnes	en millions d'euros	en millions de couronnes	en millions d'euros
Cotisations retraite	221 765	24 097	227 370	24 706
Prestations retraite	- 236 039	- 25 648	- 253 966	- 27 596
Rendement du capital financier	101 395	11 017	127 899	13 897
Frais de gestion	- 1 724	- 187	- 1 742	- 189
<b>Total</b>	<b>85 397</b>	<b>9 279</b>	<b>99 561</b>	<b>10 818</b>

Source : Pensionsmyndigheten<sup>10</sup>

#### • *Le maintien des régimes complémentaires*

Si la réforme suédoise a consisté à refonder entièrement le système de base, en revanche les régimes complémentaires gérés en capitalisation n'ont pas été touchés. À la pension générale, composée de l'*inkomstpension* et de la *premiepension*, s'ajoute souvent, pour les salariés, une pension professionnelle que les Suédois considèrent comme le deuxième pilier de la retraite. Ces pensions sont servies par des régimes d'assurance vieillesse conventionnels gérés par les organisations professionnelles indépendamment de l'État. Il existe quatre grands régimes professionnels :

- le régime des salariés de l'industrie et de l'agriculture (SAF-LO) ;
- le régime des salariés du commerce et des services (ITP 1/ITP 2) ;
- le régime des agents des collectivités publiques locales (KAP KL) ;
- le régime des fonctionnaires de l'État (PA 03).

Au total, 84 % des salariés sont affiliés à l'un de ces régimes complémentaires. Seuls ceux qui ne sont pas couverts par une convention collective ne le sont pas.

#### Les quatre régimes de retraite professionnels

Affiliés	Noms des régimes	Nombre de cotisants	En % du nombre total de travailleurs
Salariés de l'industrie et de l'agriculture	SAF-LO	1 700 000	38 %
Salariés du commerce et des services	ITP 1/ITP 2	750 000	17 %
Agents des collectivités locales	KAP KL	1 100 000	24 %
Fonctionnaires de l'État	PA 03	250 000	6 %
<b>Total</b>	-	<b>3 800 000</b>	<b>84 %</b>

Source : Pensionsmyndighetsutredningen<sup>11</sup>

*À la pension générale s'ajoute souvent, pour les salariés, une pension professionnelle que les Suédois considèrent comme le deuxième pilier de la retraite.*

10. Pensionsmyndigheten, *Orange Report*, op. cit., p. 10.

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



Les modalités de fonctionnement de ces régimes ont été progressivement harmonisées. Ils fonctionnent tous en capitalisation avec des comptes individuels. En application de la réforme de 1998, les régimes qui étaient encore à prestations définies basculent vers un système à cotisations définies.

La cotisation est généralement intégralement acquittée par l'employeur. Son taux varie de 2 % à 4,5 % sur la partie du salaire qui est inférieure au plafond<sup>12</sup> et peut être beaucoup plus élevé – jusqu'à 30 % – pour la partie qui est supérieure à ce même plafond<sup>13</sup>. En 2012, ces régimes ont versé 80 milliards de couronnes (8,7 milliards d'euros).

Enfin, en plus de ces régimes obligatoires, chaque Suédois peut librement souscrire une épargne privée individuelle avec déductibilité fiscale des cotisations. Compte tenu du fait que tous les piliers de la retraite suédoise fonctionnent au moins en partie en capitalisation, le gouvernement a sérieusement songé à supprimer ce dispositif à l'été 2008. Toutefois, la réforme n'a pas été adoptée. En 2012, les plans d'épargne retraite ont versé des rentes à hauteur de 18 milliards de couronnes (1,9 milliard d'euros).

**Poids des différents piliers dans l'assurance retraite suédoise (2012)**  
(hors pension garantie)

	Types de retraite	En milliards de couronnes	En milliards d'euros	Part des pensions servies
<b>Premier pilier</b>	Pension générale	238	25,9	71 %
<b>Deuxième pilier</b>	Pension professionnelle	80	8,7	24 %
<b>Troisième pilier</b>	Assurances privées	18	1,9	5 %
<b>Total</b>	-	<b>336</b>	<b>36,5</b>	<b>100 %</b>

Source : Pensionsmyndigheten<sup>14</sup>

*En application de la réforme de 1998, les régimes qui étaient encore à prestations définies basculent vers un système à cotisations définies.*

12. Il s'agit du même plafond que pour le régime de base ; c'est-à-dire, en 2013, 27 812,5 couronnes (3 022,1 euros) par mois.

13. L'assuré ne cotise pas au régime de base sur cette partie de sa rémunération.

14. Pensionsmyndigheten, Orange Report, op. cit., p. 4.

## UNE RÉFORME INNOVANTE

### • *Entre capitalisation virtuelle et capitalisation réelle*

Le nouveau régime de retraite s'applique progressivement. Toutes les personnes nées avant 1938 demeurent prises en charge par l'ancien régime ATP, toutes les personnes nées après 1953 relèvent du nouveau régime, et les générations nées entre 1938 et 1953 relèvent des deux régimes dans des proportions variables selon leur année de naissance<sup>15</sup>.

#### Mise en place progressive du nouveau régime de retraite

Année de naissance	Part de la pension provenant du nouveau régime	Part de la pension provenant de l'ancien régime
1938	4/20	16/20
1939	5/20	15/20
1940	6/20	14/20
1941	7/20	13/20
1942	8/20	12/20
1943	9/20	11/20
1944	10/20	10/20
1945	11/20	9/20
1946	12/20	8/20
1947	13/20	7/20
1948	14/20	6/20
1949	15/20	5/20
1950	16/20	4/20
1951	17/20	3/20
1952	18/20	2/20
1953	19/20	1/20
1954	20/20	0

Source : commission des Affaires sociales du Sénat<sup>16</sup>

Pour l'ancien régime, le montant annuel de la *Folkpension* est égal à 96 % pour les célibataires et à 78,5 % pour les personnes mariées, d'une valeur (*prisbasbeloppet*<sup>17</sup>) qui varie annuellement et dont le montant est fixé à 44 500 couronnes en 2013 (4 847 euros). Un célibataire reçoit donc :  $96 \% \times 44\ 500 = 42\ 720$  couronnes (4 653 euros). Et un retraité marié :  $78,5 \% \times 44\ 500 = 34\ 932,5$  couronnes (3 805 euros), ce qui représente 69 865 couronnes par couple (7 609 euros).

15. Pour l'année 2011, 80 % des dépenses retraite du premier pilier sont encore servies par l'ancien régime.

16. 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.

17. Plus généralement, le *prisbasbeloppet* est l'unité de compte qui permet de convertir en points les cotisations et de calculer le montant de la retraite.

La pension *ATP* par points est calculée, quant à elle, sur la base du revenu moyen perçu au cours des quinze meilleures années de la carrière.

Avant la réforme, l'âge de la retraite était fixé à 65 ans, sachant qu'un affilié pouvait prendre une retraite anticipée (à partir de 60 ans) moyennant une décote du niveau de sa pension. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, la notion d'âge légal de la retraite n'existe plus vraiment. Désormais, seul un âge minimal, fixé à 61 ans, est requis. Au-delà, les Suédois sont libres de prendre quand ils le veulent leur retraite, dont le mode de calcul est fonction de l'âge effectif de liquidation des droits.

En outre, ils peuvent choisir de ne liquider que partiellement leur retraite et de partager leur temps entre retraite et activité professionnelle. Un retraité peut également suspendre partiellement ou totalement le versement de sa pension. Dans ce cas, les sommes auxquelles il renonce sont revalorisées en tenant compte de son espérance de vie à la retraite, sachant qu'une pension est d'autant plus élevée qu'elle est liquidée tard.

Dans le nouveau régime, l'*inkomstpension* est gérée en comptes notionnels. Les affiliés disposent d'un compte retraite individuel crédité, à chaque prélèvement, des cotisations versées. Les crédits accumulés sont libellés en couronnes. Toutefois, ces crédits sont virtuels puisque le régime fonctionne sur le principe de la répartition : l'essentiel des cotisations prélevées est immédiatement reversé sous forme de rentes aux retraités du moment. En cela, le système des comptes notionnels s'apparente à celui des points. Mais, contrairement à ce dernier, il fait planer une certaine ambiguïté puisque les comptes sont crédités en couronnes ; ce qui peut laisser supposer, à tort, que le compte est réel et constitué de couronnes sonnantes et trébuchantes.

Le capital virtuel accumulé est revalorisé, chaque année, en fonction de la croissance du revenu d'activité moyen des cotisants. Le jour de la liquidation, la pension de retraite *P* est alors simplement calculée en divisant la valeur de ce capital virtuel valorisé *CV* par un coefficient de conversion *CC* du 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.

$$P = CV / CC$$

Pour chaque génération de Suédois, est donc calculé, année de naissance par année de naissance, un coefficient de conversion en fonction de l'âge de liquidation des droits. Ces coefficients sont déterminés sur la base de calculs actuariels visant à maintenir l'équilibre financier du régime de retraite par répartition sur le moyen et le long terme. Ainsi, plus un affilié prend sa retraite tard, plus le coefficient de conversion qui est appliqué au calcul de sa retraite est faible et, ce faisant, plus le montant de sa pension est élevé. Par ailleurs, du fait de l'augmentation continue de l'espérance de vie, les coefficients de

*Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, la notion d'âge légal de la retraite n'existe plus vraiment.*

conversion pour un âge de retraite donné sont, pour chaque génération, de plus en plus élevés, ce qui réduit d'autant le niveau potentiel des pensions.

**Exemple : coefficients de conversion appliqués aux générations 1940, 1944 et 1948<sup>18</sup>**

Année naissance	Âge de la retraite									
	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans	67 ans	68 ans	69 ans	70 ans
<b>1940</b>	18,02	17,44	16,86	16,27	15,69	15,11	14,54	13,96	13,39	12,82
<b>1944</b>	18,44	17,86	17,28	16,70	16,11	15,54	14,96	14,38	13,80	13,23
<b>1948</b>	18,83	18,24	17,66	17,07	16,49	15,91	15,33	14,74	14,16	13,58

Source : Pensionsmyndigheten

Une fois liquidée, l'*inkomstpension* est revalorisée, chaque année, en fonction de la santé économique du pays. Pour ce faire, la revalorisation est indexée à l'évolution du revenu d'activité moyen des cotisants, laquelle est amputée d'un taux de 1,6 % censé correspondre à la croissance, sur le long terme, du revenu d'activité moyen. Les années où les revenus d'activité augmentent à un taux supérieur à 1,6 %, les retraités bénéficient d'une revalorisation supérieure à l'inflation et gagnent en pouvoir d'achat. En revanche, les années où ce n'est pas le cas, ils perdent en pouvoir d'achat.

En plus du mode de revalorisation du capital virtuel accumulé, de la variation des coefficients de conversion et du mode de revalorisation des pensions liquidées, les Suédois ont instauré, en 2001, un ultime mécanisme pour maîtriser la stabilité financière du régime par répartition : le mécanisme d'équilibre automatique, qui se déclenche si le rapport entre l'actif (les réserves des « *Buffertfond* » augmentées de l'ensemble des cotisations à venir) et le passif (les dépenses actuelles et les engagements retraite) est inférieur à 1. Dans ce cas, le taux de revalorisation des comptes notionnels est réduit, ainsi que l'indice de revalorisation des pensions déjà liquidées, jusqu'à ce que le ratio actif/passif soit égal ou supérieur à 1.

Ainsi, dans le contexte actuel de crise financière, la Suède n'est pas épargnée et les troubles ont une répercussion directe sur les retraites. Par exemple, en janvier 2010, les pensions de base des retraités suédois ont été baissées de 3 %. Pour compenser cette baisse, le gouvernement a décidé de réduire la fiscalité sur les retraités mais cette compensation n'est pas intégrale.

Les comptes notionnels – c'est-à-dire le capital virtuel accumulé – des actifs suédois ont quant à eux été réduits de 1,4 % en 2009, de 2,7 % en 2010 et de 1,1 % en 2013.

Ces réductions des droits à la retraite peuvent impressionner. Toutefois, elles résultent d'une volonté ferme, en Suède, de maintenir le système de retraite à l'équilibre financier et de respecter le plus scrupuleusement possible l'équité entre les générations. En outre, ces baisses peuvent, à ce jour, être

*Les réductions des droits à la retraite résultent de la volonté de maintenir le système de retraite à l'équilibre et de respecter l'équité entre les générations.*

18. Pensionsmyndigheten, *Orange rapport*, 2012, p. 99.

relativisées, dans la mesure où elles sont précédées et suivies de revalorisations très substantielles.

#### Taux de revalorisation annuelle des comptes notionnels suédois

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
1,4 %	2,9 %	5,3 %	3,4 %	2,4 %	2,7 %	3,2 %
<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
4,5 %	6,2 %	- 1,4 %	- 2,7 %	5,2 %	5,8 %	- 1,1 %

Source : Pensionsmyndigheten<sup>19</sup>

Les retraites par capitalisation, c'est-à-dire la *premiépension* et les pensions professionnelles servies par le deuxième pilier de retraite, sont gérées comme de l'épargne retraite classique. Le capital de chaque cotisant est augmenté, chaque année, des cotisations versées et des revenus des investissements. Ensuite, lorsqu'il liquide sa retraite – au même âge que pour l'*inkomstpension*<sup>20</sup> –, le capital retraite est converti en rente avec application d'un coefficient qui tient compte de l'espérance de vie à la retraite de l'intéressé<sup>21</sup>.

Même si ce n'est pas le dispositif le plus important au sein du système de retraite suédois, la *premiépension* a été instituée pour responsabiliser chaque Suédois en le rendant acteur de sa propre retraite. Non seulement les intéressés acquièrent, par ce biais, plus de liberté, mais ils prennent conscience des réalités économiques.

L'Agence publique de retraite (*Pensionsmyndigheten*) récolte les cotisations versées et les place sur un compte spécial qui est capitalisé. Puis, en début d'année, chaque assuré est libre de choisir jusqu'à cinq fonds, parmi les 797 fonds agréés, dans lesquels il souhaite investir son épargne. Il communique ses choix à la *Pensionsmyndigheten* qui assure alors l'interface entre l'assuré et le fonds de gestion. Les Suédois, qui ont depuis longtemps une culture de l'épargne, investissent à 90 % en actions – 70 % de ces placements sont « dynamiques » et 30 % sont « prudents » – et seulement 10 % en obligations. Près de 40 % des placements en action sont réalisés sur le marché national. Les pouvoirs publics estiment que ces placements ne sont pas assez diversifiés et que, pour garantir une meilleure rentabilité, il est nécessaire d'investir sur le marché mondialisé. Ainsi, parmi les 99 sociétés agréées par le ministère de la Sécurité sociale pour la gestion des 797 fonds, figurent beaucoup d'institutions étrangères à la Suède, notamment le Crédit Agricole ou encore la Société générale.

À tout moment, chacun est libre de transférer, sans aucun frais, son épargne d'un fonds à l'autre. L'ordre peut être passé directement par Internet où

19. *Pensionsmyndigheten, op.cit.*, p. 44.

20. Il reste toutefois quelques possibilités de liquidation anticipée, dès 55 ans, pour les professions pénibles. Cependant, le gouvernement envisage clairement de supprimer ces dérogations.

21. Le nouveau retraité peut choisir une rente à intérêt fixe ou une rente à intérêt variable.

*L'Agence publique  
de retraite  
(Pensionsmyndigheten)  
récolte les  
cotisations  
versées  
et les place sur  
un compte spécial  
qui est capitalisé.*

chaque assuré dispose d'un compte individuel. Les possibilités de changement ne sont pas limitées. Par exemple, en 2007, 14 % des épargnants ont changé plus de quatre fois de fonds au cours de l'année.

En 2009, 57 % des assurés ont fait un choix actif de placement, les autres ont alors confié leur épargne au septième fonds (*AP7 Safa*)<sup>22</sup> qui la gère pour eux. Ce chiffre est en baisse par rapport à 2000, où ils étaient 66 % à avoir fait un choix actif. Cette baisse s'explique par le fait que les jeunes qui arrivent sur le marché du travail sont encore peu sensibles à la question des retraites<sup>23</sup> et par la très grande volatilité du rendement moyen de ce nouveau régime par capitalisation.

En effet, les rendements de la « *premiépension* » ont connu une instabilité spectaculaire. Un an seulement après la création du régime, ces rendements ont été négatifs avec une chute brutale en 2002 (- 31,1 %). À l'inverse, l'année 2005 a été euphorique (+ 30,5 %). Par la suite, en 2008, le régime a traversé la période la plus sombre qu'aucun régime en capitalisation n'avait encore jamais connue (- 34,3 %) ; avant, en 2009, de reconnaître un rebond lui aussi historique (+ 34,9 %). Enfin, en 2013, malgré la crise, le rendement a été à deux chiffres (+ 21,1 %).

#### Évolution du rendement des capitaux de la « *Premiepension* »

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
- 4,5 %	- 11,1 %	- 31,2 %	17,8 %	8,8 %	30,6 %	12,1 %
<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
5,7 %	- 34,2 %	34,7 %	12,2 %	- 10,7 %	12,1 %	21,1 %

Source : *Pensionsmyndigheten*<sup>24</sup>

Ces variations impressionnantes sont liées aux choix de placements faits par les Suédois – souvent « dynamiques » et donc assez risqués, surtout en période de crise. Actuellement, les conséquences sur leur retraite ne doivent cependant pas être surestimées puisque le régime de la « *Premiepension* » ne constitue qu'une fraction limitée de la retraite de base<sup>25</sup> et que, pour un fonds de capitalisation, celui-ci est encore jeune avec une dizaine d'années d'existence. Fin 2013, il capitalise 602 milliards de couronnes (65,9 milliards d'euros) et a servi, tout au long de cette année 2013, 3,2 milliards de couronnes (350 millions d'euros).

22. En 2000, ils étaient 66 %.

23. Seulement 7,5 % des nouveaux embauchés font un choix actif.

24. *Pensionsmyndigheten, op.cit.*, p. 44.

25. 13,5 % des cotisations affectées au premier pilier de retraite.

*Les rendements de la « *premiépension* » ont connu une instabilité spectaculaire en raison des choix de placements « dynamiques » et risqués opérés par les Suédois, surtout en période de crise.*

- *À l'école suédoise*

La réforme suédoise du système de retraite obligatoire fait figure de double compromis entre, d'une part, retraite universelle et retraite professionnelle et, d'autre part, capitalisation et répartition. En effet, le premier pilier de la retraite est universel, tous les Suédois y sont affiliés selon les mêmes règles et aux mêmes conditions, ce qui n'empêche pas que les compléments de retraite soient gérés par grands secteurs professionnels. Ensuite, si la réforme suédoise est souvent présentée en France comme la consécration de la gestion par répartition, ce point de vue mérite d'être nuancé :

- la Suède est l'un des rares pays où la capitalisation est présente dans chaque pilier de la retraite : régime de base, régimes complémentaires et retraite « surcomplémentaire ». Cette approche tranche, par exemple, avec le système de retraite français des salariés du commerce et de l'industrie, pour lesquels la retraite se gère intégralement par répartition, aussi bien au niveau de la retraite de base (CNAVTS) que de la retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) avec un plafond de cotisation très élevé puisqu'il se situe à huit fois le plafond de la sécurité sociale<sup>26</sup> ;
- la retraite par répartition, pour laquelle une majorité des cotisations est affectée pour un employé, est basée sur un système de comptes notionnels. Or, si ces comptes notionnels répondent effectivement à la logique économique de la répartition – les cotisations prélevées sont reversées la même année aux retraités –, ils empruntent aux dispositifs propres à l'épargne d'assurance, comme, par exemple, l'existence de comptes individuels ; le respect d'un lien direct entre les cotisations versées et le niveau des pensions servies ; ou, encore, la conversion du capital en rente, tout en tenant compte de l'espérance de vie de l'intéressé.

La réforme suédoise a été menée sous l'influence de la doctrine de la Banque mondiale, qui préconise un modèle de retraite basé sur trois piliers<sup>27</sup> entre lesquels les objectifs et les risques sont répartis. Le premier pilier, par répartition ou budgétisé, sert une retraite de base. Le deuxième pilier, par capitalisation, est composé d'une épargne professionnelle individuelle ou de fonds collectifs d'entreprise. Enfin, le troisième pilier, facultatif, est constitué d'une épargne individuelle avec déduction fiscale à la clé.

En créant la « *garantipension* », la réforme tient également compte des recommandations du Bureau International du Travail qui préconise, pour sa part, un dispositif spécifique pour les personnes âgées démunies ou aux conditions les plus modestes ; ce dispositif est financé directement par l'impôt et soumis à conditions de ressources.

*En Suède,  
la retraite  
par répartition  
est basée sur  
un système  
de comptes  
notionnels.*

---

26. En 2012 : 25 032 euros par mois.

27. World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University press, New-York, 1994, 375 p.

Les institutions internationales n'ont pas manqué de saluer cette réforme, qu'elles considèrent comme un modèle qui peut être suivi par les autres pays<sup>28</sup>. Cela a d'ailleurs été le cas de la Lettonie (1995), de l'Italie (1995), du Kirghizistan (1996) et de la Pologne (1999) qui ont tous adopté un régime de base en comptes notionnels.

S'agissant de la Lettonie, du Kirghizistan et de la Pologne, les réformes ont été menées après l'effondrement du bloc de l'Est. Les systèmes en place, entièrement budgétisés, étaient alors devenus ingérables dans une économie ouverte au marché.

Le cas de l'Italie est en revanche particulier. Non pas que le système de retraite italien se porte bien au milieu des années 1990, mais parce que l'Italie est dotée, à cette époque, de régimes encore marqués par l'influence du système « Bismarck », très similaires à ceux qui sont encore en vigueur en France. Le système italien est surtout atomisé.

Avant les réformes Amato (1992) et Dini (1995), il existe en effet « plus de quarante régimes en annuités » qui couvrent « l'ensemble des professions, des activités et des statuts (régimes de salariés et de non-salariés, régimes de salariés du secteur privé et du secteur public, régimes professionnels parmi les non-salariés, régimes d'entreprises pour certaines catégories d'agents du secteur public). »<sup>29</sup> Et le COR évoque même « plus de 200 caisses de retraite par annuités »<sup>30</sup>, sachant que la plupart des régimes obéissent à des logiques différentes, et ne prélèvent pas les cotisations, ni ne servent les prestations, selon les mêmes modalités. Dans ce contexte, la réforme structurelle engagée est encore plus profonde que celle de la Suède, où il existait déjà, antérieurement, un régime de base universel couvrant une population somme toute moins nombreuse<sup>31</sup>. L'un des enjeux majeurs de la réforme italienne a donc été d'harmoniser et de fusionner les régimes. En 1995, un régime universel en compte notionnel a été créé. Cependant, la réforme est très progressive, elle est programmée sur quarante années et ne sera totalement effective qu'en 2040. En attendant, l'ancien système et le nouveau coexistent.

À l'instar de la réforme chilienne opérée en 1980 – qui a consisté à remplacer un système public de retraite par répartition par un système de comptes épargne-retraite en capitalisation –, la réforme suédoise, avec ses comptes notionnels et sa formule mixte capitalisation/répartition, fait école. Le modèle chilien a influencé les réformes au Mexique, au Salvador et, dans une moindre mesure, en Argentine, en Colombie, au Pérou, ou encore en Hongrie.

---

28. Voir, notamment, Edward PALMER, « The Swedish Pension Reform Model – Framework and Issues », *World Bank*, 1999 et Robert HOLZMAN et Edward PALMER « Pension reform : issues and prospects for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes », *World Bank*, février 2006.

29. 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. 29.

30. COR, « Le système de retraite italien depuis les réformes des années 90 : une transition lente mais effective vers un régime unifié », document n° 4, séance plénière du 10 juin 2009.

31. L'Italie compte 59,5 millions d'habitants contre 9,1 millions en Suède.

*La réforme suédoise, avec ses comptes notionnels et sa formule mixte capitalisation/répartition, a fait école.*



Désormais, le modèle suédois influence plusieurs pays d'Europe et même le Kirghizistan.

Ces nouveaux modèles de retraite, qui visent l'universalité, l'équilibre des comptes et créent un lien direct entre cotisations et prestations, bousculent les vieux modèles.

**Pierre-Edouard du Cray**

---

## 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°22 : « Retraite des députés : la « Rolls » des régimes spéciaux »
- 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 »

**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.**