

## Suède

### La réforme du système de retraite : un difficile passage de la théorie à la pratique

*Christine DANIEL, Pierre CONCLALDI*

---

#### Un système à trois étages

Si les premiers régimes de retraite généralisés ont été introduits en Suède dès 1913, le système tel qu'il fonctionne encore largement aujourd'hui s'est construit après la Seconde Guerre mondiale, en trois étapes successives. En 1946, fut d'abord créé un système public versant une pension forfaitaire minimale à tout résident suédois. Ce système s'avéra rapidement insuffisant, notamment pour tous les cols bleus du secteur privé qui ne bénéficiaient d'aucune autre couverture complémentaire, contrairement aux salariés du secteur public ou aux cols blancs. Cette situation explique que le syndicat LO – qui représente les cols bleus des secteurs public et privé – ait été l'un des plus fervents défenseurs de l'introduction d'un second étage, versant des pensions qui sont fonction des gains antérieurs d'activité et bénéficiant à l'ensemble des salariés. Ce second étage fut effectivement adopté en 1959, après de nombreux rebondissements politiques et un débat national d'une grande ampleur (le vote de la loi l'instaurant a ainsi été à l'origine d'un référendum et d'une dissolution du Parlement).

Ce second étage a enfin été complété, dans les années 1960 et 1970, par des systèmes complémentaires, versant des pensions qui sont également fonction des gains antérieurs d'activité. Contrairement aux deux premiers étages, d'origine légale, ce troisième étage du système de retraite a été négocié au niveau interprofessionnel entre les syndicats et les employeurs. Ceci explique que quatre régimes principaux existent, négociés chacun par les syndicats représentatifs des catégories de salariés concernés. On distingue ainsi :

- le régime des fonctionnaires d'Etat, traditionnellement les mieux couverts ;
- le régime des fonctionnaires des collectivités locales, qui se rapproche largement de celui des fonctionnaires d'Etat ;
- le régime des cols blancs du secteur privé (négocié par le syndicat TCO) ;
- le régime des cols bleus du secteur privé (négocié par le syndicat LO), qui a été instauré le plus tardivement, par un accord national interprofessionnel signé en 1972.

Au total, les deux premiers étages du système public de retraite assurent un revenu de remplacement d'environ 65 % du salaire perçu pendant les quinze meilleu-

res années de la carrière, à condition que les salariés totalisent au minimum trente années d'activité professionnelle. Ce taux est un peu supérieur pour les bas salaires, mais inférieur pour les plus hauts salaires

du fait du plafond existant sur les prestations versées. Les régimes complémentaires négociés (le « troisième étage ») assurent une couverture supplé-

### **Système AFP**

Retraites publiques minimum forfaitaires, s'adressant à tous les résidents en Suède de plus de 65 ans, quelle que soit leur carrière professionnelle.

### **Système ATP**

Retraites publiques complémentaires, calculées proportionnellement aux salaires perçus (salaires des quinze meilleures années).

Système s'adressant à tous les salariés, cols bleus et cols blancs, du secteur public comme du secteur privé.

Système instauré par la loi en 1959, financé par cotisations patronales.

Pensions plafonnées à un maximum (relativement élevé).

### **Retraites professionnelles complémentaires**

#### ***Fonctionnaires d'Etat : système SPV***

Retraites proportionnelles aux gains d'activité, s'appliquant aux cols bleus comme aux cols blancs.

Système complémentaire le plus ancien, entièrement refondu en 1974, après négociation avec les syndicats.

#### ***Fonctionnaires des collectivités locales : système KPA***

Système très comparable à celui des fonctionnaires d'Etat, également négocié, garantissant un complément de retraite aux cols bleus comme aux cols blancs.

#### ***Cols blancs du secteur privé : système ITP***

Système complémentaire de retraite, négocié par accord entre TCO (le syndicat des cols blancs) et l'organisation patronale SAF dès 1960.

Retraite non plafonnée contrairement au système public.

#### ***Cols bleus du secteur privé : système STP***

Système complémentaire de retraite, négocié par accord en LO (le syndicat des cols bleus) et la SAF en 1972.

mentaire qui porte à environ 75 % le taux de remplacement total.

**Vers une plus grande individualisation des droits ?**

Les deux premiers étages du système public de retraite, bien qu'ils aient accumulé des réserves considérables, ont suscité des interrogations de plus en plus nombreuses quant à leur viabilité à terme à partir du milieu des années 1980. Trois raisons principales furent alors avancées pour justifier la nécessité d'une réforme du système : la baisse du taux de croissance de l'économie, qui mettait en cause les mécanismes d'indexation utilisés pour le calcul des pensions, la progression des retraits anticipés du marché du travail, qui diminue d'autant les recettes du régime, l'accroissement de l'espérance de vie, qui augmente les coûts des régimes.

En vue de répondre à ces difficultés, une première commission parlementaire se pencha sur la question et rendit ses conclusions en 1990. Toutefois, l'ampleur des protestations suscitées par ce premier rapport conduisit le gouvernement à constituer une seconde commission, d'émanation gouvernementale (elle était présidée par le ministre des Affaires sociales), mais composée de représentants de tous les partis politiques présents au Parlement. Cette commission déposa son rapport en février 1994. Les propositions y figurant, soutenues par les quatre partis libéraux et conservateurs alors au pouvoir, mais également par le parti social-démocrate, alors dans l'opposition, conduisent à une refonte radicale des deux premiers étages du système public de retraite. Toutefois, le schéma proposé définit plus les principes généraux devant conduire à l'adoption d'un nouveau régime que les modalités pratiques nécessaires à sa mise en œuvre.

Le Parlement suédois a adopté en juin 1994 les principes généraux tels qu'ils étaient définis dans le rapport déposé au mois de février de la même année, mais sans apporter de changements légaux immédiats au système en vigueur. Cinq principes de base, définis en exergue du rapport présenté par la commission gouvernementale, constituent la trame de cette réforme :

- le système national de retraite doit être réformé afin que le montant de la retraite reflète largement les contributions payées sur les revenus perçus par les salariés tout au long de leur vie ;

- les années passées à élever les enfants et le temps passé au service militaire ouvriront des droits à retraite ;

- chacun se verra garantir une pension minimum, la pension calculée en fonction des revenus d'activité sera ainsi augmentée d'une pension garantie lorsque cela sera nécessaire ;

- le coût des retraites sera lié à la croissance économique, de sorte que le système de retraite soit adapté à l'évolution de l'ensemble des ressources produites par l'économie nationale ;

- les nouvelles règles relatives au système de retraite seront introduites progressivement et n'affecteront dans un premier temps que les nouveaux retraités.

L'ensemble du nouveau système sera principalement financé par les cotisations sociales, mais les éléments considérés comme relevant de la redistribution plus que de la contribution (la retraite minimale et la validation des périodes non travaillées comme l'éducation des enfants) seront financés par l'impôt.

Ces principes adoptés en 1994 par le Parlement suédois amènent donc à un changement profond des logiques fondant le système de retraite. En effet, le système

antérieur, composé de deux étages, l'un forfaitaire et le second lié aux gains antérieurs d'activité, mais gommant les plus mauvaises années ou les années d'interruption de l'activité professionnelle (calcul de la pension sur les quinze meilleures années) aboutissait à introduire une part importante de redistributivité. Le nouveau système fusionne les deux étages qui constituaient le système public de retraite. Même s'il contient des « clauses de sauvegarde », à travers la garantie d'une pension minimum ou la validation de certaines périodes non travaillées, il traduit clairement la volonté de rendre les pensions proportionnelles à l'ensemble des revenus perçus au cours de la vie professionnelle et d'accroître, de ce fait, l'incitation au travail.

Les deux principales organisations syndicales suédoises, LO et TCO, ne sont pas hostiles à ces principes généraux. Elles restent cependant très vigilantes quant à leurs modalités concrètes d'application. LO souligne ainsi que la prise en compte des gains perçus durant l'ensemble de la vie active, même si elle favorise a priori les salariés qui ont un profil de carrière quasiment plat – comme la plupart de ses adhérents – n'est acceptable que si elle s'accompagne d'éléments redistributifs au profit de personnes ayant connu des périodes de chômage, d'arrêt maladie, ou qui se trouvent en préretraite pour raisons médicales. TCO revendique pour sa part une meilleure prise en compte des années d'études et souhaite que les droits à retraite acquis à ce titre soient valorisés sur la base de 50 % du salaire moyen (contre 20 % dans le projet actuel). Pour ce syndicat, le faible niveau des droits à retraite prévus pour les étudiants est loin d'être en effet toujours compensé par de meil-

leurs salaires durant la vie active (notamment pour les infirmières, les bibliothécaires ou les cadres moyens).

Deux autres éléments importants de cette réforme doivent être signalés :

- d'une part, l'introduction d'une part de capitalisation purement individuelle dans le régime public de retraite suédois, 2 points de cotisations sur les 18,5 % affectés à la retraite étant réservés à ce nouveau système en capitalisation ;

- d'autre part, le partage des cotisations à égalité entre des cotisations employeurs et des cotisations salariés, alors que jusque-là le système n'était financé que par des cotisations employeurs ; cette modification est toutefois censée ne pas avoir d'impact immédiat sur le niveau effectif des rémunérations des salariés, l'opération devant se traduire par un simple transfert des cotisations employeurs vers les cotisations salariés.

Le premier point ne rencontre pas d'objection de principe de la part des organisations syndicales, même si LO s'interroge sur sa capacité à offrir à ses adhérents de bonnes opportunités de placement pour ces fonds.

Le second point rencontre, en revanche, une vive opposition de la part de LO et TCO. Ces derniers souhaitent, pour le moins, obtenir des garanties précises sur le fait que ce changement sera neutre pour les salariés. LO a ainsi proposé que, parallèlement à la réforme envisagée en ce qui concerne les cotisations de retraite, les cotisations sociales salariales finançant les indemnités de maladie soient désormais à la charge des employeurs pour un montant équivalent à celui des futures cotisations salariales de retraite.

---

**La difficile mise en œuvre  
du nouveau système**

Initialement, le nouveau système dont les principes avaient été adoptés en juin 1994 par le Parlement devait être mis en œuvre dès le 1er janvier 1996. Toutefois, cette date d'application a été sans cesse repoussée et à l'été 1997, la mise en œuvre probable du système est fixée au 1er janvier 2001. Un seul point de la réforme a été appliqué de façon rapide : depuis 1995, 1 point de cotisation vieillesse est versé, au titre de la montée en charge du système de capitalisation, sur une réserve. Comme le système ne fonctionne pas, cette contribution alimente l'Office national de la dette (Riksgäldskontoret), chargé de le gérer dans l'attente d'une décision sur son utilisation.

Ces retards dans la mise en œuvre s'expliquent par le fait que plusieurs points techniques de la réforme suscitent d'importants débats et s'avèrent plus complexes à mettre en place que prévu. Quelques unes de ces difficultés peuvent être mentionnées :

- la méthode d'indexation des pensions est toujours à l'étude ;
- la question du partage des cotisations entre cotisations employeurs et cotisations salariés est toujours débattue, tant sur le fond que sur les modalités pratiques du basculement ;
- la détermination du niveau des pensions pour les conjoints pose également des problèmes (dans l'ancien système, ils étaient résolus par le fait que tout résident, quelle que soit sa situation familiale ou son activité passée, bénéficiait d'une pension forfaitaire) ;
- des difficultés importantes existent aussi sur les modalités de prise en compte des périodes validées au titre de la retraite, mais qui ne sont pas des périodes d'activité (éducation des enfants, périodes d'études, service militaire) ;

- enfin, si le principe de séparation des risques vieillesse et des risques invalidité a été adopté, le futur système de prise en charge de l'invalidité n'a pas encore été défini.

Si les difficultés techniques réelles que posent toutes ces questions expliquent une partie des retards pris dans la mise en place de la réforme, le mode d'élaboration de la réforme y contribue également. Issu d'une commission multipartite, le projet adopté en juin 1994 est le résultat d'un compromis politique adopté sur une base largement consensuelle même si les partis les plus à gauche – les Verts et les communistes – ne l'ont pas soutenu. Or, l'élaboration des modalités de mise en œuvre suit un schéma relativement comparable, avec la constitution de commissions chargées de régler les questions plus techniques : un tel mode de production des nouvelles règles législatives est évidemment très coûteux en temps et réveille des points d'opposition entre les différentes parties prenantes au processus. La relative faiblesse actuelle du parti social-démocrate au pouvoir, qui est aujourd'hui à un niveau historiquement bas de popularité alors qu'il doit affronter de nouvelles élections législatives en 1998, explique aussi en partie qu'il ne soit pas, dans ce domaine particulièrement sensible, en mesure d'imposer seul ses vues sur le sujet.

En outre, les réticences des syndicats nourrissent le débat et contribuent à expliquer certaines difficultés de mise en œuvre de la réforme. Outre les questions déjà mentionnées et, notamment, le partage des cotisations de retraite entre employeurs et salariés, d'autres thèmes sont ainsi discutés au sein de commissions spécialisées. C'est le cas notamment des systèmes de préretraite qui pourraient, se-

lon LO, subir les contrecoups négatifs de la réforme. LO suit donc de très près les travaux de cette commission, lesquels devaient déboucher, fin octobre, sur de premières propositions.

Plus largement, les débats sur le système de retraite en Suède s'inscrivent de plus en plus dans le cadre de réflexions sur les liens entre les systèmes de retraite et les marchés financiers. L'introduction d'une part de capitalisation dans un système qui demeure malgré tout largement fondé sur la répartition en est un premier exemple, d'autant que dans ce cadre, chaque individu aura à terme le libre choix de l'organisme – privé ou public – auprès duquel il souhaite placer ses contributions. Aujourd'hui, ces fonds restent centralisés par l'Office national de la dette, et viennent à ce titre en déduction de la dette de l'Etat.

Le débat actuel sur les placements des réserves accumulées par le système de retraite est un autre exemple des questions soulevées par l'introduction de logiques financières. Ainsi, il est prévu que le gouvernement adopte à l'automne 1997 un projet visant à ouvrir les possibilités de placement des fonds publics sur le marché des actions, alors que jusqu'à présent, les placements devaient obligatoirement s'effectuer en obligations ou en bons du Trésor. Ce changement est loin d'être négligeable étant donné les réserves accumulées par le système public de pension (près de 600 milliards de couronnes en 1996, soit l'équivalent de cinq années de prestations). Les débats que suscite cette réforme illustrent bien la complexité des enjeux en cause : « Des études ont montré que les rendements à long terme des actions seraient plus profitables », a déclaré M. Lennart Nilsson, président des fonds de retraite. Mais il a ajouté que cette pro-

position était controversée car elle augmenterait la part de l'Etat dans la propriété de certaines entreprises du secteur privé et pourrait ainsi accroître son emprise au détriment de propriétaires privés .

#### **De nombreux points en débat**

Les choix en matière de retraite vers lesquels semble s'orienter la Suède, malgré des difficultés importantes de mise en œuvre, ont de quoi surprendre l'observateur français.

Les réformes proposées en 1994 et adoptées par le Parlement la même année apparaissent en effet radicales, dans leur volonté de substituer intégralement un nouveau régime à l'ancien et dans leur promotion d'une pension très étroitement liée au niveau des salaires. Cette individualisation des droits à pension, qui seront calculés à partir de l'ensemble de la vie professionnelle, ne va d'ailleurs pas sans poser des problèmes. Le ministre des Finances s'était ainsi inquiété de ce que « le nouveau système sera plus difficile à réguler que l'actuel en période de crise fiscale, parce que chaque individu sera en mesure d'évaluer avec précision ce qu'il a amassé dans son compte » . Au-delà de ces enjeux politiques, liés à la volonté d'assurer une plus grande transparence dans le système, la question de la prise en compte des carrières courtes ou incomplètes reste entière. En effet, même si l'ensemble des périodes de chômage sont validées au titre de la retraite (dans l'actuel comme dans le futur système), leur prise en compte minorera la pension dans le cadre du nouveau schéma proposé en 1994, alors que le système actuel, qui fonde son calcul sur la prise en compte des quinze meilleures années (avec une condition de 30 années d'activité professionnelle) conduisait à largement gom-

mer les accidents de carrière. Ce changement aura d'autant plus d'impact que la Suède connaît depuis le début des années 1990 un chômage de masse comparable à celui qui existe dans la plupart des autres pays européens.

Ce caractère radical des réformes proposées contraste fortement avec le processus même de réforme, étalé dans le temps et fondé sur le consensus politique et le compromis, dans l'adoption des principes comme dans la définition des conditions de mise en œuvre. De ce fait, trois ans après le vote de la loi définissant les nouveaux principes devant guider le système de retraite suédois, ce dernier continue, pour l'essentiel, à fonctionner sur la base des principes antérieurs. On peut sans doute voir dans ce décalage un signe de la spécificité, encore bien réelle, du « modèle suédois ». Tout dépendra bien sûr de la réponse finale qui sera apportée aux différentes questions soulevées par les organisations syndicales et nul ne peut actuellement en préjuger. Sur certains points forts de leurs revendications, ces derniers affichent cependant aujourd'hui un optimisme raisonné.

**Sources :**

Gunnar Olofsson, « Les changements dans le système de retraite suédois au milieu des années 1990 », Communication présentée au colloque du Sénat « La gestion paritaire des retraites

en Europe face aux nouveaux défis », 23 avril 1997.

Einar Overbye, « Relation entre les régimes de retraite publics et professionnels dans les pays nordiques », La Revue de l'IRES, 15, été 1994.

Eskil Wadensjö, « Supplementary pensions in the context of demographic, economic and social changes », Swedish Institute for Social Research, University of Stockholm, April 1996.

Eskil Wadensjö, « The new Swedish pension system », Swedish Institute for Social Research, University of Stockholm, 21 April 1997.

Lettre de LO du 3 septembre 1997, Irene Wen-nemo.

Lettre de TCO du 1er septembre 1997, Anna-Stina Elfving.