

N° 265

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 avril 2001
Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) à la suite d'une mission effectuée du 5 au 13 septembre 2000 par une délégation chargée d'étudier la réforme des systèmes de **retraite** en Suède et en Italie,*

Par MM. Jean DELANEAU, Jacques BIMBENET, Louis BOYER, Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD, MM. Claude DOMEIZEL, Guy FISCHER, Alain GOURNAC, Jean-Louis LORRAIN et Alain VASSELLE,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Hugué, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Jean-Yves Autexier, Paul Blanc, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Alain Hethener, Claude Huriet, André Jourdain, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Max Marest, Georges Mouly, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

SOMMAIRE

Pages

TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	3
AVANT-PROPOS.....	10
I. LA RÉFORME DES RETRAITES EN SUÈDE.....	12
A. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DES RÉGIMES PUBLICS DE RETRAITE SUÉDOIS	12
1. <i>Le système national de sécurité sociale</i>	13
2. <i>Le régime complémentaire public obligatoire par répartition (régime ATP)</i>	13
3. <i>Un système critiqué et déséquilibré à long terme</i>	14
B. UNE CONCERTATION LONGUE ET APPROFONDIE.....	15
1. <i>Un processus initié en 1984</i>	16
2. <i>L'adoption des principes généraux de la réforme en 1994</i>	18
3. <i>La définition des modalités de la réforme en 1998</i>	19
C. UNE RÉFORME AMBITIEUSE QUI CONJUGUE RÉPARTITION ET CAPITALISATION.....	20
1. <i>Le régime par répartition</i>	21
2. <i>Le régime en capitalisation</i>	23
3. <i>La période de transition</i>	24
4. <i>Les questions en suspens</i>	26
II. LA RÉFORME DES RETRAITES EN ITALIE.....	28
A. UN SYSTÈME PUBLIC DE RETRAITE PARTICULIÈREMENT GÉNÉREUX	28
1. <i>Une multiplicité de régimes</i>	29
2. <i>Des modalités très avantageuses de calcul des droits à la retraite</i>	31
3. <i>Un système déséquilibré</i>	32
B. UNE RÉFORME PROFONDE ET CONSENSUELLE.....	33
1. <i>La réforme Amato (1992)</i>	33
2. <i>La réforme Dini (1995)</i>	36
3. <i>Le prolongement de la réforme par le Gouvernement Prodi (1997)</i>	39
C. UNE RÉFORME ENCORE INACHEVÉE.....	40
1. <i>Les limites des réformes</i>	40
2. <i>Les incertitudes quant aux suites à donner aux réformes</i>	41
3. <i>Le débat sur les fonds de pension</i>	42
PROGRAMME DE LA MISSION.....	45

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 21 décembre 2000, sous la présidence de M. Jean Delaneau président, la commission a entendu une **communication du président** sur la **mission d'information** de la commission consacrée à l'étude de la **réforme des systèmes de retraite en Suède et en Italie**.

M. Jean Delaneau, président, a rappelé que la commission choisissait d'effectuer des missions d'informations dans des pays étrangers qui, bien qu'ayant une culture, des traditions et des systèmes sociaux spécifiques, étaient confrontés à des défis comparables à ceux qui caractérisent la France. L'étude des solutions retenues, des réformes entreprises par ces pays constituait ensuite de précieux enseignements qui guidaient, ou du moins éclairaient, le travail du législateur.

M. Jean Delaneau, président, a relevé que, dans cette perspective, il était apparu judicieux à la commission d'étudier en Italie et en Suède la façon dont ces deux pays avaient réussi à réformer leurs systèmes de retraite. Le choix de ces deux pays ne devait naturellement rien au hasard : l'Italie et la Suède constituent les seuls exemples de pays industrialisés qui, au-delà de simples ajustements, ont opéré une transformation profonde du système de retraite lui-même.

M. Jean Delaneau, président, a indiqué que cette mission s'était déroulée du 5 au 13 septembre 2000, avait débuté par un séjour de quatre jours à Stockholm et s'était achevée par un séjour d'une même durée à Rome. La délégation qu'il présidait était composée de Mme Marie-Madeleine Dieulangard, de MM. Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Claude Domeizel, Guy Fischer, Alain Gournac, Jean-Louis Lorrain et Alain Vasselle. Tant en Suède qu'en Italie, les membres de la délégation avaient pu rencontrer les principaux acteurs des réformes engagées : actuels et anciens ministres, parlementaires, dirigeants des syndicats de travailleurs et d'employeurs, universitaires et experts.

M. Jean Delaneau, président, a souligné que la Suède avait procédé à une réforme majeure de son système public de retraite : elle était ainsi en train de passer d'un système à deux étages, composé d'une retraite de base forfaitaire et d'une retraite complémentaire proportionnelle aux revenus, à un système unique à cotisations définies.

Il a fait observer qu'avant que ne soit adoptée cette réforme, le système de retraite suédois avait fait l'objet d'un débat très approfondi qui

s'était déroulé sur une vingtaine d'années. Le processus de réforme avait ainsi été engagé au début des années 1990, suite aux conclusions et propositions présentées par une commission instituée au début de la décennie 1980. Un groupe de travail composé des représentants des sept partis siégeant à cette époque au Parlement avait alors été institué. Les partis de la gauche et de l'environnement renonçaient cependant, peu après, à participer à cette démarche.

***M. Jean Delaneau, président,** a précisé que si les principes d'une telle réforme avaient été adoptés par le Parlement dès le 8 juin 1994, les modalités pratiques du nouveau régime de retraite qui viendra remplacer le régime de la pension de base et celui de la pension complémentaire (ATP), n'avaient été adoptées que quatre ans plus tard, le 8 juin 1998, à une très large majorité (257 pour, 17 contre et 16 abstentions). La réforme était entrée en vigueur le 1er janvier 1999, mais les premières pensions de retraite qui en résultent ne seraient versées qu'à partir de janvier 2001.*

***M. Jean Delaneau, président,** a considéré que la Suède avait ainsi opéré une réforme ambitieuse, qui conjugait répartition et capitalisation. Le nouveau régime, basé sur le montant et la durée des cotisations, est obligatoire et s'applique partiellement aux personnes nées entre 1935 et 1953, intégralement aux personnes nées à partir de 1954. Le montant de la cotisation au système des retraites sera de 18,5 % des revenus, avec un plafond de 278.000 couronnes suédoises, soit environ 220.000 francs par an. Les salariés dépassant ce plafond devront avoir recours à d'autres dispositifs s'ils souhaitent obtenir une retraite plus importante. Les indemnités seront calculées sur la moyenne des revenus pendant la totalité de la vie active et non plus seulement sur les 15 meilleures années, comme c'est le cas aujourd'hui. Les cotisations seront financées à parité par l'employeur et le salarié, chacun à hauteur de 9,25 % du salaire brut (soit en fait 8,47 % pour le salarié si on tient compte des dégrèvements fiscaux). Les cotisations des salariés sont ainsi passées de 6,95 % du salaire brut en 1999 à 7 % en 2000 et devraient augmenter progressivement pour atteindre 8,47 %.*

Pour prétendre à une retraite de base à taux plein, il faudrait avoir résidé en Suède pendant une durée minimale de 40 ans et cette retraite ne sera versée qu'à partir de l'âge de 65 ans. L'âge de départ à la retraite, décidé par le cotisant, pourra varier entre 61 et 67 ans. Le montant de la pension versée dépendra en conséquence de ce critère : plus la pension sera versée tard, plus son montant sera élevé et vice-versa. Les cotisations et les versements du système de répartition seront également liés à la croissance économique. Les retraites seront ainsi indexées sur la croissance moyenne réelle du revenu. Le système de retraite sera également sensible aux évolutions démographiques. Le montant de la pension accordé sera calculé selon l'espérance de vie moyenne au moment du départ à la retraite.

M. Jean Delaneau, président, a précisé que, sur les 18,5 % de cotisation totale, 16 % seront destinés à financer le régime général (système de répartition) et 2,5 % alimenteront un compte individuel de capitalisation. Le cotisant aura donc droit au moment de son départ à la retraite à deux types d'indemnités : l'une fondée sur ses revenus et ses cotisations (Inkomstpension) et l'autre fonction du rendement de ses placements (Premiepension). Quatre fonds « tampon » d'égale importance vont être créés, à partir des cinq premiers fonds nationaux de retraite « AP-fonden » sur les sept qui existent à ce jour, pour permettre le passage de l'ancien au nouveau système. Ils seront créés en janvier 2001 et auront pour mission de lisser les écarts temporaires entre les cotisations et les versements.

M. Jean Delaneau, président, a indiqué que pour la gestion des placements individuels (Premiepension), chaque Suédois devrait désormais choisir entre une société de bourse publique et environ 800 sociétés de bourse privées, suédoises ou étrangères. Les salariés qui ne feraient pas de choix, volontairement ou involontairement, verront leur placement géré par le 7^e fonds national de retraite. Une autorité de surveillance a été instituée en juillet 1998 pour contrôler le bon fonctionnement du système de capitalisation et servir d'intermédiaire entre le gestionnaire du compte et le cotisant. Son budget de fonctionnement sera financé par les cotisants, à raison d'une contribution de 300 couronnes suédoises par an, soit environ 250 francs.

M. Jean Delaneau, président, a constaté que la mise en place de ce nouveau système semblait cependant susciter des difficultés pratiques et un certain scepticisme de l'opinion. Nombre de problèmes restaient en effet en suspens : la nécessaire compensation salariale du fait de l'importante augmentation des cotisations à la charge des salariés de 6,95 % à 8,47 % des revenus, les modalités pratiques de fonctionnement du système d'indexation des cotisations et des pensions sur la croissance économique, l'application du principe de la flexibilité de l'âge de départ à la retraite et, notamment, son articulation avec les règles du marché du travail. Le Gouvernement espère que les salariés et les employeurs arriveront, par la négociation, à des accords collectifs sur ce point. Si tel n'est pas le cas, il envisage de légiférer.

M. Jean Delaneau, président, a jugé que le processus de la réforme n'était donc pas totalement achevé et qu'il faudrait vraisemblablement attendre la fin de l'année 2001 pour pouvoir en dresser un premier bilan.

Il a ensuite évoqué la réforme des retraites en Italie. Il a souligné que l'Italie présentait, au sein des pays de l'OCDE, les perspectives démographiques les plus défavorables, mais que son système de retraite restait l'un des plus généreux au monde et son financement, assuré pour un tiers par le budget de l'Etat, s'élevait d'ores et déjà à 14 % du produit intérieur brut (PIB) italien. Ce constat avait conduit l'Italie à engager, à

l'image de la Suède, des réformes importantes de son système public de retraite.

***M. Jean Delaneau, président,** a observé que les entretiens qu'avait pu avoir la délégation dans ce pays avaient permis d'apprécier le consensus qui a caractérisé les réformes passées, comme les divergences sur les suites à leur donner.*

Il a souligné que l'Italie avait procédé, depuis 1992, à une profonde réforme de son système de retraite, réforme réalisée en deux grandes étapes : en 1992, puis de 1995 à 1997.

***M. Jean Delaneau, président,** a expliqué qu'en 1992, le Gouvernement de M. Giuliano Amato, face à l'ampleur de la crise des finances publiques, avait pris des mesures d'urgence qui avaient recueilli un consensus général grâce à la prise de conscience, par tous, de la gravité de la situation. Le projet de réforme du Gouvernement de coalition de M. Giuliano Amato a, en effet, été conçu après la crise monétaire de l'été 1992 et la sortie de la lire du système monétaire européen (SME), dans le contexte d'une opinion publique passablement traumatisée. La réforme de 1992 s'est traduite principalement par un allongement progressif de la période du revenu de référence pour le calcul des droits (portée à 20 ans en 2000), par l'indexation des retraites sur les prix, et non plus sur les salaires nominaux, et par le relèvement progressif de l'âge de départ obligatoire à la retraite (à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, à raison d'une année tous les deux ans jusqu'en 2002).*

***M. Jean Delaneau, président,** a indiqué que le projet présenté en 1994 par le Gouvernement de M. Silvio Berlusconi poursuivait dans la voie d'un durcissement, à effets immédiats, des paramètres des régimes (notamment en prévoyant de pénaliser les départs avant l'âge normal par l'application de taux de réduction aux pensions servies). Le conflit social majeur que ce projet avait engendré en octobre et novembre 1994 était à l'origine de la chute du Gouvernement Berlusconi.*

***M. Jean Delaneau, président,** a souligné que quelques semaines plus tard, les syndicats proposaient pourtant d'eux-mêmes ce qui allait devenir quelques mois plus tard la réforme Dini. De 1995 à 1997, les gouvernements de MM. Lamberto Dini et Romano Prodi avaient mis en œuvre des mesures plus structurelles visant à harmoniser les règles des différents régimes et à passer d'un régime rétributif à un régime contributif (montant des pensions égal au montant des cotisations, avec coefficient correcteur des évolutions démographiques et économiques). Le consensus avait pu être obtenu grâce à la négociation avec les partenaires sociaux.*

M. Jean Delaneau, président, a souligné que l'objectif affiché de ces réformes était de stabiliser, dans un premier temps, le poids des retraites dans le PIB aux alentours de 15 %, puis d'arriver, à terme, à égaliser recettes et dépenses du régime. Il a fait valoir que la réforme du Gouvernement Dini était très particulière, puisqu'elle reprenait quasiment sans modification le projet présenté en janvier 1995 par la plate-forme regroupant les trois grandes centrales italiennes. Le négociateur gouvernemental, M. Tiziano Treu n'avait en effet pas jugé utile de présenter un contre-projet.

M. Jean Delaneau, président, a jugé que la longueur de la période de transition, ainsi que le lent durcissement des conditions d'accès aux pensions d'ancienneté, affaiblissaient cependant singulièrement la portée de la réforme Dini, en en faisant une solution de long terme insuffisante pour viabiliser les équilibres financiers à court et moyen terme (seulement 0,6 % de PIB d'économies par an sur la période 1996-2005). Pour sa part, la réforme Prodi accélérerait le durcissement des conditions d'accès aux pensions d'ancienneté, avec en particulier le passage à 40 ans de cotisations requises dès 2004 au lieu de 2008. L'exonération jusqu'en 2001 des ouvriers et assimilés du privé, qui représentaient 70 % de la base potentielle des personnes concernées, réduisait cependant singulièrement la portée immédiate de cette mesure. Au total, les résultats obtenus pouvaient apparaître faibles en regard de la gravité de la situation et des efforts de concertation et de communication déployés par le Gouvernement tout au long de l'année 1997.

M. Jean Delaneau, président, a estimé que les avis divergeaient toutefois aujourd'hui sur le bilan de ces réformes et sur les suites à leur donner. Les syndicats s'affirmaient satisfaits en l'état actuel des choses : le poids des pensions dans le PIB avait été stabilisé, et toute nouvelle modification du régime ne pouvait être, selon eux, que suspendue aux résultats de l'évaluation de la réforme prévue pour 2001. La majorité et l'opposition restaient également prudentes avant les élections de 2001, qui précéderont vraisemblablement l'évaluation et donc toute accélération ou accentuation de la réforme.

M. Jean Delaneau, président, a indiqué que le débat se focalisait désormais sur le développement des fonds de pensions et ses modalités. Le système de retraite italien était désormais articulé autour de trois piliers :

- le système public : système par répartition, qui fournit aujourd'hui (système rétributif) une pension égale à 80 % du salaire, et devrait représenter demain (système contributif) 60 % du salaire ; le montant de la cotisation est de 32,7 % du salaire ;

- les fonds de pensions « contractuels » : négociés au niveau des branches, ils sont collectifs et redistributifs ; l'abondement obligatoire est

paritaire (deux fois 1,5 % du salaire), comme la gestion ; les abondements font l'objet de déductions fiscales et sociales, dans la limite d'un plafond ;

- les fonds de pensions « ouverts » : l'adhésion est facultative et individuelle.

***M. Jean Delaneau, président,** a expliqué que le débat se portait aujourd'hui sur les modalités de développement de ces fonds de pensions, objectif qui recueillait l'approbation de tous les acteurs, conscients que la baisse du montant des pensions publiques rend impératif le développement de régimes complémentaires.*

Il a souligné que le système italien présentait cependant une originalité qui était au centre des projets de réforme : le TFR (traitement de fin de rapport), pécule équivalent à 7 % de la rémunération totale du travailleur, qui lui est versé par son entreprise lorsqu'il la quitte. Il a indiqué que le Gouvernement venait de déposer un projet de loi visant à transférer ce TFR des caisses des entreprises vers les fonds de pension, ce qui soulevait de nombreux débats : les syndicats y étaient favorables, mais à condition que ce TFR ne puisse -du moins durant une période minimale de quatre ans- être versé qu'aux fonds contractuels, fonds collectifs à la gestion desquels ils participent, et qui conservent un objectif redistributif. Les entreprises d'assurance y étaient également très favorables, à condition que le TFR puisse être transféré sur tous les types de supports, y compris les fonds privés à adhésion individuelle. Le patronat restait en revanche réticent à l'idée d'un transfert du TFR, qui se traduirait par la perte de ce qui constitue aujourd'hui pour les entreprises une source gratuite de financement. Il réclame donc au Gouvernement des contreparties, qui pourraient prendre la forme d'une baisse massive des cotisations au système public.

***M. Jean Delaneau, président,** a considéré qu'il semblait en tout état de cause que le système de retraite ne subirait pas de réforme profonde avant l'évaluation de la réforme en cours, prévue pour 2001, qui n'aurait vraisemblablement lieu qu'au lendemain des élections législatives, compte tenu de la sensibilité politique de ce sujet en Italie.*

Il a estimé que, par delà les différences, plusieurs traits communs ressortaient de l'analyse des réformes engagées en Suède et en Italie : la volonté marquée de trouver un consensus entre les différentes forces politiques et sociales, le choix de modifier de façon profonde les paramètres de la répartition (âge de la retraite, durée et montant de cotisation...), et le recours à la capitalisation comme complément de la répartition.

Il a souligné qu'il ne s'agissait naturellement pas de chercher à importer dans notre pays des solutions toutes faites pour répondre aux problèmes que connaît notre système de retraite. L'analyse des expériences

étrangères pouvait toutefois contribuer à l'élaboration et à l'introduction d'innovations ou de solutions originales, correspondant à notre contexte national. A cet égard, les évolutions souvent audacieuses des systèmes de retraite suédois et italiens méritaient, en bien des aspects, d'être prises en considération.

La commission a décidé la publication, sous la forme d'un rapport d'information, des conclusions de la mission.

M. Jean Delaneau, président, a indiqué qu'il adresserait la communication qu'il venait de présenter aux membres de la délégation afin qu'ils puissent faire part de leurs observations éventuelles, dont la teneur serait intégrée au rapport publié.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Soucieuse d'éclairer par ses travaux les réflexions engagées par notre pays sur l'avenir de son système de retraite, une délégation de la commission des Affaires sociales du Sénat s'est rendue en Suède et en Italie du 5 au 13 septembre 2000 afin d'étudier la façon dont ces deux pays avaient réussi à réformer leurs régimes publics de retraite.

Le choix de ces deux pays ne devait naturellement rien au hasard : l'Italie et la Suède constituent les seuls exemples de pays industrialisés qui, au-delà de simples ajustements, aient opéré une transformation profonde du système de retraite lui-même.

La commission a ainsi choisi d'aller observer sur place les expériences menées par deux pays qui, bien qu'ayant une culture, des traditions et des systèmes sociaux spécifiques, sont confrontés à des défis comparables à ceux que connaissent la France. L'étude des solutions retenues, des réformes entreprises par ces pays constitue de précieux enseignements qui guident, ou du moins éclairent, le travail du législateur.

La mission de la commission a débuté par un séjour de quatre jours à Stockholm et s'est achevée par un séjour d'une même durée à Rome. La délégation, conduite par Jean Delaneau, président de la commission, était composée de Mme Marie-Madeleine Dieulangard, de MM. Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Claude Domeizel, Guy Fischer, Alain Gournac, Jean-Louis Lorrain et Alain Vasselle.

Tant en Suède qu'en Italie, la délégation a pu rencontrer les principaux acteurs des réformes engagées : actuels et anciens ministres, parlementaires, dirigeants des syndicats de travailleurs et d'employeurs, universitaires et experts.

La délégation souhaite à cet égard exprimer ses remerciements les plus vifs à l'ensemble des personnalités qui l'ont reçue ainsi qu'à S. Exc. M. Patrick Imhaus, Ambassadeur de France en Suède, et à S. Exc. M. Jacques Blot, Ambassadeur de France en Italie, qui lui ont réservé un accueil particulièrement chaleureux et ont prévu, à son attention, un programme de travail de très grande qualité.

Elle exprime sa gratitude à M. Christian Masset, Ministre conseiller à l'ambassade de France à Rome, qui a bien voulu organiser en son honneur un dîner de travail particulièrement instructif.

Elle remercie également Mme Sylvie Sturel, Deuxième conseiller, M. Jean-Marie Guastavino, conseiller pour la culture et la science, M. Jean-Emmanuel Paillon, stagiaire ENA, à l'ambassade de France à Stockholm, ainsi que M. Patrice Bergamini, Premier secrétaire, et M. Gauthier Maigne, stagiaire ENA, à l'ambassade de France à Rome, qui ont apporté un concours efficace et constant à l'organisation et au bon déroulement de la mission d'information.

La délégation souhaite enfin exprimer sa reconnaissance à S. Exc. M. Federico Di Roberto, Ambassadeur d'Italie en France, et à S. Exc. M. Örjan Berner, Ambassadeur de Suède en France, qui l'ont très aimablement accueillie à Paris pour des réunions de travail préalables à ce déplacement.

I. LA RÉFORME DES RETRAITES EN SUÈDE

La Suède vient de procéder à une réforme majeure de son système public de retraite : elle est ainsi en train de passer d'un système à deux étages, composé d'une retraite de base forfaitaire et d'une retraite complémentaire proportionnelle aux revenus, à un système unique à cotisations définies.

Cette réforme est originale parce qu'elle s'appuie sur une refonte totale des modalités d'acquisition et de calcul des droits à la retraite, avec la création de deux régimes obligatoires, l'un en répartition, l'autre en capitalisation.

La plupart des pays ayant réformé leur système de retraite ou projetant de le faire, ont choisi de conserver les régimes existants et d'en modifier les paramètres, en resserrant les conditions d'octroi des pensions de retraite et en aménageant les modalités de financement. C'est par exemple ce qu'a choisi de faire la France en 1993, à l'occasion de la réforme dite « Balladur ».

Comme le souligne l'économiste Laurent Vernière¹, cette approche est qualifiée de « réforme des paramètres » alors que la Suède, avec d'autres pays, a choisi de rénover totalement son système de retraite dans le but de le rendre à la fois financièrement viable à long terme, plus équitable et plus transparent.

A. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DES RÉGIMES PUBLICS DE RETRAITE SUÉDOIS

Avant la réforme, le système public de retraite était composé de deux parties : une retraite de base, versée par le système national de sécurité sociale, et une retraite complémentaire obligatoire. Au total, ces deux éléments assuraient un taux de remplacement moyen d'environ 65 %. L'âge normal de départ à la retraite était fixé à 65 ans, depuis le 1^{er} juillet 1976². Le départ pouvait cependant être repoussé jusqu'à 70 ans et anticipé à 60 ans avec un ajustement actuariel de la pension.

A ces deux piliers du système public de retraite, il convient d'ajouter deux autres dispositifs, à caractère privé : les régimes conventionnels de branche, auxquels adhèrent la quasi-totalité des actifs - 50 % des Suédois y ont

¹ Cf. Laurent Vernière, « La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ? », dans Questions retraite, Document de travail de la Caisse des dépôts et consignations, n° 99-21, septembre 1999.

² Il était fixé à 67 ans depuis 1913.

recours- et les assurances privées. Ces deux dispositifs n'ont pas été concernés par la réforme.

1. Le système national de sécurité sociale

Créé en 1913 et réformé en 1948, ce dispositif verse une pension universelle forfaitaire (Folkpension ou FP) à tous les résidents suédois¹, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure. La pension de base est en effet la même pour tout le monde sauf lorsque les deux conjoints reçoivent chacun une pension de vieillesse. La pension FP est ainsi égale à $0,96 \times$ montant de base² pour un célibataire et $0,78 \times$ montant de base pour chaque membre d'un couple.

Les pensions FP étaient financées par une cotisation sociale au taux de 5,86 % à la charge des employeurs et par des transferts budgétaires.

2. Le régime complémentaire public obligatoire par répartition (régime ATP)

Créé en 1960, il verse des pensions complémentaires contributives dont le montant est lié aux revenus d'activité. La pension est calculée sur la base du salaire moyen des quinze meilleures années et une activité professionnelle d'au moins 30 ans est requise pour percevoir une pension à taux plein³.

Le taux maximal de remplacement de la part du salaire au-delà du montant de base est de 60 % jusqu'à un plafond de 7,5 montants de base. Les pensions sont revalorisées selon l'indice des prix à la consommation. Un supplément de pension et des prestations supplémentaires d'aide au logement sont versées aux personnes qui ne perçoivent pas de retraite complémentaire ou dont la retraite complémentaire est d'un faible montant.

¹ Depuis 1973, pour bénéficier de la pension FP à taux plein, il faut avoir résidé en Suède pendant 40 ans entre les âges de 16 et 64 ans ou avoir exercé pendant 30 ans une activité professionnelle rémunérée assujettie à la sécurité sociale. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, la retraite est réduite proportionnellement.

² En 1998, le montant de base était de 36.400 couronnes pour calculer le montant des pensions et de 37.100 couronnes pour déterminer l'assiette des cotisations. Le montant de base est une unité de compte qui permet de convertir en points les cotisations versées et de calculer le montant de la pension. Une couronne suédoise valait alors 75 centimes. Elle vaut environ 79 centimes aujourd'hui.

³ Lorsqu'une personne a exercé une activité rémunérée pendant moins de 30 ans, sa pension est réduite proportionnellement.

Les pensions ATP ont été jusqu'en 1993 financées par le seul employeur : la cotisation s'élevait à cette date à 13 % de la totalité du salaire. Depuis 1994 est prélevée une cotisation du salarié. En 1998, le taux employeur était de 6,40 % et le taux salarié de 6,95 %.

Le régime ATP complétait ses ressources par les produits financiers de son fonds de réserve. En effet, le régime ATP a été, dès sa création, un régime par répartition avec un préfinancement partiel de ses engagements, c'est-à-dire que des réserves collectives ont été progressivement accumulées. La constitution de réserves visait deux objectifs¹ : lisser le taux de cotisation, et compenser la baisse du taux d'épargne des ménages consécutive à l'introduction du régime ATP.

Les réserves représentent actuellement 34 % du PIB, soit 5,1 années de prestations ATP. Elles sont gérées par le « National Pension Insurance Fund » *via* des fonds appelés AP-funds. Ils sont au nombre de 6, 85 % des réserves sont gérées par les fonds 1-3 qui ne peuvent investir que dans des actifs non risqués ayant le rendement à long terme le plus élevé. Les fonds 4-6 ont été créés en 1974 pour investir en actions, les actifs étrangers ne pouvant pas dépasser 10 % du total du portefeuille.

3. Un système critiqué et déséquilibré à long terme

Comme la majorité des pays occidentaux, la Suède est aujourd'hui confrontée à l'inadaptation de son système public de retraite du fait de l'évolution démographique du pays et du déséquilibre croissant entre cotisants et retraités. L'allongement régulier de l'espérance de vie et l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom auront en Suède des effets similaires à ceux attendus dans la plupart des pays développés. Le taux de dépendance démographique devrait passer de 3,3 cotisants pour un retraité en 2000, à 2,4 cotisants pour un retraité en 2020 : si 100 actifs financent en 2000 30 retraités, ils devront en financer entre 41 et 44 d'ici 2025. Sans modification des règles en vigueur, le coût des retraites atteindrait à cette date l'équivalent de 36 % de la masse salariale.

Outre qu'il n'était pas viable à long terme, l'ancien système de retraite était en outre critiqué car les modalités de calcul de la pension fondées sur les quinze meilleures années d'activité salariale favorisaient les carrières courtes et ascendantes au détriment des carrières longues et faiblement ascendantes.

¹ Cf. Laurent Vernière, *op. cit.* p. 3.

Statistiques pour l'année 1998¹

Nombre de retraités (hors réversion et invalidité)	
- Pension FP	1.594.000
- Pension ATP	1.343.000
Pension moyenne (couronnes)	
<i>Hommes</i>	
- Pension FP	29.837
- Pension ATP	90.718
<i>Femmes</i>	
- Pension FP	35.079
- Pension ATP	44.364
Réserves du régime ATP (milliards de K)	641,4
- AP-fund 1-3	587,7
- AP-fund 4-6	53,7
Réserves en % du PIB	34,2
- AP-fund 1-3	31,4
- AP-fund 4-6	2,8
Pensions versées (milliards de K)	193,3
- Pension FP + supplément	67,8
- Pension ATP	125,5
Pensions en % du PIB	10,3
- Pension FP + supplément	3,6
- Pension ATP	6,7

(1 couronne suédoise = 0,79 franc)

B. UNE CONCERTATION LONGUE ET APPROFONDIE

A la différence de nombreux pays, la Suède s'est engagée, dès les années 1980, dans un processus concerté de réforme de son système de retraites. Le débat a été particulièrement approfondi et s'est déroulé sur une quinzaine d'années.

Le processus de réforme a ainsi été engagé au début des années 1990 suite aux conclusions et propositions présentées par une commission instituée en 1984. Si les principes de la réforme ont été adoptés par le Parlement dès le 8 juin 1994, les modalités pratiques du nouveau régime de retraite qui viendra remplacer le régime de la pension de base et celui de la pension complémentaire (ATP), n'ont été adoptées que quatre ans plus tard, le 8 juin 1998.

¹ Source : L. Vernière, *op. cit.* p. 3.

La réforme est finalement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, mais les premières pensions de retraite qui en résultent ne seront versées qu'à partir de janvier 2001.

1. Un processus initié en 1984

Réformer un système de retraite est toujours une tâche ardue. Instruits de l'expérience du passé - la mise en place, en 1959, du régime complémentaire obligatoire ATP a donné lieu à une bataille politique particulièrement rude qui a débouché sur un référendum et des élections générales extraordinaires, les seules de la période d'après-guerre -, les principaux partis politiques suédois ont choisi de tenter d'éviter que de tels conflits ne se reproduisent. Il a fallu pour cela recourir à un processus politique nettement plus long et à une très large concertation¹.

Le processus de réforme des retraites a débuté avec la nomination d'une commission spéciale, en novembre 1984, par le Gouvernement social-démocrate de l'époque. Le sous-secrétaire du ministère des Affaires sociales a été nommé président de cette commission. Outre le président, la commission comprenait sept membres : trois représentants du Parti social-démocrate, un représentant pour chacun des quatre autres partis politiques présents au Parlement (mais qui n'étaient pas au pouvoir) : le Moderaterna (parti conservateur), le Folkpartiet (Parti libéral), le Centerpartiet (Parti du centre, ancien Parti des paysans) et le Vänsterpartiet (ancien Parti communiste).

Outre les membres eux-mêmes, deux catégories d'experts ont été nommés : les « sakkunniga » et les « experter ». Les « sakkunniga » étaient nommées pour l'ensemble des travaux de la commission et se trouvaient plus ou moins dans la même position que les membres, hormis le fait qu'elles ne représentaient pas des partis politiques. Les « experter » aidaient la commission en la faisant bénéficier de leurs compétences. Ces deux catégories avaient le droit d'écrire des rapports représentant l'avis de la minorité et d'émettre des réserves sur tout ou partie des recommandations de la commission.

¹ Cf *Eskil Wadensjö, « Suède : les révisions des régimes publics de retraite », dans Réforme des retraites et concertation sociale, sous la direction d'Emmanuel Reynaud, Bureau international du travail, Genève, 1999, p. 70 et suivantes.*

Historique de la réforme des retraites

Octobre 1984	Le Gouvernement demande au ministre de la Santé et des Affaires sociales de constituer une Commission des retraites.
1990	Rapport final de la Commission des retraites qui analyse le problème auquel est confronté le système public de retraite et propose des solutions pour garantir l'avenir des retraites.
Novembre 1991	Le ministre Bo Könberg est chargé de mettre en place un groupe de travail sur les retraites, constitué de représentants de tous les partis politiques présents au Parlement et chargé de formuler des propositions de réforme.
Août 1992	Le groupe de travail sur les retraites présente un mémorandum intitulé : « <i>Un système de retraite réformé : origine, principes, perspectives</i> ».
Février 1994	Le groupe de travail sur les retraites présente son rapport intitulé : « <i>Un système de retraite réformé</i> ».
28 avril 1994	Le Gouvernement présente au Parlement un projet de loi sur la réforme du système de retraite.
8 juin 1994	Le Parlement approuve les orientations proposées.
23 juin 1994	Le Gouvernement décide de constituer un groupe de travail chargé de suivre la mise en place de la réforme et composé de représentants des partis politiques ayant adopté les orientations de la réforme. Le groupe de travail a pour mission de préparer les textes législatifs sur lesquels reposera la réforme.
1 ^{er} juin 1995	Création d'une contribution de 1 % du revenu affecté au système de retraite.
28 juin 1995	Mémorandum ministériel intitulé : « <i>Un système de retraite réformé : des pensions fonctions du revenu</i> ».
Projet de loi de finances pour 1995	L'entrée en vigueur des premiers éléments de la réforme est reportée au 1 ^{er} janvier 1997.
Projet de loi de finances pour 1997	L'entrée en vigueur des premiers éléments de la réforme est reportée au 1 ^{er} janvier 1999.
Juin 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête officielle conduisant à des propositions pour un nouveau système de compensations financières pour les personnes invalides. • Enquête officielle sur le système de la pension de réversion.
Projet de loi de finances pour 1998	L'âge minimum pour bénéficier d'une pension de retraite passe de 60 ans à 61 ans.
Décembre 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête officielle sur le niveau des pensions des retraités nés avant 1937. • Enquête officielle : �tude sur les mécanismes des suppléments de logement.
Janvier-Mars 1998	Quatre études sur le système réformé des retraites sont présentées par le conseil de législation.
14 avril 1998	Maj-Inger Kingvall, ministre de la Protection sociale, présente au Parlement les projets de loi 1997/1998 : 151 et 1997/1998 : 152.
Juin 1998	La réforme du système des retraites est définitivement adoptée par le Parlement.

Des personnes appartenant aux trois grandes confédérations syndicales, LO (cols bleus), TCO (cols blancs) et SACO (travailleurs de formation universitaire) ont été nommées « sakkunniga ». D'autres « sakkunniga » représentaient la principale association patronale du secteur privé (la SAF), l'association patronale des municipalités, les deux plus grandes organisations de retraités, la fédération des organisations de handicapés, trois ministères (Finances, Travail, Affaires sociales), l'Office national d'assurance sociale et l'Institut de recherche de LO. Les « experter » venaient de LO, TCO et SACO, de la SAF et de l'Office national d'assurance sociale.

Au total, tous les partis politiques présents au Parlement, de même que les principaux partenaires sociaux et les groupes plus particulièrement concernés par le régime de retraite, ont participé aux travaux de la commission.

La commission a publié quatre rapports, en 1986, 1987, 1988 et 1989, sur des aspects spécifiques du système de retraite, tels que les pensions de réversion ou le régime de retraite à temps partiel. Le rapport final et la proposition de modification du régime de pensions de vieillesse ont été présentés en 1990. Toutefois, l'ampleur des protestations suscitées par ces conclusions a conduit le Gouvernement à nommer une nouvelle commission, composée cette fois uniquement de représentants de tous les partis politiques représentés au Parlement.

2. L'adoption des principes généraux de la réforme en 1994

La seconde commission a été désignée en novembre 1991 par le Gouvernement libéral-conservateur arrivé au pouvoir après les élections de septembre. Le ministre chargé des retraites, M. Bo Könberg¹, a été nommé président de la commission. Cette nomination traduisait l'importance que le Gouvernement attachait aux travaux de la commission. Les autres membres représentaient les partis présents au Parlement, dont le nombre s'élevait alors à sept. Cette fois-ci, les experts ne provenaient que du ministère des Finances, du ministère des Affaires sociales et de l'Office national d'assurance sociale.

Cette commission a rendu son rapport en mars 1994, en proposant une refonte radicale du système public de retraite. La proposition a été soutenue par les quatre partis libéraux et conservateurs alors au pouvoir, mais également par le principal parti d'opposition -le Parti social-démocrate. Les représentants du Vänsterpartiet (ancien Parti communiste) et de Ny Demokrati, un parti de droite représenté au Parlement de 1991 à 1994, se sont déclarés opposés aux propositions formulées.

¹ avec qui la délégation de la commission a pu avoir un entretien particulièrement fructueux.

Le Gouvernement a alors présenté au Parlement, le 28 avril 1994, un projet de loi définissant les principes généraux d'une réforme des retraites. Le 8 juin 1994, le Parlement approuvait les orientations proposées.

3. La définition des modalités de la réforme en 1998

Les principes de la réforme adoptés, il a fallu s'attacher aux modalités pratiques de celle-ci.

Une troisième commission - officiellement, un groupe de travail - a ainsi été constituée le 23 juin 1994. Composée uniquement de membres des cinq partis favorables à la réforme, elle était présidée par le ministre des Affaires sociales. Elle avait pour mission de travailler à la transformation des principes généraux en dispositions législatives.

Les élections de septembre 1994 ont vu le départ du Gouvernement libéral-conservateur et l'arrivée au pouvoir d'un Gouvernement social-démocrate. Le nouveau Ministre social-démocrate des affaires sociales a été nommé président du groupe de travail, mais ce dernier a continué à être composé des mêmes cinq partis politiques qu'avant les élections.

Les modalités définitives de la réforme n'ont finalement été adoptées que quatre ans plus tard, le 8 juin 1998, à une très large majorité (257 pour, 17 contre et 16 abstentions).

Initialement, le nouveau système, dont les principes avaient été adoptés par le Parlement en juin 1994, devait être mis en œuvre, en ce qui concerne le paiement des cotisations et l'accumulation des points de cotisation vieillesse, dès le 1^{er} janvier 1996. Cette date a toutefois été repoussée, par trois fois, au 1^{er} janvier 1999. Les premières pensions du nouveau système commenceront à être payées en l'an 2001.

Il apparaît à l'issue de ce processus que la réforme des retraites a débuté sous la forme d'une vaste étude impliquant partenaires sociaux et partis politiques, que les intervenants dans cette réforme ont ensuite été essentiellement les partis politiques représentés au Parlement et que, dans une troisième et dernière phase, la réforme n'a plus impliqué que les partis politiques qui lui étaient favorables¹.

Si l'influence des partenaires sociaux a progressivement diminué, du moins en ce qui concerne leur apport officiel aux travaux des commissions gouvernementales, ils n'ont cependant jamais cessé d'exercer des pressions,

¹ Cf *Eskil Wadensjö, op. cit. p. 78 et suivantes.*

dans certains cas, même, en étroite coopération avec les partis politiques impliqués.

Il n'en reste pas moins que le rôle finalement limité joué par les syndicats dans le processus reste, aux yeux des Suédois, une « énigme ».

C. UNE RÉFORME AMBITIEUSE QUI CONJUGUE RÉPARTITION ET CAPITALISATION

Trois objectifs ont été assignés au nouveau système de retraite :

- être budgétairement soutenable à long terme ;
- être totalement contributif en établissant un lien étroit entre les cotisations versées et la pension reçue ;
- être transparent en séparant complètement les fonctions d'assurance et de redistribution.

L'ancien système a été remplacé par un nouveau système public obligatoire composé de deux ensembles, l'un fonctionnant en répartition, l'autre en capitalisation, financés par une cotisation sociale prélevée au taux de 18,5 % sur les salaires et les revenus sociaux.

Le premier ensemble est un **régime à cotisations définies fonctionnant en répartition** géré par le ministère de la Sécurité sociale, auquel sont affectés 16 points de cotisations créditant des comptes individuels qualifiés de « notionnels ».

Le second ensemble est un **régime en capitalisation** géré par une nouvelle agence gouvernementale (PPM) avec des comptes individuels alimentés par 2,5 points de cotisation investis dans des actifs financiers diversifiés.

Sur les 18,5 % de cotisation totale, 16 % seront donc destinés à financer le régime général (système de répartition) et 2,5 % alimenteront un compte individuel de capitalisation. Le cotisant aura droit au moment de son départ à la retraite à deux types d'indemnités : l'une fondée sur ses revenus et ses cotisations (*Inkomstpension*) et l'autre fonction du rendement de ses placements (*Premiepension*).

La cotisation de 18,5 % portera sur les revenus jusqu'à un plafond de 278.000 couronnes suédoises¹ par an. Les personnes dépassant ce plafond

¹ Environ 220.000 francs.

devront avoir recours à d'autres dispositifs s'ils souhaitent obtenir une retraite plus confortable.

A l'issue de la période de transition, dont les modalités sont encore en discussion, les cotisations sur les salaires seront financées à parité par l'employeur et le salarié, chacun à hauteur de 9,25 % du salaire brut (soit en fait 8,47 % pour le salarié si on tient compte des dégrèvements fiscaux). Les cotisations des salariés sont ainsi passées de 6,95 % du salaire brut en 1999 à 7 % en 2000 et devraient augmenter progressivement pour atteindre 8,47 %.

1. Le régime par répartition

Les indemnités seront calculées sur la moyenne des revenus pendant la totalité de la vie active et non plus seulement sur les 15 meilleures années, comme c'est le cas aujourd'hui.

Le niveau de la pension résultera donc de l'effort de cotisation réalisé tout au long de la vie active et non plus sur une fraction de la carrière professionnelle.

Pour enregistrer cet effort contributif, chaque actif est titulaire d'un compte individuel qui est crédité annuellement des cotisations versées. Plus la carrière professionnelle est longue, plus important est le « capital » virtuel de cotisation à partir duquel est calculé le montant de la pension. La notion de durée d'assurance disparaît puisque le niveau de la pension est directement lié à la totalité de l'effort contributif sans limite de durée.

Le choix de ne pas plafonner la durée d'assurance, et, de fait, de ne plus fixer un âge légal de départ à la retraite, est censé fournir des incitations fortes pour que les actifs prolongent spontanément leur activité, sans passer par des mesures légales de recul de l'âge de départ.

En outre, la réforme a précisément défini l'assiette des cotisations. Cette assiette est extensive puisqu'elle comprend toutes les catégories de ressources qui concourent au niveau de vie de l'individu, quel que soit son statut au regard de l'activité, tout au long de son cycle de vie adulte. Deux types d'assiette sont distingués :

- les revenus permettant d'acquérir directement des droits à pension sont constitués des revenus tirés de l'activité professionnelle (salariée et non salariée), les aides perçues au cours de la période d'études et les prestations de

sécurité sociale¹ (prestations maladie, chômage, familiales, invalidité, etc.). Cette assiette est appelée « pensionable earnings » ;

- des revenus de référence sont accumulés pour les périodes durant lesquelles aucun revenu (ou un faible revenu) n'est perçu (« pensionable amounts ») : années consacrées à l'éducation des jeunes enfants, période de service national, période d'invalidité ou de retraite anticipée. La principale caractéristique de cette catégorie de droits est qu'elle est calculée en reconstituant un revenu censé représenter le niveau de vie du bénéficiaire. Ce revenu est un « revenu notionnel » en ce sens qu'il n'a pas été effectivement perçu mais ouvre des droits à la retraite.

Seul un âge minimal de liquidation des droits à la retraite a été retenu et fixé à 61 ans. Au-delà de 61 ans, le départ à la retraite est flexible, le mode de calcul de la pension étant fonction de l'âge effectif de liquidation des droits à la retraite. La retraite peut être partielle et interrompue en cas de reprise d'activité. La notion d'âge de départ légal à la retraite tel qu'il était fixé jusqu'à présent a été en fait supprimée.

Les cotisations et les versements du système de répartition seront également liés à la croissance économique. Ainsi, le « capital » virtuel créditant chaque compte individuel est revalorisé chaque année selon un indice égal à la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu réel moyen par tête auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois.

Le système de retraite sera également sensible aux évolutions démographiques. Le montant de la pension accordé sera calculé selon l'espérance de vie moyenne au moment du départ à la retraite.

Le calcul de la pension dans le régime par répartition est l'une des innovations de la réforme suédoise. La somme des droits à la retraite accumulés au cours de la vie active forme un « capital » C au moment du départ à la retraite. La pension annuelle est déterminée en appliquant à ce capital C un diviseur G, mesurant l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient le nouveau retraité.

Le mode de revalorisation des pensions est directement lié à la méthode de calcul du diviseur G. En effet, la formule retenue pour l'index de revalorisation prend en compte la norme de 1,6 % de la façon suivante :

Index = taux d'inflation + (taux de croissance réelle du revenu par tête - 1,6 %).

¹ L'Etat prend en charge la cotisation employeur et le bénéficiaire des prestations la cotisation salarié.

Les pensions ne bénéficient de gains de pouvoir d'achat qu'à condition que le taux de croissance réelle du revenu par tête soit supérieur à la norme de 1,6 %. Les gains seront alors égaux à la différence entre ces deux termes. A l'inverse, lorsque le taux de croissance réelle du revenu par tête est inférieur à la norme de 1,6 %, les pensions enregistreront des pertes de pouvoir d'achat. La revalorisation des pensions est en conséquence flexible et dépend des bonnes performances de l'économie *via* les gains de pouvoir d'achat du revenu par tête.

2. Le régime en capitalisation

L'un des éléments novateurs de la réforme, outre son caractère consensuel et progressif, tient à l'introduction d'une part de capitalisation. En effet, sur les 18,5 % de cotisation totale, 16 % seront destinés à financer le régime général (selon un système de retraite par répartition) et 2,5 % alimenteront un compte individuel de capitalisation.

Dans le régime en capitalisation, les individus ont la liberté de choix du placement de leur épargne dans des actifs financiers nationaux ou étrangers. Ils communiquent leurs choix à une nouvelle agence gouvernementale (*Premiepensionmyndigheten* ou PPM) créée en juillet 1998 pour administrer ce régime, les pouvoirs publics ayant choisi de centraliser des activités spécifiques telles que la gestion administrative et financière de comptes individuels en capitalisation.

L'agence nationale pour les fonds de retraite, l'autorité de surveillance « PPM » (*premiepensionmyndigheten*), a été instituée pour contrôler le bon fonctionnement du système de capitalisation et servir d'interface entre les cotisants qui décident de l'allocation de leur épargne dans les différents actifs financiers offerts et les organismes financiers agréés qui font des offres de produits financiers. PPM collecte et agrège les demandes individuelles d'actifs financiers et, après appel d'offres, exécute les ordres d'achat. Il n'y a ainsi jamais de relations directes entre les cotisants individuels et les organismes financiers.

Ces derniers n'ont donc pas à gérer des comptes individuels et des ordres individuels d'achat et de vente d'actifs. Ils sont par contre responsables de l'information donnée aux épargnants. Chaque gestionnaire privé devra conclure un accord de coopération avec « PPM ».

Le budget de fonctionnement de cette autorité est financé sous la forme d'un prélèvement de 0,3 % sur les versements des assurés. Jusqu'en 2020, les sommes ainsi obtenues seront cependant insuffisantes pour assurer le fonctionnement de PPM, qui devra emprunter auprès d'un organisme d'Etat.

PPM est chargée de diffuser une importante information auprès des assurés (guide, site internet, centre d'appels) pour les aider à choisir leur gestionnaire de compte. Dès le mois d'octobre 2000 en effet, les Suédois ont dû choisir leur gestionnaire parmi les 450 fonds existants. Nombre de ces fonds viennent d'ailleurs d'être créés par les organisations syndicales afin de collecter les avoirs de leurs membres.

Les salariés qui n'ont pas choisi de gestionnaire, volontairement ou involontairement, voient leur placement géré par le « 7^{ème} fonds » national de retraite. Ce 7^{ème} fonds -dont des équivalents existent également au Chili et en Nouvelle-Zélande- devrait à terme gérer les comptes d'environ 35 % des salariés, avec des placements « sans risques ». Cette structure devra cependant faire face à une forte concurrence, l'un des objectifs de la réforme étant précisément d'encourager la concurrence entre les gestionnaires.

3. La période de transition

Le nouveau régime, basé sur le montant et la durée des cotisations, sera obligatoire et s'appliquera partiellement aux personnes nées entre 1935 et 1953, et intégralement aux personnes nées à partir de 1954.

Les cohortes nées avant 1938 relèvent de l'ancien système. Le nouveau système de retraite sera progressivement mis en place avec une période de transition au cours de laquelle les cohortes d'assurés nées entre 1938 et 1953 relèveront à la fois de l'ancien et du nouveau système avec une part croissante du nouveau système selon une clé de répartition prédéterminée (cf. le tableau « Mise en place progressive de la réforme »). La génération née en 1954 sera la première cohorte relevant totalement du nouveau système lorsqu'elle atteindra l'âge minimal de départ à la retraite de 61 ans en 2014.

Pour permettre le passage de l'ancien au nouveau système, quatre fonds « tampon » d'égale importance ont été créés en janvier 2001, à partir des cinq premiers fonds nationaux de retraite « *AP-fonden* » sur les sept qui existent à ce jour. Dotés au total de 600 milliards de francs, ils auront pour mission de lisser les écarts temporaires entre les cotisations et les versements et devraient permettre de réguler les déficits dans les années où le creux démographique sera le plus fort.

Mise en place progressive du nouveau système de retraites

Année de naissance	Part de la pension provenant du nouveau système	Part de la pension provenant de l'ancien système
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

Enfin, il convient de préciser que les personnes n'ayant qu'une faible pension versée par le nouveau système bénéficieront d'une pension minimale différentielle versée à partir de 65 ans sous conditions de ressources¹. Le niveau de ce minimum de pension est relativement élevé (2,13 fois le montant de base pour un célibataire) de sorte qu'on estime que près de 40 % des retraités devraient en bénéficier. Ces prestations seront financées par le budget de l'Etat et revalorisées selon l'indice des prix à la consommation.

¹ Un individu ayant une pension publique (régime en répartition et régime en capitalisation) inférieure à 1,26 montant de base reçoit un complément de pension différentiel qui porte ses ressources au niveau de 2,13 montants de base. Lorsque sa pension est comprise entre 1,26 et 3,07 montants de base, il reçoit un supplément de pension égal à 0,87 montant de base (2,13 - 1,26) moins 48 % de la différence entre sa pension et 1,26 montant de base. Une pension supérieure à 3,07 montants de base ne donne droit à aucun supplément.

4. Les questions en suspens

A l'occasion des entretiens menés avec les forces politiques, syndicales et associatives concernées, la délégation a pu mesurer le sentiment de fierté qu'inspirait aux Suédois le fait d'avoir pu réformer leur système de retraite avant que la situation financière des différents régimes ne se dégrade véritablement.

La délégation a toutefois pu noter qu'au-delà d'un consensus de principe, il existait certaines nuances d'appréciations sur les modalités de la réforme.

Ainsi, les représentants de l'Association nationale des retraités restent réticents quant à l'introduction des fonds de capitalisation, car ils auraient préféré que ces fonds soient gérés plutôt par l'Etat que par les gestionnaires privés.

Les organisations syndicales, qui n'avaient d'ailleurs pas été associées à la phase politique ultime de mise au point de la réforme, ont également exprimé quelques divergences de points de vue.

Comme l'association nationale des retraités, la principale confédération syndicale suédoise, la confédération générale du travail (L.O.), a souligné que le cumul de revenus tout le long de la vie se révélait plus équitable que le système précédent, qui favorisait plutôt les carrières courtes et à forte progression de rémunération. La confédération générale du travail regrette toutefois que l'âge « flexible » de départ à la retraite ne tienne pas compte de la pénibilité du travail de certaines professions, et que la privatisation des fonds de retraite fasse disparaître un levier traditionnel de la politique économique de l'Etat.

Pour sa part, la confédération générale des travailleurs intellectuels (SACO) s'est satisfaite du fait que les travailleurs puissent, s'ils le souhaitent, travailler plus longtemps durant leur vie active. Par ailleurs, cette dernière s'est exprimée contre la prise en compte des périodes de congés parentaux, et de service militaire pour le calcul des droits à pension. Toutefois, une fois ce principe retenu, elle a souhaité que les périodes d'études supérieures donnent également lieu à ouverture de droits.

Enfin, la confédération des employeurs suédois (SAF) souhaite voir augmenter la part réservée à la capitalisation. Elle regrette toutefois que la réforme des retraites ne revienne pas sur le niveau « trop élevé » des prélèvements, et continue de critiquer la création d'une nouvelle administration chargée de contrôler les gestionnaires de fonds.

La mise en place de ce nouveau système semble en outre générer des difficultés pratiques et un certain scepticisme de l'opinion. A cet égard, les pouvoirs publics attendent beaucoup des syndicats qui devraient contribuer à expliquer à leurs membres les mécanismes - complexes - du nouveau système.

Nombre de problèmes restent cependant en suspens :

- la nécessaire compensation salariale du fait de l'importante augmentation des cotisations à la charge des salariés de 6,95 % à 8,47 % des revenus ;

- les modalités pratiques de fonctionnement du mécanisme d'indexation des cotisations et des pensions sur la croissance économique. Le Parlement n'a pas encore pris de décision sur ce point, pourtant indispensable à assurer l'équilibre à long terme du système.

- l'application du principe de la flexibilité de l'âge de départ à la retraite et, notamment, son articulation avec les règles du marché du travail. Le Gouvernement espère que les salariés et les employeurs arriveront par la négociation à des accords collectifs sur ce point. Si tel n'est pas le cas, il envisage de légiférer.

Le processus de la réforme n'est donc pas totalement achevé et il faudra vraisemblablement attendre la fin de l'année 2001 pour pouvoir en dresser un premier bilan.

II. LA RÉFORME DES RETRAITES EN ITALIE

Alors que l'Italie présente, au sein des pays de l'OCDE, les perspectives démographiques les plus défavorables, le système de retraite italien reste l'un des plus généreux au monde et son financement, assuré pour un tiers par le budget de l'Etat, s'élève d'ores et déjà à 14 % du PIB italien.

Ce constat a conduit l'Italie à engager, à l'image de la Suède, des réformes importantes de son système public de retraite. Par deux réformes successives décidées en 1992 (« réforme d'Amato ») et en 1995 (« réforme Dini ») complétée par les mesures prises en 1997 par le Gouvernement Prodi), l'Italie a modifié radicalement les modalités d'acquisition, de liquidation et de revalorisation des droits à la retraite en adoptant un dispositif ayant de nombreux points communs avec la réforme suédoise.

Les entretiens qu'a pu avoir la délégation dans ce pays ont permis d'apprécier le consensus qui a caractérisé les réformes passées, comme les divergences sur les suites à leur donner.

A. UN SYSTÈME PUBLIC DE RETRAITE PARTICULIÈREMENT GÉNÉREUX

Si on la compare aux autres pays européens, l'Italie présente une double originalité :

- le poids des dépenses de protection sociale y est plus faible qu'ailleurs,
- au sein de ces dépenses, le poids des retraites est particulièrement élevé.

Le système de retraite italien a une longue histoire puisque les premiers dispositifs de retraite datent de 1863¹. La réforme réalisée en 1969 a conduit à la mise en place d'un système d'assurances sociales fonctionnant en répartition dont l'une des principales caractéristiques a été de créer pour les salariés du secteur privé la possibilité de départ anticipé en retraite connu sous le terme de « pension d'ancienneté ». Dans les années 1970 et 1980, diverses

¹ Cf. Laurent Vernière, « La réforme du système de retraite en Italie », dans Questions retraite, Document de travail de la Caisse des dépôts et consignations, n° 99-22, octobre 1999, p. 2 et suivantes.

mesures législatives ont apporté des améliorations au système sans que soient prévues les implications financières à long terme¹.

Au début des années 1990, l'Italie disposait par conséquent d'un système de retraite par répartition fortement éclaté et hétérogène, offrant en matière de droits à la retraite des conditions considérées comme très avantageuses bien que disparates selon les régimes.

Plus de quarante régimes en annuités composaient ce système qui couvrait 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).

L'âge de départ à la retraite et l'avantage procuré par la retraite d'ancienneté, les règles de calcul (durée d'assurance et salaire de référence) et de revalorisation des pensions concouraient à la générosité du système mais étaient des facteurs à la source de profonds déséquilibres.

1. Une multiplicité de régimes

Deux organismes pilotent le système de retraite :

- L'INPS (Institut national de sécurité sociale) gère « l'Assurance générale obligatoire » (AGO) qui affine l'ensemble des actifs du secteur privé et de quelques entités du secteur public. Le principal régime est celui des salariés du secteur privé, « Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti » (FPLD), avec 11.173.200 cotisants en 1998. L'INPS gère également l'assurance obligatoire des professions indépendantes (artisans, commerçants, agriculteurs et autres non-salariés agricoles, soit 5.300.000 cotisants),

- L'INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza Dell'Amministrazione Pubblica) gère les régimes de retraite des salariés du secteur public dont les populations les plus importantes sont les agents de l'Etat (1.850.000 cotisants) et les agents des collectivités locales (1.350.000 cotisants).

A ces deux institutions s'ajoutent les onze caisses des professions libérales qui totalisent 243.000 cotisants. La réforme de 1995 a également créé un organisme, le GIAS (Gestione Interventi Assistenziali e di Sostegno), financé par le budget de l'Etat et chargé de verser les prestations d'assistance et de solidarité.

¹ Le taux d'annuité a progressivement été augmenté pour être fixé à 2 % en 1976 alors qu'il était de 1,85 % en 1969 et 1,62 % antérieurement.

Année 1997. Vieillesse, survie, invalidité¹

	Nombre de retraités (milliers)	Prestations nettes (1) (milliards de liras)	Cotisants (milliers)	Cotisations et transferts (milliards de liras)	Taux de cotisation d'équilibre (2)	Taux de cotisation institutionnel (3)
Secteur privé	10.647,2	137.615,0	11.669,5	119.797,7	40,5 %	32,4 %
• INPS	10.511,0	130.942,0	11.403,8	113.457,2	41,0 %	32,7 %
• Autres	136,2	6.673,0	265,7	6.340,5	32,5 %	29,0 %
Secteur public	2.542,5	73.171,5	3.826,7	53.736,6	45,3 %	32,7 %
• INDPAP	2.184,1	64.514,8	3.529,2	49.300,8	43,6 %	32,7 %
• Autres	358,3	8.656,8	297,6	4.435,8	63,4 %	32,5 %
Professions indépendantes affiliées à l'INPS	4.102,7	24.257,2	4.280,0	18.087,2	20,8 %	15,2 %
Professions libérales	93,6	1.609,5	372,1	2.064,3	9,2 %	8,0 %
Divers	111,1	1.446,8	280,2	1.507,2	15,8 %	16,7 %
TOTAL	17.497,1	238.100,1	20.428,4	195.193,1	37,0 %	28,5 %

(1) Il s'agit des prestations à la charge des régimes, hors prestations financées par transferts du budget de l'Etat. Le montant total des prestations invalidité, vieillesse, survie était de 277.681 milliards de liras en 1997.

(2) Le taux de cotisation d'équilibre est calculé en rapportant les prestations nettes à l'assiette des cotisations.

(3) Il s'agit des taux de cotisation institutionnels résultant des réformes de 1992 et 1995.

Comme le montre l'écart entre les taux de cotisation institutionnels et les taux de cotisation d'équilibre, les différents régimes font face à un profond déséquilibre que confirme l'évolution des soldes depuis dix ans.

Soldes du système de retraite obligatoire

(milliards de liras)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Salariés du secteur privé	- 5.137	- 7.211	- 7.115	- 10.848	- 14.575	- 18.939	- 22.013	- 8.654	- 18.122
Secteur public	- 4.103	- 6.386	- 7.717	- 11.719	- 13.811	- 18.132	- 20.528	- 14.445	- 17.115
Artisans et commerçants	2.050	1.701	3.110	3.869	3.833	4.070	4.139	2.903	617
Professions agricoles	- 5.027	- 5.224	- 4.322	- 4.864	- 6.313	- 6.079	- 5.140	- 6.551	- 6.975
Professions libérales	717	791	1.086	871	246	587	547	547	515
TOTAL	- 11.500	- 16.329	- 14.958	- 22.691	- 30.620	- 38.493	- 42.995	- 26.200	- 41.080

¹ A partir du 1^{er} janvier 1999, le taux de change franc/lire est fixé à 1.000 liras = 3,39 francs ou 1 franc = 295,18 liras.

En 1997, les prestations totales de vieillesse, survie et invalidité représentaient 14,3 points de PIB et celles à la charge des régimes 12,3 points de PIB.

2. Des modalités très avantageuses de calcul des droits à la retraite

Avant 1992, le système de retraite italien se caractérisait par de nombreuses modalités avantageuses de calcul des droits à la retraite¹.

La « pension d'ancienneté » était l'un de ses avantages offerts aux salariés.

Comme dans tous les pays, chaque assuré pouvait liquider sa pension de retraite lorsqu'il atteignait l'âge légal de départ à la retraite (60 ans pour les hommes, 55 ans pour les femmes dans le secteur privé, 65 ans et 60 ans pour les non-salariés, 60 ans pour les deux sexes pour les agents des collectivités locales et 65 ans pour les agents de l'Etat).

L'Italie se démarquait de ce modèle général avec le dispositif supplémentaire de la « pension d'ancienneté » liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation sans condition d'âge, durée fixée à 35 ans dans le secteur privé et à 20 ans dans le secteur public². Cette disposition a donné naissance à une population de « jeunes retraités », ce qui induisait une charge financière d'autant plus lourde que le montant des pensions individuelles était élevé, en particulier dans le secteur public³.

La formule de calcul de la pension de retraite permettait également d'offrir des taux de remplacement élevés, quelles que soient les circonstances de la carrière professionnelle.

La pension liquidée P était égale à $P = S * N * T_a$ où S est le salaire de référence, N la durée de cotisation validée plafonnée à 40 ans, et T_a le taux d'annuité. Le salaire de référence S était égal au salaire moyen des cinq dernières années d'activité pour les salariés du secteur privé⁴, au dernier mois de salaire majoré de 18 % pour les fonctionnaires d'Etat et au dernier mois de salaire pour les fonctionnaires des collectivités locales.

¹ Cf. L. Vernière, *op. cit.* p. 4 et suivantes.

² Dans le secteur public, la durée d'assurance requise était de 15 années pour les femmes mariées.

³ Avec le dispositif de la pension d'ancienneté, l'âge moyen effectif de départ à la retraite était inférieur à 60 ans quel que soit le statut professionnel et le sexe.

⁴ Le salaire moyen des cinq dernières années était revalorisé selon l'indice des prix à la consommation.

Les modalités de calcul des taux d'annuité conduisaient à un taux de remplacement de 80 % des derniers salaires bruts d'activité pour une durée d'assurance validée de 40 ans. Pour une carrière complète, le taux de remplacement du salaire net de cotisations sociales et après impôt sur le revenu était voisin de 90 % pour les salariés du secteur privé et supérieur à 100 % pour les salariés du secteur public.

Quel que soit le régime, les pensions étaient revalorisées en fonction d'une combinaison de l'indice des prix à la consommation et des gains de pouvoir d'achat des salaires des secteurs privé et public¹.

Le régime de retraite était enfin complété par un dispositif d'indemnités de fin de carrière (Trattamento di Fine Rapporto ou TFR) en faveur des salariés des secteurs privé et public. Dans le secteur privé, ce dispositif était alimenté par une cotisation fixée à un taux relativement élevé, 7,41 %. Les cotisations collectées étaient gérées au sein des entreprises et utilisées comme source de financement interne. Depuis 1982, le capital accumulé était annuellement revalorisé selon un index égal à 1,5 % plus 75 % du taux d'inflation. En période de forte inflation, le rendement de ce capital pouvait être négatif.

3. Un système déséquilibré

Comme dans la plupart des pays développés, le premier déséquilibre à court et long terme était financier en raison de la forte croissance tendancielle des prestations accentuée par le vieillissement de la population. On rappellera à cet égard que l'Italie connaît le taux de fécondité le plus bas de la planète.

Les déficits financiers apparaissent par ailleurs d'autant plus insoutenables que le poids du système de retraite en Italie exprimé en pourcentage du PIB était élevé par comparaison avec les autres pays européens et que le financement de la retraite occupait une place prépondérante dans le système de protection sociale au détriment des autres fonctions collectives².

La seconde catégorie de déséquilibres se rapportait à l'inégal traitement des individus selon leur catégorie sociale et de leur statut, en raison de la diversité des règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite générant des redistributions de revenus en défaveur des individus ayant des carrières professionnelles modestes ou irrégulières. Au total, le système

¹ Les pensions supérieures à trois fois la pension minimum étaient toutefois revalorisées selon un index égal à 75 % du taux d'inflation plus les gains de pouvoir d'achat du salaire moyen.

² En 1998, la part des retraites vieillesse et survie dans les dépenses de protection sociale à la charge des administrations publiques était de 66 %, alors qu'en France cette part (y compris les préretraites) était de 50 %.

semblait peu solidaire avec des besoins de financement croissants mettant en péril les finances publiques et son maintien laissait apparaître des perspectives de fortes hausses des taux de cotisation.

B. UNE RÉFORME PROFONDE ET CONSENSUELLE

L'Italie a procédé, depuis 1992, à une profonde réforme de son système de retraite, réforme réalisée en deux grandes étapes.

Première étape : 1992. Le Gouvernement Amato, face à l'ampleur de la crise des finances publiques, prend des mesures d'urgence qui recueillent un consensus général grâce à la prise de conscience par tous de la gravité de la situation.

Le projet de réforme du Gouvernement de coalition Amato a en effet été conçu après la crise monétaire de l'été 1992 et la sortie de la lire du SME, dans le contexte d'une opinion publique passablement traumatisée.

Deuxième étape : 1995 jusqu'à 1997. Les gouvernements Dini et Prodi mettent en œuvre des mesures plus structurelles visant à harmoniser les règles des différents régimes et à passer d'un régime rétributif à un régime contributif. Le consensus est obtenu grâce à la négociation avec les partenaires sociaux.

1. La réforme Amato (1992)

En 1992, le Gouvernement Amato entreprend une réforme sévère du système de retraite en vue de réduire le déficit public italien. Le projet de loi se fixe quatre objectifs :

- préserver le système en vigueur,
- maintenir la part des dépenses de retraite dans le PIB,
- uniformiser les règles entre le secteur public et le secteur privé,
- garantir les droits échus.

Pour ce faire, les mesures suivantes sont prises, applicables à tous les régimes¹ :

¹ Cf. Stéphanie Toutain, « La réforme des systèmes de retraite en Italie. Les enseignements d'une expérience originale », dans *Futuribles*, février 2000, pp. 45-46.

- **Elévation progressive de l'âge de la retraite**, entre 1994 et 2002, d'un an tous les deux ans jusqu'à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes.

L'âge du départ à la retraite est officiellement fixé, en 1992, à 62 ans pour les hommes mais la retraite peut être anticipée à partir de 57 ans en payant des pénalités. Symétriquement, il est possible de continuer à travailler au-delà de l'âge légal durant la période de transition. Les travailleurs optant pour cette possibilité bénéficient d'une majoration d'un point du taux d'annuité servant au calcul de leur pension (3 % au lieu de 2 %). Cette mesure couvre quasiment tous les travailleurs, à l'exclusion de quelques catégories (les non-voyants, les invalides, ceux inscrits à des régimes prévoyant une limite d'âge plus élevée et les assurés de quelques fonds).

- **Allongement de la période de référence** prise en compte pour déterminer le montant de la pension. Graduellement, et au même rythme pour tous les assurés, ladite période sera portée aux dix dernières années. L'allongement sera effectif pour les régimes du secteur privé en 2002, 10 ans avant ceux du secteur public (2012). Pour les nouveaux assurés (à l'exception de quelques catégories privilégiées : pilotes d'avion, journalistes), la retraite sera calculée sur l'ensemble de la vie active en éliminant toutefois les salaires annuels inférieurs à un certain pourcentage pour une période donnée.

- **Instauration de trois modalités de calcul du montant de la pension :**

- pour les assurés ayant une ancienneté contributive supérieure à 15 ans, la base de calcul est la rémunération moyenne réévaluée des cinq dernières années, majorée de la moitié de celle de la période de temps comprise entre l'entrée en vigueur de la réforme et la date de liquidation de la retraite ; jusqu'à atteindre la limite maximale de 10 années. Cette même limite doit être atteinte en 10 ans dans le secteur public.

- pour les assurés ayant une ancienneté contributive inférieure à 15 ans, on ajoute au produit du calcul sur la moyenne réévaluée des cinq dernières années (avant le 1er janvier 1993) celui du calcul sur toute l'ancienneté échue entre l'entrée en vigueur de la réforme (1er janvier 1993) et la date de liquidation de la retraite.

- pour les nouveaux assurés (à partir du 1er janvier 1993), le montant de la retraite est déterminé à partir de la moyenne de l'ensemble des rémunérations perçues durant la vie active.

- **Augmentation de la durée de cotisation requise** pour bénéficier d'une pension vieillesse : de 15 à 20 ans, au rythme d'un an tous les deux ans,

à partir de 1993. En 2001, l'ancienneté contributive minimum doit être de 20 ans.

- **L'exigence contributive** pour l'octroi de la pension d'ancienneté -appelée à disparaître à terme- est uniformisée à 35 ans.

- **La dégressivité du multiplicateur de calcul de la retraite de base est accélérée** : 1,6 % par année pour les salaires compris entre 1 et 1,33 fois le plafond de l'INPS ; 1,35 % par année pour les salaires compris entre 1,33 et 1,66 fois le plafond ; 1,10 % par année pour les salaires compris entre 1,66 et 1,9 fois le plafond ; 0,90 % par année pour les salaires supérieurs à 1,9 fois le plafond.

- **L'indexation annuelle** des retraites s'effectue conformément à l'évolution des prix.

La réforme Amato concerne de manière différente les assurés selon qu'ils relèvent du secteur privé ou public. Pour les premiers, l'âge de la retraite à taux plein doit augmenter de cinq ans, pour les hommes comme pour les femmes, et la période de référence pour le calcul du montant de la pension doit s'allonger de cinq ans. Pour les fonctionnaires, l'âge de la retraite à taux plein doit s'abaisser de cinq ans pour les femmes -il est maintenu à 65 ans pour les hommes. Par ailleurs, la période de référence est étendue de celle du dernier salaire aux 10 dernières années ; chaque année contributive ne donnant droit qu'à 2 % de la moyenne des salaires (au lieu de 2,14 %) et l'ancienneté contributive pour l'octroi des pensions d'ancienneté passant de 20 à 35 ans pour les hommes et de 15 à 35 ans pour les femmes.

Les indépendants ne sont guère touchés par la réforme Amato puisqu'elle est calée sur leur propre régime.

La réforme Amato a essentiellement consisté à modifier certains paramètres du système afin de les rendre moins avantageux dans le but de ralentir la progression des dépenses. La structure et la logique du système n'ont pas été modifiées, laissant persister les facteurs de déséquilibre financier et les inégalités socioprofessionnelles au regard de la retraite.

Les effets de cette réforme peuvent être résumés par le tableau suivant qui compare le taux de cotisation d'équilibre avant et après la réforme pour le régime des salariés du secteur privé (FPLD). Le tableau montre que la réforme de 1992 aurait permis de stabiliser le taux de cotisation d'équilibre mais à un niveau très élevé, difficilement supportable par le système économique.

C'est pourquoi trois ans plus tard, le dossier de la réforme du système de retraite a été rouvert dans le contexte de la qualification de l'Italie pour le passage à la monnaie unique.

Taux de cotisation d'équilibre du FDLP

(en %)

	Avant la réforme	Après la réforme
1995	46,1	43,1
2000	48,3	40,6
2005	50,3	39,3
2010	53,7	40,0

Source : INPS

2. La réforme Dini (1995)

Le projet présenté en 1994 par le Gouvernement de M. Berlusconi poursuivait dans la voie d'un durcissement, à effets immédiats, des paramètres des régimes, notamment en prévoyant de pénaliser les départs avant l'âge normal par l'application de taux de réduction aux pensions servies. Le conflit social majeur que ce projet a engendré en octobre et novembre 1994 est à l'origine de la chute du Gouvernement Berlusconi.

Pourtant, quelques semaines plus tard, les syndicats proposaient d'eux-mêmes ce qui allait devenir quelques mois plus tard la réforme Dini.

La réforme du Gouvernement Dini est de fait très particulière puisqu'elle reprend quasiment sans modification le projet présenté en janvier 1995 par la plate-forme regroupant les trois grandes centrales italiennes (CGIL, CISL). Le négociateur gouvernemental, Tiziano Treu, universitaire et ancien conseiller juridique de la CISL, n'avait en effet pas jugé utile de présenter un contre-projet.

L'objectif affiché de cette réforme était de stabiliser dans un premier temps le poids des retraites dans le PIB aux alentours de 15 %, puis d'arriver à terme à égaliser recettes et dépenses du régime.

Cette réforme ne se contente pas d'interventions sur les paramètres des régimes destinées à réaliser des économies : elle permet de passer d'un système où les pensions étaient de simples fonctions de la rémunération en fin de carrière à un système où les pensions sont directement assises sur les cotisations versées pendant l'ensemble de la vie active.

La réforme a accéléré le calendrier de la modification des paramètres d'âge de départ à la retraite et resserré les conditions d'octroi de la pension

d'ancienneté. Mais la disposition la plus radicale a consisté à unifier les conditions d'acquisition des droits à la retraite en les fondant sur le principe de la « capitalisation virtuelle » et en faisant dépendre le montant de la pension de l'espérance de vie au moment de la liquidation de la pension.

L'âge de départ à la retraite devient flexible entre 57 et 65 ans. Ne pouvant supprimer brutalement le dispositif de la pension d'ancienneté, le législateur a programmé sa disparition en 2013 et a, pendant la période de transition, fortement resserré les conditions nécessaires pour en bénéficier en introduisant une disposition avec condition d'âge. Le tableau suivant résume l'échéancier retenu actuellement en vigueur.

Pension d'ancienneté : conditions d'âge et de durée de cotisation validée

	SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ			SALARIÉS DU SECTEUR PUBLIC			NON-SALARIÉS		
	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge	Avec condition d'âge		Sans condition d'âge
	Age minimal	Durée validée	Durée validée	Age minimal	Durée validée	Durée validée	Age minimal	Durée validée	Durée validée
1998	54 ans	35 ans	36 ans	53 ans	35 ans	36 ans	57 ans	35 ans	40 ans
1999	55 ans	35 ans	37 ans	53 ans	35 ans	37 ans	57 ans	35 ans	40 ans
2000	55 ans	35 ans	37 ans	54 ans	35 ans	37 ans	57 ans	35 ans	40 ans
2001	56 ans	35 ans	37 ans	55 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2002	57 ans	35 ans	37 ans	55 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2003	57 ans	35 ans	37 ans	56 ans	35 ans	37 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2004	57 ans	35 ans	38 ans	57 ans	35 ans	38 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2005	57 ans	35 ans	38 ans	57 ans	35 ans	38 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2006	57 ans	35 ans	39 ans	57 ans	35 ans	39 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2007	57 ans	35 ans	39 ans	57 ans	35 ans	39 ans	58 ans	35 ans	40 ans
2008	57 ans	35 ans	40 ans	57 ans	35 ans	40 ans	58 ans	35 ans	40 ans

Source : Ministère du Travail

Pour liquider une pension d'ancienneté à taux plein avec une durée de cotisation validée de 35 ans, une condition d'âge a été rajoutée, ce qui revient à fixer un âge minimal de départ à la retraite égal à terme à 57 ans pour les salariés et 58 ans pour les non-salariés. Le départ à la retraite sans condition d'âge nécessitera à terme une durée validée de 40 ans pour obtenir une pension à taux plein.

Par ailleurs, le calendrier de relèvement de l'âge légal de départ à la retraite établi lors de la réforme de 1992 a été raccourci. A partir du 1^{er} janvier

2000, il est fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes¹. Au total, l'âge de départ devient flexible puisque, après l'achèvement de la période de transition, il sera compris entre 57 et 65 ans².

La réforme Dini a en outre complètement modifié les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite : le principe rétributif selon lequel le montant de la pension était une annuité dépendant des derniers salaires d'activité a été supprimé pour être remplacé par un principe contributif imitant la technique de la capitalisation. Chaque cotisant est titulaire d'un compte individuel qui est crédité « virtuellement » des cotisations retraite versées au cours de sa carrière professionnelle. Ces cotisations accumulées sont revalorisées annuellement selon un index égal à la moyenne mobile des taux de croissance du PIB des cinq dernières années. Au moment de la liquidation de la retraite, le capital « virtuel » ainsi accumulé est converti en annuités en lui appliquant un coefficient de conversion dépendant de l'âge à la liquidation. Les coefficients de conversion ont été déterminés pour prendre en compte l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite et une norme de progression du PIB en volume de 1,5 % par an, de telle sorte que les retraités reçoivent par avance une part des gains de productivité futurs.

Une longue période de transition a été prévue qui verra coexister les deux systèmes de calcul des droits à la retraite

A partir du 1^{er} janvier 1996, le système de retraite comprend trois catégories d'assurés définies selon leur durée de cotisation antérieure, catégories qui dépendent de l'ancienne et/ou de la nouvelle législation :

- les nouveaux assurés relèvent entièrement du nouveau système de comptes individuels. Les premières liquidations de pension de cette catégorie interviendront au plus tôt en 2031 pour une durée d'assurance de 35 années et 2036 pour 40 années ;

- les assurés ayant validé plus de 18 années de cotisations continueront à relever en totalité de l'ancien système de calcul des droits à la retraite prenant en compte la réforme d'Amato. Les assurés de cette catégorie liquideront en totalité leur pension selon les règles de l'ancien système jusqu'en 2018 ;

- les assurés ayant validé moins de 18 années de cotisations relèvent d'un système mixte mêlant les deux méthodes de calcul des droits à la retraite. Les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995 sont déterminés selon le principe

¹ Des aménagements sont prévus pour certaines catégories d'assurés tels que, par exemple, les handicapés.

² Pour liquider la pension avant 65 ans, il est cependant nécessaire que le montant de la pension soit supérieur de 20 % du montant de la prestation minimum.

rétributif et les droits acquis après cette date sont calculés selon la nouvelle législation. Les liquidations de cette catégorie auront lieu de 2014 à 2036.

La longueur de la période de transition, ainsi que le lent durcissement des conditions d'accès aux pensions d'ancienneté, affaiblissent cependant singulièrement la portée de la réforme Dini, en en faisant une solution de long terme insuffisante à viabiliser les équilibres financiers à court et moyen terme (seulement 0,6 % de PIB d'économies par an sur la période 1996-2005).

De plus, le traitement privilégié des travailleurs ayant plus de dix-huit années d'activité induit un déplacement de revenu arbitraire entre les générations. La modification décennale du coefficient de conversion (procédure en elle-même trop discontinue et aléatoire, qui risque d'induire de nombreux effets pervers) posera de la même manière un problème d'égalité entre cohortes.

3. Le prolongement de la réforme par le Gouvernement Prodi (1997)

Le Gouvernement Prodi, en fin d'année 1996, avait engagé un processus de consultation - mise en place de la commission Onofri sur la protection sociale - puis de concertation avec les partenaires sociaux, avec pour objectif de poursuivre les réformes par de nouvelles mesures vigoureuses : forte accélération de la période de transition, instauration d'un mécanisme automatique de révision du coefficient de transformation, révision des différentes dérogations...

La crise politique de la première quinzaine d'octobre 1997, déclenchée par l'aile gauche de la coalition gouvernementale (Rifondazione comunista), entraîna une forte réduction de l'ampleur de la réforme Prodi, objet d'un accord avec les syndicats le 2 novembre 1997.

La réforme Prodi accélère le durcissement des conditions d'accès aux pensions d'ancienneté, avec en particulier le passage à 40 ans de cotisations requises dès 2004 au lieu de 2008. L'exonération jusqu'en 2001 des ouvriers et assimilés du privé, qui représentent 70 % de l'assiette potentielle des personnes concernées, obtenue par Rifondazione lors de la crise politique d'octobre 1997, réduit cependant singulièrement la portée immédiate de cette mesure.

La programmation du relèvement des cotisations effectives des non-salariés, qui passeront progressivement de 15 % à 19 %, a également pu être obtenue. Au total, les résultats atteints peuvent cependant apparaître faibles en regard de la gravité de la situation - le déficit des régimes de retraite atteint

5 % du PIB - et des efforts de concertation et de communication déployés par le Gouvernement tout au long de l'année 1997.

C. UNE RÉFORME ENCORE INACHEVÉE

Les réformes successives ont commencé à produire leurs effets : la croissance des dépenses de retraite, qui était encore de +12,8 % par an entre 1990 et 1992, a été considérablement ralentie puisqu'elle n'a atteint que +4,4 % en 1999. A long terme, ces effets restent cependant insuffisants à assurer la pérennité du système de retraite.

1. Les limites des réformes

Le choix d'une très longue période de transition entre les deux systèmes de calcul des droits à la retraite - 40 ans ! - est un compromis destiné à rendre acceptable la réforme mais il a le principal inconvénient d'en affaiblir l'efficacité. Il repousse en outre l'ajustement sur les générations futures, sans pour autant assurer la viabilité financière à moyen terme du système des retraites.

Le débat sur la réforme du système de retraite n'est toutefois pas encore clos en Italie. Les compromis adoptés lors de la réforme « Dini » en 1995 pour rendre acceptable la transformation complète du système de retraite rendent incertaine l'efficacité de la réforme et laissent présager de nouvelles adaptations. Outre la longueur de la période de transition, les principales insuffisances portent sur le choix de certains paramètres.

Ainsi, le choix des modalités de calcul et de revalorisation des pensions, en particulier l'utilisation d'un « taux d'actualisation » fixé à 1,5 % dans le but d'offrir initialement le taux de remplacement le plus élevé possible lors de la liquidation, conduit à un niveau de pension différent selon les générations avec le risque d'un décrochage, en termes de niveaux de vie comparés, entre les « jeunes » retraités et les « vieux » retraités. Cette situation pourrait entraîner des revendications de rattrapage du pouvoir d'achat des pensions qui mettraient en péril l'équilibre financier du système.

L'âge de départ à la retraite est flexible mais sur une plage (de 57 à 65 ans) qui apparaît trop large.

La révision des coefficients de conversion tous les dix ans est l'un des maillons faibles de la réforme, sachant que l'espérance de vie après 60 ans devrait continuer à s'accroître. La longueur du délai avant révision affaiblit l'impact de la prise en compte de l'espérance de vie dans le calcul du

coefficient de conversion et, en conséquence, ne permet pas de corriger automatiquement l'effet du vieillissement individuel.

En dépit d'une longue préparation de l'opinion publique et d'une intense concertation avec les partenaires sociaux, la réforme Prodi de 1997 peut donc apparaître comme insuffisante à assurer la viabilité à long terme du système de retraite.

2. Les incertitudes quant aux suites à donner aux réformes

Le Gouvernement D'Alema semblait donc à son tour contraint par les engagements européens de l'Italie de rouvrir le chantier des retraites. Les premières réactions syndicales, fortement négatives, l'ont conduit à y renoncer.

L'intention gouvernementale, exprimée par le président du conseil M. D'Alema, le 22 juin 1999, était pourtant de réaliser un nouvel ajustement sur les dépenses de retraite dès le projet de loi de finances 2000. Il s'agissait pour l'essentiel de durcir une nouvelle fois les conditions d'accès aux pensions d'ancienneté, avant la clause du rendez-vous de 2001 prévue par la réforme Prodi. L'opposition résolue des syndicats, déclinée tout au long du mois de juillet, à toute accélération des calendriers négociés en 1997, a forcé le Gouvernement à y renoncer.

L'influence majeure des confédérations syndicales, renforcée par la pratique de la concertation sociale en Italie, fait en effet de la réforme du régime des retraites une question politique particulièrement sensible. Le revers des démocrates de gauche lors des dernières élections européennes n'est pas ainsi sans lien avec l'annonce d'une réforme, faite par M. D'Alema à la veille du scrutin.

Les grandes centrales syndicales italiennes, dont la moitié des adhérents sont des retraités, disposent dans ce domaine d'une grande influence sur les propositions gouvernementales : en 1995, quelques semaines après avoir fait chuter le gouvernement Berlusconi sur son projet en matière de retraites, les syndicats ont proposé eux-mêmes ce qui allait devenir quelques mois plus tard la réforme Dini, permettant l'adoption d'un régime de retraite à base contributive.

Comme a pu le constater la délégation lors des entretiens qu'elle a eus avec leurs représentants, les syndicats s'affirment satisfaits en l'état actuel des choses : le poids des pensions dans le PIB a été stabilisé, et toute nouvelle modification du régime ne peut être, selon eux, que suspendue aux résultats de l'évaluation de la réforme prévue pour 2001.

La majorité et l'opposition restent également prudentes avant les élections de 2001, qui précéderont vraisemblablement l'évaluation, et donc toute accélération ou accentuation de la réforme. Les objectifs à court terme de la majorité sont la revalorisation des retraites minimales et la poursuite de l'harmonisation des différents régimes.

3. Le débat sur les fonds de pension

Le débat se porte aujourd'hui sur les modalités de développement des fonds de pensions, objectif qui recueille l'approbation de tous les acteurs, conscients que la baisse du montant des pensions publiques rend impératif le développement de régimes complémentaires.

Le système de retraite italien est désormais articulé autour de trois piliers :

- le système public : système par répartition, qui fournit aujourd'hui (système rétributif) une pension égale à 80 % du salaire, et devrait fournir demain (système contributif) 60 % du salaire. Le montant de la cotisation est de 32,7 % du salaire ;

- les fonds de pensions « contractuels » : négociés au niveau des branches, ils sont collectifs et redistributifs. L'abondement obligatoire est paritaire (deux fois 1,5 % du salaire), comme la gestion. Les abondements font l'objet de déductions fiscales et sociales, dans la limite d'un plafond ;

- les fonds de pensions « ouverts » : à adhésion facultative et individuelle.

Or le système italien présente une originalité qui est au centre des projets de réforme : le TFR (Trattamento di Fine Rapporto), pécule équivalent à 7 % de la rémunération totale du travailleur, qui lui est versé par son entreprise lorsqu'il la quitte.

Le Gouvernement a déposé en septembre 2000 un projet de loi visant à transférer ce TFR des caisses des entreprises vers les fonds de pension, ce qui soulève, comme a pu le constater la délégation, de nombreux débats :

- les syndicats y sont favorables, à condition que ce TFR ne puisse -du moins durant une période minimale de quatre ans- être versé qu'aux fonds contractuels, fonds collectifs à la gestion desquels ils participent, et qui conservent un objectif redistributif. Ils souhaitent également que ce développement de la prévention complémentaire ne se fasse pas au détriment du système public ;

- les entreprises d'assurance y sont également très favorables, à condition que le TFR puisse être transféré sur tous les types de supports, y compris les fonds privés à adhésion individuelle. Elles souhaiteraient en sus une baisse du niveau de cotisations et de pensions du système public, qui permette le décollage des fonds privés ;

- le patronat, s'il partage ce dernier objectif, reste en revanche réticent à l'idée d'un transfert du TFR, qui se traduirait par la perte de ce qui constitue aujourd'hui pour les entreprises une source gratuite de financement. Il réclame donc au Gouvernement des contreparties, qui pourraient prendre la forme d'une baisse massive (10 pts) des cotisations au système public.

A ce jour, le projet de loi n'a pas encore été examiné par le Parlement, ce qui confirme *a posteriori* le pronostic pessimiste exprimé par M. Cesare Salvi, Ministre du travail, qui avait déclaré, lors de l'entretien qu'il a accordé à la délégation : « *franchement, je ne sais pas si nous arriverons à faire passer cette réforme avant les élections* ».

En tout état de cause, il semble que le système de retraite italien ne subira pas de réforme profonde avant l'évaluation de la réforme en cours, prévue pour 2001, qui n'aura vraisemblablement lieu qu'au lendemain des élections législatives, compte tenu de la sensibilité politique de ce sujet en Italie.

*

* *

Par delà les différences, plusieurs traits communs ressortent de l'analyse des réformes engagées en Suède et en Italie : la volonté marquée de trouver un consensus entre les différentes forces politiques et sociales, le choix de modifier de façon profonde les fondements du système de retraite et le recours à la capitalisation comme complément de la répartition.

Il ne s'agit pas de chercher à importer des solutions toutes faites pour répondre aux problèmes auxquels notre pays est confronté. L'analyse des expériences étrangères peut toutefois contribuer à l'élaboration et à l'introduction d'innovations ou de solutions originales, correspondant à notre contexte national.

A cet égard, la France pourrait utilement s'inspirer des enseignements des réformes suédoise et italienne au moment où elle semble hésiter à s'engager dans un processus de réforme. Les réformes entreprises en Suède et en Italie ne sont certes pas exemptes de faiblesses ; elles ont cependant le courage d'innover pour contourner les difficultés de réformer les régimes par répartition sans léser les générations futures. A l'évidence, les évolutions

souvent audacieuses des systèmes de retraite suédois et italiens méritent, en bien des aspects, d'être prises en considération.

PROGRAMME DE LA MISSION

1^{ère} partie : Suède (mardi 5 - samedi 9 septembre 2000)

- **MARDI 5 SEPTEMBRE**

21 heures 40 : Arrivée à l'aéroport de Stockholm. Accueil par S.Exc. M. Patrick Imhaus, Ambassadeur de France en Suède, et par Mme Sylvie Sturel, deuxième conseiller.

- **MERCREDI 6 SEPTEMBRE**

10 heures - 12 heures : Séance de travail au Ministère des Affaires sociales pour la présentation du système de retraites avec M. Peter Andren, secrétaire de ministère, Mme Agneta Karlsson, conseiller politique, et M. Joakim Kellner, coordinateur international.

14 heures - 15 heures 30 : Entretien au Parlement avec M. Bo Könberg, parlementaire du Parti libéral, membre du groupe de réalisation de la réforme de retraites, ancien Ministre chargé des retraites.

16 heures : Réunion au PRO (Pensionärernas Riksorganisation - Association nationale des retraités) avec M. Lage Andreasson, Président de l'association, M. Einard Edvardsson, expert des retraites, M. Leif Karlsson, secrétaire de l'Association.

20 heures : Dîner à la résidence de l'Ambassadeur de France.

- **JEUDI 7 SEPTEMBRE**

9 heures 30 - 10 heures 30 : Réunion au SACO (Confédération générale des travailleurs intellectuels suédois) avec M. Anders Lönnberg, directeur général, et M. Harald Martensson, ombudsman pour les questions de retraites.

11 heures - 12 heures 15 : Réunion à la SAF (Confédération des employeurs suédois) avec M. Christian Bratt, responsables des contacts internationaux, M. Hans Gidhagen, expert des questions de retraites.

12 heures 15 : Déjeuner de travail à la SAF.

14 heures - 15 heures 30 : Réunion au LO (Confédération générale du travail de Suède) avec Mme Ellen Linder, membre de la section des salaires et du bien-être, et Mme Gunilla Persson, membre de la section internationale.

16 heures : Séance de travail au Ministère des finances avec Mme Eva Lindström, directrice du budget, M. Sten Hansen et M. Jeens Magnusson, hauts fonctionnaires de la direction du budget, membres du groupe de la réalisation de la réforme de retraites.

• ***VENDREDI 8 SEPTEMBRE***

9 heures - 11 heures 30 : Réunion au PPM (Premiepension-smyndigheten - Agence nationale pour les fonds de retraites) avec M. Hans Jacobsson, directeur général, M. Hans Nyman, chef du service juridique.

13 heures 30 - 15 heures : Réunion au 7^e Fonds (7^e AP-FONDEN) avec M. Peter Norman, directeur général.

• ***SAMEDI 9 SEPTEMBRE***

17 heures 10 : Départ pour Rome

21 heures 55 : Arrivée à l'aéroport de Rome.

2^{ème} partie : Italie
(dimanche 10 - mercredi 13 septembre 2000)

• ***DIMANCHE 10 SEPTEMBRE***

20 heures 30 : Dîner de travail offert par M. Christian Masset, Ministre-conseiller à l'ambassade de France à Rome.

• ***LUNDI 11 SEPTEMBRE***

9 heures 30 : Entretien avec M. Desiata, président de Assicurazione Generali et de l'ANIA (Association nationale des compagnies d'assurance).

10 heures 30 : Entretien avec les responsables des relations extérieures de l'Union italienne du travail (UIL), M. Cedrone, de la Confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL), M. Cal, et de la Confédération générale italienne du travail (CGIL), M. Barbieri.

13 heures 30 : Déjeuner de travail à la résidence de S. Exc. M. Jacques Blot, Ambassadeur de France en Italie (Palais Farnese).

16 heures : Entretien avec M. Larizza, Président du Conseil national pour l'économie et le travail (CNEL).

• ***MARDI 12 SEPTEMBRE***

10 heures : Entretien avec M. Fadda, Vice-Directeur général de la Confindustria.

12 heures 30 : Entretien avec M. Innocenti, Président de la Commission travail public et privé de la Chambre des députés (Camera dei Deputati - Palazzo Montecitorio).

13 heures 30 : Déjeuner de travail avec M. Paolo Onofri, Conseiller pour les affaires économiques et financières du Président du Conseil.

15 heures - 17 heures 30 : Séance de travail à l'Institut national de la statistique italien (ISTAT) . Accueil par M. Zuliani, président.

18 heures : Entretien avec M. Smuraglia, Président de la Commission du travail du Sénat (Senato - Palazzo Madama).

• ***MERCREDI 13 SEPTEMBRE***

12 heures : Entretien avec M. Cesare Salvi, Ministre du travail.

17 heures 30 : Départ pour Paris.