

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

Document N°4.10

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

Le pilotage du système de retraite en Suède

*Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique*

SUEDE

1. Présentation brève du système de retraite du pays

1.1 / Historique et caractéristiques

Les principes essentiels de la grande réforme du régime de retraite suédois ont été fixés en 1991 par le gouvernement social-démocrate d'Ingvar Carlsson. Après un processus de concertation entre les sociaux-démocrates et une coalition de partis du centre et de la droite menée par Carl Bildt (1991 à 1994), la réforme a fait l'objet d'un premier vote au Parlement en 1994 (sur ses principes) et enfin sur l'intégralité de la législation en 1998. A cette époque, près de 80% des députés s'étaient prononcés en faveur de cette réforme radicale qui venait remplacer le régime de pension nationale de base et de pension complémentaire (système intitulé ATP), en place depuis 1957 et qui reposait sur un système par répartition à prestations définies fondé essentiellement sur la base du salaire moyen des quinze meilleures années.

Le nouveau régime, basé sur le montant et la durée des cotisations sur toute la vie active, est obligatoire et s'applique partiellement aux personnes nées entre 1938 et 1953 et intégralement aux personnes nées après 1954. En conséquence, les personnes nées en 1937, ou avant, ne sont pas concernées par le nouveau régime de retraite.

Une modulation a été introduite pour la période intermédiaire : les personnes nées en 1938 toucheront 16/20^e de leur retraite selon l'ancien système et 4/20^e selon le nouveau. Les personnes nées en 1939 toucheront ainsi 15/20^e de l'ancien système et 5/20^e du nouveau, les personnes nées en 1953 toucheront 1/20^e de l'ancien système et 19/20^e du nouveau et les personnes nées à compter de 1954 seront exclusivement concernées par le nouveau régime.

La réforme du régime public de retraite votée définitivement en 1998 a été l'aboutissement d'un intense travail de réflexion, élaboré par trois commissions successives, associant des experts et des membres des partis politiques représentés au Parlement.

Il convient de noter que le débat qui a abouti à l'adoption du nouveau régime a été axé sur la nécessité de mettre en place un système reposant sur une forte corrélation entre les cotisations versées par une personne et le montant des prestations reçues après son départ à la retraite, autrement dit : "pas de droits à retraite sans cotisations correspondantes".

La Suède a ainsi abandonné un régime traditionnel de retraite en annuités, liées aux revenus d'une partie de la période d'activité, auxquels s'applique un taux forfaitaire, pour adopter un nouveau système se basant sur deux types de régimes de cotisations définies. L'un, qui recueille 86% des cotisations, alimente un régime de comptes notionnels en répartition, et l'autre, qui recueille 14% des cotisations, alimente un régime en capitalisation sous forme de placements financiers.

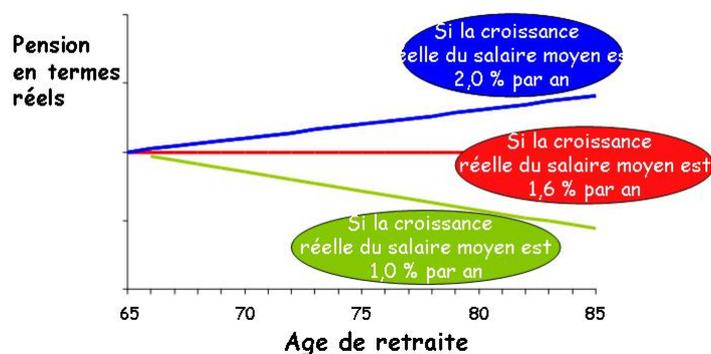
Parmi les changements majeurs introduits dans ce nouveau système, on relève que :

- le nouveau système est introduit progressivement,
- la retraite est principalement calculée à partir des revenus perçus pendant la totalité de la vie active et non plus uniquement sur la base des 15 meilleures années de cotisation,
- les périodes de congés parentaux, de chômage, de service militaire, voire certaines études supérieures, ouvrent des droits à pension spécifiques, financés par l'Etat,
- la notion d'âge légal de départ à la retraite n'existe plus, il peut varier à partir de 61 ans.

L'adoption du nouveau régime de retraite a été, dans l'ensemble, plutôt bien accueillie, aussi bien par les médias que par le monde des affaires. En effet, ce système, plus individuel et plus flexible, est jugé comme étant politiquement et financièrement plus solide que l'ancien régime grâce au transfert du risque de l'Etat vers les assurés. Il devrait ainsi permettre de mieux faire face aux changements des structures démographiques et aux aléas conjoncturels. Il convient de souligner, à cet égard, que l'équilibre du système

actuel suppose un taux de croissance économique minimum de 2% en moyenne annuelle. Notre interlocuteur conclut que ce régime constitue une réponse logique à la volonté de créer un système financièrement stable dans la durée, c'est-à-dire « autorégulé », afin de limiter les débats sur les pensions qui étaient très politisés depuis les années 1950. En revanche, il est difficile d'évaluer l'adhésion des Suédois dans la mesure où près de 50% d'entre eux estiment ne pas vraiment en connaître les rouages.

La pension comme une rente viagère, dépendant de la croissance économique



Source : Ole Settergren

1.2 / Le système de retraite suédois repose sur trois piliers : le régime de retraite public, les régimes complémentaires et les régimes privés

1 / **Le régime de retraite public**, qui a fait l'objet de la réforme de la loi de juin 1998, a été complété en 2001 par l'introduction d'un mécanisme d'équilibrage automatique des comptes. Il représente en moyenne un taux de remplacement du revenu d'activité de 60 % et comporte deux parties distinctes et inégales. Le premier volet fondé sur le principe de la répartition (taux de cotisation fixe de 16 %), fonctionnant suivant la technique dite des « comptes notionnels », est complété par un second volet en capitalisation (taux de cotisation de 2,5 %). Cette cotisation globale de 18,5 % de l'assiette de la pension (salaire moins 7%), soit 17,21% du salaire brut, est financée par l'employeur à hauteur de 10,21% (dans le cadre des charges sociales) et le salarié à hauteur de 7% du salaire brut (mais la cotisation est déductible de l'impôt sur le revenu avec un plafonnement à 30 000 SEK/mois, soit environ 3 000€/mois). Ainsi, la Suède a adopté un régime de retraite public mixte basé sur la répartition (86%) et la capitalisation (14%).

Les 5,5 millions de personnes (60% de la population suédoise) concernées par le système de capitalisation alimentent ainsi chaque année en janvier leur propre compte épargne individuel, avec un plafonnement établi à environ 800 €/an. En moyenne, 450 €par personne sont placés, ce qui sur une base globale implique que le système de capitalisation est abondé annuellement d'environ 2,2 Mds € soit environ 0,7% du PIB.

Pour assurer le bon fonctionnement du système de capitalisation, le gouvernement a créé un organisme de surveillance, baptisé *Premiepensionsmyndigheten* (PPM), dont le budget de fonctionnement est entièrement financé par les cotisants (moyennant une contribution de l'ordre de 30 €par an). Cette entité disparaîtra au 31 décembre 2009 après la fusion des deux entités en charge du pilotage du système de retraite publique (l'agence PPM pour le volet capitalisation et la direction retraite de l'Agence des assurances sociales (Försäkringskassan) pour le volet répartition).

Chaque année, en février, les cotisants reçoivent une « enveloppe orange » (la couleur orange est destinée à bien la distinguer du reste du courrier), qui retrace l'évolution de leurs placements dans le cadre du système de capitalisation, et présente un calcul (en se basant sur différentes hypothèses de croissance) du montant de leur retraite à la date de leur départ de la vie active.

Ainsi, tout au long de sa vie active, la somme des droits à la retraite accumulés par l'assuré social forme un « capital ». Ce montant, croissant au fil du temps, fait l'objet d'une revalorisation chaque année, prenant en compte trois paramètres : le taux d'actualisation, les « gains hérités » et les frais de gestion.

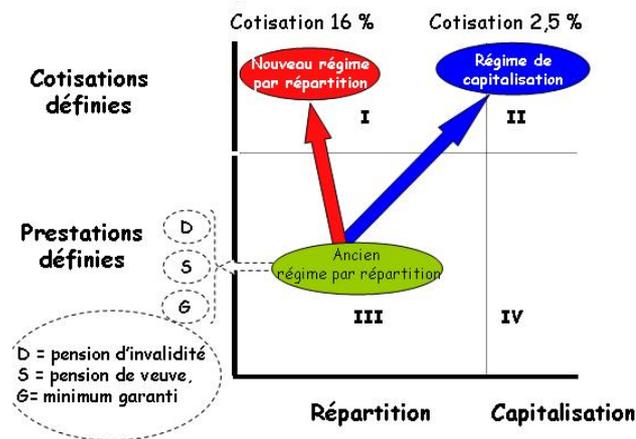
Chaque année, le capital notionnel est augmenté d'un montant d'intérêts virtuels calculé sur la base d'un taux d'actualisation. En règle générale, il s'agit d'un indice représentatif de la progression du revenu annuel moyen (la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu réel moyen du travail auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois). Mais cette valeur peut être corrigée de façon défavorable, en fonction du taux de rendement implicite assurant la pérennité du régime, lorsque le mécanisme automatique d'équilibrage entre en application.

Le nouveau régime de comptes notionnels (NDC) ne prévoit pas d'âge de départ officiel en retraite et, en conséquence, la retraite peut être versée à hauteur de 25, 50, 75 ou 100%, à partir de 61 ans. Plus le cotisant reporte l'âge de son départ à la retraite, plus il touchera une pension importante, grâce à la mise en place d'un diviseur lié à l'espérance de vie à la retraite. À noter également qu'un employé peut travailler jusqu'à 67 ans s'il le souhaite (65 ans auparavant) sans que l'employeur ne puisse s'y opposer.

Le système tient compte des variations démographiques et le droit à la retraite est calculé pour une pension annuelle en tenant compte de l'espérance de vie au moment du départ.

Enfin, il existe une « retraite minimale garantie », une sorte de sécurité de base prévue pour ceux qui, pour une raison quelconque, n'ont pas été employés ou ont perçu des revenus faibles pendant leur vie active. De même pour la pension de réversion (qui est amenée à disparaître car ce droit n'est plus ouvert aux jeunes retraités) et la pension d'invalidité. Toutefois ces trois dispositifs ne font pas partie du système de retraite de base : ils ont été isolés et les coûts de ces allocations sont financés par le budget de l'Etat. Les personnes bénéficiant d'une retraite particulièrement faible perçoivent généralement l'indemnité logement dans le cadre de la Sécurité sociale suédoise.

La stratégie de la réforme suédoise



Source : Ole Settergren

2 / Les régimes complémentaires gérés par les partenaires sociaux et couvrant 90 % des salariés suédois dans le cadre de conventions collectives. Dans la pratique, il existe actuellement quatre régimes complémentaires distincts qui varient légèrement en fonction de l'origine de l'employeur à savoir s'il s'agit de l'Etat, du secteur privé (un régime pour les cadres et un autre pour les non-cadres) ou bien des collectivités territoriales (comtés ou communes). Ces régimes peuvent être à cotisations ou à prestations définies et fonctionnent de plus en plus sur la base de la capitalisation (cotisation définie). La cotisation de l'employeur est fonction du niveau du salaire du salarié concerné (généralement 4,5% du salaire brut jusqu'au plafond du système de retraite fixé à 30 000 SEK/mois (environ 3 000€/mois) et ensuite 30% sur la tranche qui dépasse ce seuil où le régime complémentaire intervient seul). Cette retraite complémentaire, qui s'ajoute au nouveau système national de répartition et de capitalisation, se traduit par un taux de remplacement moyen du revenu d'activité de 10 à 15%. Ce régime complémentaire n'a pas été concerné par la réforme de 1998.

3 / Les régimes privés qui viennent compléter l'architecture du système de protection sociale public ou para public. Ainsi, toute personne qui souhaite percevoir une rémunération supplémentaire s'ajoutant à sa pension est bien évidemment libre de cotiser individuellement à l'un des multiples fonds de retraite privés que proposent, depuis déjà de nombreuses années, les banques et les compagnies d'assurances. Dans l'ensemble, les Suédois sont en effet conscients du fait que leurs retraites reposeront désormais de plus en plus sur leurs cotisations individuelles et volontaires, en sus du système légal. Selon des chiffres non officiels, 1,9 million

de Suédois (sur une population active de l'ordre de 4,5 millions de personnes) cotisent aujourd'hui dans des fonds privés de retraites, du type Sicav, pour compléter leurs futures retraites. Ces mécanismes individuels relèvent des assureurs privés et représentent en moyenne un taux de remplacement moyen du revenu d'activité de 5%.

1.3 Le régime de retraite public, un système solide en raison notamment des « fonds de réserves » et du mécanisme d'équilibrage automatique des comptes

Selon nos interlocuteurs, la Suède est l'un des rares pays à ouvertement calculer et présenter le solde intégrant l'ensemble des actifs liés au système de retraite public (7 014 Mds de SEK) et des passifs (6 996 Mds de SEK) qui, comme le montrent les chiffres, font apparaître un léger excédent au 31 décembre 2007. Pour plus de détails sur les équilibres et la solvabilité du système suédois cf. tableau ci-dessous ainsi que le lien vers la version anglaise du rapport annuel suédois sur les retraites : (<http://www.forsakringskassan.se/filer/publikationer/pdf/or07-e.pdf>), notamment page 45 portant sur « *the earnings-related old-age pension system, income statement and balance* », mais aussi le chapitre qui commence à la page 20 intitulée « *Costs of old-age pension system* ».

Le dernier « rapport annuel Orange » couvrant l'année 2007, fait apparaître, comme le montre le tableau ci-dessous, une situation relativement solide avec des excédents aux trois niveaux (situation équivalente pour 2006).

Ventilation du montant des cotisations encaissées/versées ainsi que les encours gérés au 31 décembre 2006 (En Mds de SEK en % du PIB 2006 : 2 842 Mds de SEK)

	Montant Encaissés	Montants gérés	Montants Versés	Montant versés en % du PIB
Régime de retraite public	234	1 127	176*	6,2%
Régimes complémentaires (4 formules)	90	960	44	1,5%
Régimes privés	19	390	17	0,6%
Total	343	2 477	237	8,3%

* A ce montant s'ajoutent les 21 Mds de SEK versés au système de retraite minimal garanti et les 15 Mds de SEK de pensions aux veuves versés dans le cadre du budget de l'Etat

Parallèlement, il existe une sorte d'héritage de l'ancien régime de retraite qui permet de conforter la solidité financière du nouveau régime de retraite public. Il s'agit des six « fonds de réserves » (*buffer funds*) issus de l'ancien système (*AP-Fonderna*) qui ensemble géraient près de 900 Mds SEK au 31 décembre 2007 (97 Mds EUR selon le taux de change moyen pour cette même année), soit l'équivalent de 30% du PIB cette même année.

Ainsi, avec les moyens financiers de ces fonds il est théoriquement possible d'assurer le financement du versement des retraites du régime public pendant plus de cinq ans (898 Mds/176 Mds). Bien qu'il convienne de relativiser l'ampleur des fonds de réserve, dont le capital géré a été victime de la chute des cours de bourse en 2008 (le montant des fonds gérés serait passé de 900 à 700 Mds de SEK (22% du PIB) environ fin 2008), les réserves suédoises devraient toujours permettre de financer le régime général pendant au moins 3,5 ans, ce qui reste enviable dans la mesure où beaucoup de pays ne peuvent financer au mieux que quelques mois avec les réserves existantes. Selon Ole Settergren, Secrétaire général de la Commission chargée de la fusion des deux agences de retraite publique, seuls des pays comme la Finlande, la Norvège et le Japon seraient dans des situations similaires.

Evolution de l'équilibre du régime public depuis 2002 (En Mds de SEK)

	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Fonds de réserve	898	858	769	646	577	488
Contributions investies	6 116	5 945	5 712	5 607	5 465	5 301
Total des actifs	7 014	6 803	6 490	6 253	6 042	5 789
Engagements au titre des retraites (passif)	6 996	6 703	6 461	6 244	5 984	5 729
Soldes	18	100	28	9	58	60
Ratio d'équilibre instantané (actif/passif)	1,0026	1,0149	1,0044	1,0014	1,0097	1,0105

La stabilité et la viabilité financière du système sont également assurées par le mécanisme **d'équilibrage automatique des comptes** qui prévoit que si les ressources du régime s'avéraient insuffisantes pour honorer ses engagements à long terme, le mécanisme d'équilibrage fondé sur le ratio d'équilibre (cf. évolution dans tableau ci-dessus de la balance entre actif/passif) s'enclencherait automatiquement en cas :

- de diminution du nombre d'actifs (baisse des taux d'activité, de natalité, de migration...)
- d'allongement de l'espérance de vie,
- d'insuffisance du rendement des fonds investis par rapport à l'évolution du salaire moyen.

La logique du système repose sur la volonté de faire payer sans délais à tous les assurés des déficits éventuels. L'objectif premier étant à l'évidence de renforcer l'autonomie et la crédibilité du système.

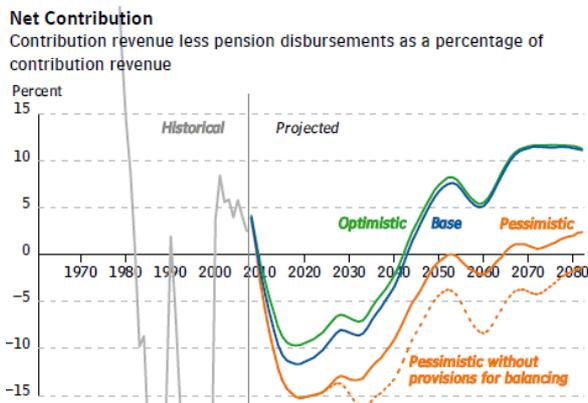
Ce dispositif tend à restaurer progressivement l'équilibre financier, en agissant sur le taux de revalorisation du capital notionnel accumulé par l'ensemble des assurés sociaux, ainsi que sur l'indice d'évolution des pensions déjà liquidées. A cet effet, le rythme d'évolution des pensions est infléchi jusqu'à ce que le ratio d'équilibre retrouve une valeur supérieure ou égale à un.

$$\text{Le ratio d'équilibre du système de retraite public suédois} = \frac{\text{Réserves (1)} + \text{Cotisations à recevoir par le régime (2)}}{\text{Engagements de retraite (3)}}$$

- (1) Réserves accumulées par le régime de retraite public
- (2) Cotisations que verseront dans le futur les cotisants de l'année t, jusqu'à leur départ en retraite
- (3) Somme des droits à la retraite déjà acquis par les cotisants de l'année t + montants provisionnels des pensions à verser aux retraités de l'année t, jusqu'au décès du dernier bénéficiaire

Source : Caisse nationale de sécurité sociale

Enfin, en ce qui concerne les projections du système de retraite public suédois, nos interlocuteurs nous renvoient au graphique ci-dessous qui fait ressortir une projection jusqu'en 2080, sur la base de trois types de scénarios (de base, pessimiste et optimiste – cf. lien vers rapport orange pages 29 et 30) qui montre que le système accusera un déficit à compter de 2010, en excluant les moyens financiers débloqués des fonds de réserve. Cette évolution s'explique, comme pour la France, par la démographie, avec une hausse du nombre de retraités suite à l'accroissement de l'espérance de vie, alors que le nombre d'actifs va diminuer. En conséquence, une part importante des fonds de réserve s'épuisera durant cette période et, selon notre interlocuteur, il n'est pas exclu que le niveau des cotisations soit augmenté durant cette même période, si l'application du mécanisme d'ajustement soulève trop de difficultés.



Source : rapport orange

2. Etat des lieux du débat sur la question des retraites et de l'avancement des réformes

Si le fonctionnement et la viabilité financière du système de retraite sont jugés satisfaisants, le débat et les critiques, alimentés surtout par l'opposition social-démocrate mais aussi dans une certaine mesure par des députés de la coalition gouvernementale, portent surtout sur les effets actuels du mécanisme d'équilibre, sur le fonctionnement de l'agence chargée de la partie capitalisation du régime public ainsi que sur l'âge et les conditions de départ à la retraite.

Une tribune du 3 février 2009 signée par Mme Mona Sahlin, leader du parti social-démocrate et par Thomas Östros, porte parole des questions économiques du même parti, estime qu'il convient de réviser le mécanisme d'équilibrage automatique afin de réduire l'ampleur de la dévalorisation des retraites en période de récession. Le débat est ouvert et pourrait apporter des modifications sur ce système d'ici quelques mois. En effet, il est important de réduire les fluctuations des montants des retraites afin de stabiliser le pouvoir d'achat des « seniors » suédois.

Il convient toutefois de relativiser le degré des critiques et la polémique sur le régime public en place qui restent sans doute plus mesurées que dans beaucoup d'autres pays de l'UE. L'adhésion très large de la quasi-totalité des partis du parlement à l'époque pour l'adoption du nouveau régime dans les années 1990 (vote favorable de près de 80% des députés en 1998) explique en partie la « modération » des critiques des milieux politiques.

- Dévalorisation des retraites du régime public en raison du déclenchement du mécanisme d'équilibrage automatique :

Les critiques les plus virulentes concernent les effets du mécanisme d'équilibrage automatique, suite à la récession économique et la crise financière, qui vont probablement se traduire par une dévalorisation des retraites de 4% en moyenne à compter de 2010. Il convient toutefois de rappeler que la majoration importantes des retraites pour l'année 2009 (+4,5% en moyenne) fait qu'en dépit de la dévalorisation des retraites de l'ordre de 4% en 2010, ces dernières resteraient, en termes nominaux, plus important en 2010 qu'en 2008.

La dévalorisation attendue pour 2010 est toutefois qualifiée d'injuste et nécessite selon l'opposition une sorte de compensation pour en atténuer les effets. Dans l'alliance gouvernementale, c'est le parti des Chrétiens-démocrates qui prêche pour des mesures exceptionnelles afin de faire face à une situation « exceptionnelle ». Le sentiment d'injustice repose également sur le fait que le gouvernement de centre-droit de Fredrik Reinfeldt a introduit, depuis 2007, une série d'allègements de l'impôt sur les revenus (d'une valeur globale de 65 Mds SEK environ, soit plus de 6 Mds EUR) dont ne bénéficient pas les retraités pourtant également assujettis à l'impôt sur les revenus.

Ainsi, la pression fiscale sur les revenus des retraités est actuellement plus lourde que celle sur les revenus du travail, ce qui doit être une situation exceptionnelle dans le monde. Le gouvernement, conscient de cette situation délicate, pourrait dans les mois à venir proposer des mesures de soutien temporaire pour limiter la polémique relayée notamment par la Fédération des retraités de Suède. Les récentes déclarations de la ministre chargée des assurances sociales, Mme Cristina Husmark Pehrsson, laissent présager que le gouvernement optera probablement pour des mesures d'allègements fiscaux pour améliorer le pouvoir d'achat des retraités suédois.

- Surabondances du nombre de fonds/sicav proposés aux futurs retraités suédois et gestion inefficace du régime public:

Les critiques ont longtemps porté sur l'inefficacité du fonctionnement de la gestion du régime public et plus particulièrement la gestion lourde de l'agence chargée du régime par capitalisation. Ainsi, après plusieurs années de débats, le gouvernement a finalement décidé de fusionner, à compter du 1^{er} janvier 2010, les deux entités en charge du pilotage du système de retraite publique (l'agence PPM pour le volet capitalisation et la direction retraite de l'Agence des assurances sociales, Försäkringskassan, pour le volet répartition) dans une nouvelle structure qui prendra la forme d'une agence d'Etat. Il s'agit là d'une refonte purement administrative qui n'aura aucun impact sur la législation en vigueur.

L'autre volet des critiques porte sur la multitude des fonds/sicav (au nombre de 800 au total) proposés aux futurs retraités suédois qui se sentent désemparés. M. Leif Pagrotsky, ancien ministre de l'Industrie et du

Commerce extérieur du gouvernement social-démocrate de Göran Persson, figure parmi les personnes les plus critiques sur le volet capitalisation et surtout sur le fonctionnement de PPM. Il constate que le transfert de risque de l'Etat est susceptible de devenir particulièrement douloureux pour les futurs retraités suédois. En effet, selon des statistiques officielles, 75% des cotisants du volet PPM ont connu une évolution négative de leur épargne retraite depuis la mise en œuvre du système en 2000, ce qui s'explique d'une part par les effets de l'éclatement de la « bulle internet » au début des années 2000 puis par les effets de l'actuelle crise financière internationale (- 40% pour l'indice général de la Bourse de Stockholm en 2008).

- Sensibilisation des Suédois à l'accroissement nécessaire de la durée d'activité :

Enfin, l'âge de départ à la retraite est également un sujet de controverse. Le régime « à la carte » actuel prévoit un départ à partir de 61 ans. Il convient de rappeler ici qu'un employé peut travailler jusqu'à 67 ans s'il le souhaite (65 ans auparavant) sans que l'employeur ne puisse s'y opposer. Le débat sur cette thématique est pragmatique dans la mesure où le déséquilibre démographique dans l'avenir obligera sans doute les futurs retraités suédois à travailler plus longtemps. La presse locale alimente le débat et avance souvent 70 ans comme un juste équilibre qui assurerait à terme la viabilité du système compte tenu de l'allongement continu de l'espérance de vie : le rapport Orange mentionne des chiffres plus modérés (voir 4).

3. Organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite

- Répartition des rôles et compétences pour les principaux régimes :

C'est l'Etat qui, par le biais des deux agences qui gèrent les régimes publics : l'agence PPM pour la partie en capitalisation, sous tutelle du ministère suédois des Finances, et la direction des retraites de l'agence des assurances sociales pour la partie en répartition, sous tutelle du ministère des affaires sociales. Ces deux agences seront regroupées à compter du 1^{er} janvier 2010, sans doute sous la tutelle du ministère des affaires sociales.

Le deuxième pilier concerne les quatre régimes complémentaires qui sont gérés par les partenaires sociaux et couvrent environ 90 % des salariés suédois dans le cadre de conventions collectives.

Enfin, les régimes privés (3^{ème} pilier) viennent compléter l'architecture du système de protection sociale public ou para public et reposent sur des cotisations individuelles libres. Les banques et compagnies d'assurances qui proposent ce type de produits tiennent à l'évidence compte des aspects fiscaux et réglementaires pour les rendre les plus attractifs possibles. Ainsi, l'indépendance est quasi-totale entre ces systèmes, dans la mesure où ils respectent la réglementation fiscale en vigueur et le droit du travail au sens large.

- Il n'existe pas de structure équivalente en Suède au Conseil d'Orientation des Retraites

- Système de suivi régulier tant au niveau macroéconomique qu'au niveau microéconomique:

⇒ **Communication et suivi au niveau macroéconomique** (le rapport annuel orange « the orange report ») :

« Le rapport orange », le rapport annuel du régime de retraite public qui existe en suédois et en anglais <http://www.forsakringskassan.se/filer/publikationer/pdf/or07-e.pdf> est diffusé annuellement depuis 2002. Il contient des informations sur :

- quelques comparaisons avec des régimes de retraite public à l'étranger (cf. page 8),
- les rouages et le fonctionnement du système suédois,
- les coûts du régime public,
- des projections sur la solidité et la viabilité du système,
- diverses statistiques sous forme de bilan,
- une description synthétique intitulée « le rapport orange en 7 minutes ».

⇒ **Communication et suivi au niveau microéconomique** (« l'enveloppe orange ») :

Afin d'encourager les salariés à partir à la retraite le plus tard possible, et à ne pas utiliser l'option de départ dès 61 ans, le gouvernement suédois a accordé une place importante aux campagnes d'information vers les individus. La pièce maîtresse de ces campagnes reste « l'enveloppe orange » qui est communiquée en février à l'ensemble des salariés suédois (informations plus détaillées pour ceux qui ont plus de 28 ans), afin de tenter de rapprocher les attentes de ces derniers de la réalité économique et démographique. L'objectif premier reste ainsi de créer une relation de confiance continue avec le système de retraite public, en faisant

comprendre très tôt qu'avec une espérance de vie qui ne cesse d'augmenter, une croissance économique incertaine, etc., chaque individu doit admettre de prendre sa retraite plus tard ou doit, dans le cas contraire, accepter une retraite mensuelle plus faible.

L'enveloppe orange reste à cet égard un outil pédagogique remarquable et comprend :

- le pronostic du montant de retraite que l'assuré devrait percevoir sur une base mensuelle s'il part à la retraite à 61 ans, 65 ans, ou à 70 ans, en fonction de deux scénarios de croissance des salaires (croissance nulle ou croissance de 2% par an) et de rendement de la capitalisation (3,5 % et 5,5 % par an) - les années de référence changent pour les personnes qui approchent de l'âge de retraite,
- le bilan des comptes de retraite du système par répartition et par capitalisation (avec le montant exact du niveau de la cotisation globale de l'individu dans le cadre du régime public -1^{er} pilier),
- le montant personnel cotisé l'année précédente correspondant au crédit de retraite des systèmes par répartition et par capitalisation,
- la présentation générale des facteurs qui déterminent l'évolution de la future retraite de l'assuré et les explications des divers calculs.

Vous trouverez ci-dessous une comparaison synthétique de « l'enveloppe orange » suédoise par rapport aux outils du GIP info-retraite français, et aux systèmes en place au Chili, en Finlande, aux USA et en Allemagne.

The Orange Envelope and its Equivalent in Other Countries

	Sweden	Chile	Finland	France	Germany	USA
Retirement age	Flexible from 61 on	60 for women 65 for men	62 to 68	From 60 on	63 to 67 (see table in article)	62 to 67 (see table in article)
Target group for annual statement	All who have earned pension credit Projections for those aged 28 and above	Age 20 and above Projections for those aged 30 and above	All aged 18–67, except pensioners Projections for those aged 50 and above	In 2008*: those born in 1950, 1951, 1958 and 1963 Projections for those born in 1950 and 1951	Age 27 and above, with at least five years of pension credit Projection	Age 25 and above Projection
How often is the statement issued?	Annually	Annually	Annually	Annually	Annually	Annually
Is the pension system described in the annual statement?	Yes	No	Yes	No	Yes	Yes
Does the annual statement include benefits other than the old-age pension?	No	No	No	No	Yes, disability pension	Yes, disability pension and survivor benefits
How are contributions to the pension system reported?	Total paid-in contributions plus latest year's contributions equals cumulative value	Opening balance plus monthly contributions less deduction for costs equals cumulative value	Not shown	Annual income and pension points earned	Total contributions by the insured, by employers and by third parties equal contributions during working life	Pension qualifying income per year
Are projections shown in current prices?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
How is the insured's future income progression calculated in the projections?	Same as latest income in 0-growth scenario Same as latest income +2 percent per year in scenario of 2 percent growth	Same as latest income	Average of income in last 5 years	Same as latest income	Average of income in last 5 years General growth in earnings of 1 and 2 percent, respectively	Same as latest income
Does the projection include a "guaranteed pension"?	Yes	No	No	No information	No	No
Assumed rate of return on funded contributions	Real return of 3.5 percent in 0-growth scenario; 5.5 percent in scenario of 2-percent growth	Real return 5 percent per year	Not applicable	Not applicable	Not applicable	Not applicable
Cost per annual statement	0.50 €	No information	3 €	0.71 €	No information	0.24 €

* Phase-in of the annual statement in 2007–2011, thereafter a statement of credit earned every five years beginning at age 35 and a projection every five years beginning at age 55.

4. Objectifs retenus pour le pilotage :

Selon notre interlocuteur Ole Settergren les objectifs de la réforme du régime public de retraite en Suède étaient à l'origine et sont toujours :

- d'assurer un équilibre financier absolu du régime public et une meilleure équité entre les générations,
- de parvenir à un accord stable entre les partis politiques,
- d'établir une meilleure transparence de la situation financière de chaque assuré et de la situation globale du système (niveau macroéconomique avec le rapport orange et au niveau micro à travers « l'enveloppe orange »),,
- de garantir une relation équitable entre les cotisations versées tout au long de la vie et le montant perçu à la retraite,
- d'inciter les futurs retraités à rester sur le marché du travail aussi longtemps que possible (cf. la mise en place d'un diviseur qui favorise le départ à un âge plus élevé) afin d'assurer la viabilité du système et garantir un niveau de vie minimum aux retraités,
- de mettre en place un système de gestion des retraites efficace, notamment en matière de coûts administratifs.

Comme le montre le chapitre « *three scenarios for the future of the pension system* » du rapport orange, le pilotage financier s'inspire de celui des USA avec des projections qui vont jusqu'à 75 ans et dont l'évolution varie en fonction des trois projections (optimiste, pessimiste, de base). Ainsi, l'évolution des contributions nettes, comme celle des fonds de réserves ainsi que le ratio d'équilibre (cotisations + fonds de réserves / pensions) font l'objet d'analyses et de projections spécifiques sur cette période très longue. Parallèlement, « l'enveloppe orange » communiquée aux futurs retraités contient une projection du montant estimé de la future retraite, si la personne la perçoit dès l'âge de 61 ans ou à 65 ans et enfin si il la perçoit à 70 ans.

À noter également qu'une part importante des projections concerne le « taux de dépendance démographique », avec notamment des projections sur la corrélation nécessaire entre l'âge de départ à la retraite et l'espérance de vie des futurs retraités suédois.

Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, l'espérance de vie passera de 84 ans actuellement à plus de 87 ans en 2055, ce qui nécessitera à l'évidence une correction mécanique de l'âge de départ à la retraite (à plus de 68 ans à compter de 2050) pour conserver théoriquement des taux de remplacement équivalents entre les différentes générations. Même en partant à la retraite à 68 ans, les générations nées après 1980 bénéficieront d'une période de retraite plus longue que les générations précédentes (cf. dernière colonne du tableau). L'augmentation de l'espérance de vie est « partagée » entre une durée de cotisation accrue (environ 2/3 du gain d'espérance de vie) et un allongement de la durée de retraite (environ 1/3 du gain d'espérance de vie). Pour plus de détails, cf. les projections officielles du « rapport orange ».

Corrélation théorique entre l'espérance de vie des différentes générations et l'âge de départ à la retraite « requis »

Génération de...	...ayant 65 ans en...	Espérance de vie à 65 ans	Age de liquidation « référence »	Temps passés en tant que retraité	...par rapport à la génération de 1930
1930	1995	82 ans et 5 mois	65 ans	17 ans et 5 mois	0
1938	2003	83 ans et 4 mois	65 ans et 8 mois	17 ans et 8 mois	+3 mois
1940	2005	83 ans et 7 mois	65 ans et 9 mois	17 ans et 10 mois	+5 mois
1945	2010	84 ans et 3 mois	66 ans et 3 mois	18 ans	+7 mois
1950	2015	84 ans et 10 mois	66 ans et 7 mois	18 ans et 3 mois	+10 mois
1955	2020	85 ans et 3 mois	66 ans et 11 mois	18 ans et 4 mois	+11 mois
1960	2025	85 ans et 7 mois	67 ans et 2 mois	18 ans et 5 mois	+1 an
1965	2030	85 ans et 11 mois	67 ans et 5 mois	18 ans et 6 mois	+1 an et 1 mois
1970	2035	86 ans et 3 mois	67 ans et 7 mois	18 ans et 8 mois	+1 an et 3 mois
1975	2040	86 ans et 7 mois	67 ans et 10 mois	18 ans et 9 mois	+1 an et 4 mois
1980	2045	86 ans et 10 mois	68 ans	18 ans et 10 mois	+1 an et 5 mois
1985	2050	87 ans	68 ans et 2 mois	18 ans et 10 mois	+1 an et 5 mois
1990	2055	87 ans et 1 mois	68 ans et 2 mois	18 ans et 11 mois	+1 an et 6 mois

5. Méthodes / leviers d'action / indicateurs utilisés :

Il s'agit essentiellement de mécanismes automatiques ou semi-automatiques :

- "Pas de crédit de retraite sans cotisations correspondantes" :

Ce système repose sur une forte corrélation entre les cotisations versées par une personne au nouveau régime et le montant du crédit reçu lors de son départ à la retraite, autrement dit : "pas de crédit de retraite sans cotisations correspondantes". De plus, le financement du versement des retraites doit être garanti par un taux de cotisation fixe.

- Coefficient de conversion automatique du niveau de la retraite perçue en fonction de l'âge de départ, mais aussi de l'évolution de l'espérance de vie

Le nouveau régime public ne prévoit pas d'âge de départ officiel en retraite et, en conséquence, la retraite peut être versée à partir de 61 ans. Plus le cotisant reporte l'âge de son départ à la retraite, plus sa pension mensuelle sera élevée, grâce en particulier à l'accroissement du coefficient de conversion (fonction de l'espérance de vie moyenne à la date de la retraite et d'un taux prévisionnel de croissance) qui rend le départ à un âge plus élevé neutre. Si la longévité augmente, la pension diminue et pour la maintenir, le départ en retraite doit être différé. L'introduction de ce coefficient lie mécaniquement l'allongement de l'activité professionnelle à celle de l'augmentation de l'espérance de vie.

- Mécanisme d'équilibrage automatique (cf. réponse première question) :

Le mécanisme d'équilibrage automatique des comptes prévoit que si les ressources du régime s'avéraient insuffisantes pour honorer ses engagements à long terme, alors le mécanisme d'équilibrage fondé sur le ratio d'équilibre (cf. évolution dans tableau ci-dessus de la balance entre actif/passif) s'enclencherait automatiquement.

- Les fonds de réserves

Les fonds de réserves confortent la solidité financière du régime de retraite public. Il s'agit des six fonds de pension (*buffer funds*) issus de l'ancien système (*AP-Fonderna*) qui ensemble géraient près de 900 Mds SEK au 31 décembre 2007 (97 Mds EUR selon le taux de change moyen pour cette même année), soit l'équivalent de 30% du PIB cette même année. La crise financière a réduit le montant de ces fonds de 900 à 700 Mds de SEK au début de 2009, soit 22% du PIB de l'an 2008.

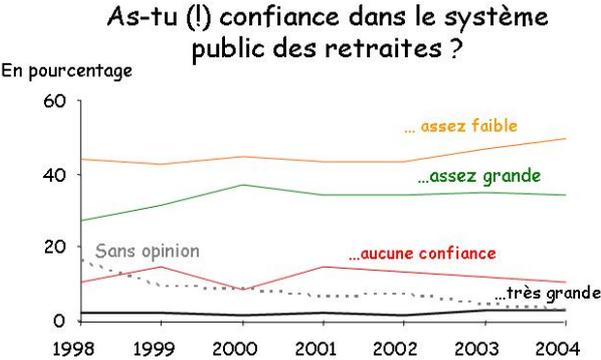
- Indexation du capital notionnel du régime de répartition sur un indice représentatif de l'évolution du salaire annuel moyen

Chaque année, le capital notionnel évolue sur la base d'un indice représentatif de la progression du revenu annuel moyen (la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu du travail réel moyen auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois). Mais cette valeur peut être corrigée en fonction de la pérennité du régime, c'est à dire lorsque le mécanisme automatique d'équilibre entre en application.

Enfin, en ce qui concerne les indicateurs suivis il convient de souligner que même si le nouveau régime de retraite suédois repose sur une série de mécanismes plus ou moins automatiques, le récent constat que le niveau des retraites dans le cadre du régime se traduira par une dévalorisation des retraites de l'ordre de 4% dès 2010 alimente actuellement un débat sur l'injustice du système et explique les initiatives, de l'opposition social-démocrate notamment, d'exiger des compensations financières (probablement sous formes d'allègements fiscaux temporaires). Ainsi, il semble que même cette structure relativement « automatique » sera soumise à certains ajustements discrétionnaires.

À noter, enfin, qu'il semblerait que l'OIT ne soit pas entièrement satisfaite des effets de ces mécanismes automatiques et des projections à long terme qui ne garantissent pas une étroite corrélation entre les revenus du travail et la future retraite. Il est vrai que l'introduction d'un volet capitalisation conjuguée à une multitude de mécanismes stabilisateurs automatiques pour le volet répartition (avec même un risque de « dévalorisation » du niveau des retraites en période de très faible conjoncture), transfère, in fine, une partie des risques de l'Etat vers le citoyen.

6. Commentaires



Source : Ole Settergren