

SAUVEGARDE RETRAITES

Les retraites
en Allemagne

une gouvernance
courageuse face au défi
du vieillissement

par le professeur
Jacques Bichot

Sauvegarde
Retraites



Sauvegarde Retraites
53 rue Vivienne - 75002 Paris
Tél. : 01 43 29 14 41
Fax : 01 43 29 14 64
www.sauvegarde-retraite.org

Les retraites en Allemagne

Une gouvernance courageuse face au défi du vieillissement

L'Allemagne a un problème démographique sérieux : l'espérance de vie y progresse à peu près comme en France, mais les naissances, elles, sont peu nombreuses. Les cohortes (personnes nées une année donnée) des années 1960 comptaient environ 1 400 000 membres chacune ; les effectifs de celles des années 1990 se situent entre 1 000 000 et 800 000 ; et en 2011 on a compté 663 000 naissances pour 852 000 décès. Quelle différence avec la France, où le remplacement des générations (qui nécessite un peu plus de 2 enfants par femme) est presque assuré ! Dans ces conditions, quel avenir pour le système allemand de retraites par répartition ? Doit-on prédire sa faillite ?

Eh bien, non ! Depuis plus de 20 ans, l'Allemagne mène de front l'intégration de ses Länder de l'Est et une réforme structurelle progressive de ses retraites. Passage aux points, regroupement des régimes, relèvement de l'âge « normal » de départ en retraite, mise en place d'une formule de calcul de la valeur du point adaptant celle-ci aux conditions démographiques, incitations à préparer individuellement des retraites par capitalisation, l'Allemagne fait évoluer son système de retraites pour le rendre capable d'affronter sans défaillance l'hiver démographique qui pointe à l'horizon. Dans la situation actuelle, qui peut être dite automnale, les résultats obtenus consistent en un triple zéro très méritoire : zéro déficit, zéro dette, zéro augmentation des cotisations. Cela ne garantit pas que tout se passera bien dans dix, vingt et trente ans, mais en comparaison de la France, disons-le en termes familiers : il n'y a pas photo !

De plus, l'Allemagne rend son système de retraites plus souple pour les affiliés, on pourrait presque dire convivial : la date de liquidation peut être avancée ou retardée, dans certaines limites, sans que l'assuré y perde ou y gagne ; les liquidations partielles sont possibles, libérant les cessations progressives d'activité professionnelle de toute pesanteur bureaucratique ; le cumul emploi/retraite est autorisé sans restriction ; les couples mariés peuvent opter pour le partage des droits à pension en remplacement de la réversion.

Ainsi, sans avoir réalisé une réforme « big-bang » à la suédoise, et tout en conservant certains archaïsmes comme l'existence d'une retraite spécifique pour les fonctionnaires (beaucoup moins nombreux qu'en France) et pour les professions libérales, l'Allemagne a su rendre « soutenable » son système de retraites par répartition, et le compléter par des formules de capitalisation dont certaines se développeront probablement de façon importante, compensant la modicité croissante des pensions servies par l'assurance vieillesse générale.

Certes, ces réformes aboutissent à des retraites par répartition moins généreuses qu'en France pour les retraités, compte tenu des régimes complémentaires. L'Allemagne consacre à ces pensions 12,1 points de PIB ; compte tenu du moindre vieillissement de la population française, il suffirait à notre pays de 10 points de PIB pour assurer le même niveau de transfert des actifs vers les retraités : il en est à 13,6 points ! Autrement dit, la redistribution des travailleurs vers les retraités est un tiers plus pesante pour les actifs français que pour leurs homologues allemands. Concrètement, les seniors français liquident leurs pensions plus tôt, et obtiennent des mensualités plus importantes.

Imiter l'Allemagne conduirait donc la France à faire de sérieuses économies en matière de retraites. Nos réformes de 1993, 2003 et 2010 n'ont pas, et de loin, amené notre pays dans la situation qui est celle de l'Allemagne. La compétitivité de cette dernière résulte pour une part non négligeable du fait que les seniors y sont proportionnellement plus nombreux à exercer une activité professionnelle : si la France évoluait dans le même sens, les prélèvements sur les actifs diminueraient, ce qui permettrait de stabiliser ou de réduire le coût du travail sans peser sur le pouvoir d'achat des travailleurs.

Nous ne préconisons cependant pas d'imiter servilement l'Allemagne en matière de réforme des retraites : les deux pays n'ont pas les mêmes façons de procéder. C'est plutôt une inspiration qui pourrait nous être profitable : notre voisin a montré que l'on pouvait avancer pourvu que le réalisme l'emporte sur l'idéologie, et que les réformes structurelles ne soient pas systématiquement écartées comme étant utopiques. Et au-delà de ces grandes lignes, le magasin d'accessoires allemand peut être visité avec intérêt : retraite par points, formules simples et efficaces pour adapter chaque année la valeur du point aux évolutions démographiques, liberté du cumul emploi/retraite, possibilité de liquider sa pension à taux partiel, choix entre réversion et partage des droits à pension, attention des travailleurs attirée sur la baisse inéluctable de la générosité du système par répartition et la nécessité d'une épargne en vue de la retraite, etc., nous avons à prendre et à apprendre.

- 1 - Le problème démographique allemand**
- 2 - Grandes lignes de la réponse allemande au défi démographique**
- 3 - Caractéristiques du système de retraites allemand**
- 4 - Aspects statistiques, économiques et financiers**
- 5 - La montée de la capitalisation**
- 6 - Conclusion : des pistes pour la France ?**

Introduction

L'Allemagne a relevé plusieurs défis depuis la fin de la seconde guerre mondiale. En premier lieu celui de la reconstruction : le pays était dévasté par la guerre, privé d'une partie importante de sa jeunesse, séparé en deux par le « rideau de fer » ; malgré cela, il s'est reconstruit, du moins à l'Ouest, à grande vitesse, avec un taux de croissance particulièrement élevé ; son commerce extérieur est assez rapidement devenu excédentaire, et le Deutsche Mark a conquis le rang de monnaie occidentale la plus forte avec le franc suisse ; enfin, la RFA a renoué avec ce qui fut le génie de Bismarck dans les années 1880 : elle s'est à nouveau dotée d'un système de protection sociale efficace, formant avec une organisation capitaliste ce qu'il est convenu d'appeler l'économie sociale de marché, ou encore le capitalisme rhénan.

La réforme de 1957 est généralement considérée comme fondatrice de l'actuelle *Rentenversicherung*, l'assurance vieillesse publique fonctionnant par répartition qui couvre la grande majorité des Allemands. Auparavant, l'assurance vieillesse créée par Bismarck fonctionnait par capitalisation ; seul un genre de minimum vieillesse était financé selon le principe « *pay-as-you-go* » qui utilise immédiatement les cotisations ou impôts pour payer les pensions. En 1957, peu avant des élections législatives, les discussions en cours depuis quelques années aboutirent à une réforme consensuelle : le gouvernement chrétien-démocrate du chancelier Adenauer et le Parti social-démocrate (SPD) s'entendirent pour passer complètement à la répartition et pour rendre les pensions « dynamiques », c'est-à-dire concrètement les indexer sur les revenus professionnels, grâce au prélèvement effectué sur les dits revenus. Les pensions augmentèrent en proportion des salaires.

Cette formule, adoptée à une époque où la natalité était forte en Allemagne, ne pouvait pas perdurer à un vieillissement important par le haut (longévité croissante) et par le bas (faible fécondité). Des pensions proportionnelles aux salaires peuvent être versées en prélevant une proportion donnée de ces salaires, si et seulement si le nombre des salariés reste constant en proportion de celui des retraités. Il fallut donc réviser en profondeur la « dynamique » mise en place en 1957, prendre des dispositions permettant d'ajuster la générosité de l'assurance vieillesse à la capacité de paiement des travailleurs. Ce fut la réforme (à nouveau consensuelle) de 1989 - 1992, suivie de plusieurs autres, pas toutes consensuel-

les, en 1997, 2001, 2005 et 2007 (celle-ci réalisée par le gouvernement de grande coalition de la chancelière Angela Merkel).

L'Allemagne a donc commencé à tenir compte du défi démographique peu avant la France (1989 au lieu de 1993) mais de façon plus vigoureuse : confrontée à un vieillissement plus inquiétant à terme, elle adopta des remèdes que l'on pourrait presque qualifier de « remèdes de cheval », qui ont eu pour effet de rendre sa situation financière nettement plus saine que celle du système de retraites français. Concrètement, le régime principal, couvrant 80 % des Allemands, dégage un léger excédent, celui des fonctionnaires titulaires (beaucoup moins nombreux qu'en France) ne pose pas de sérieux problèmes, et celui des professions libérales dégage des excédents colossaux proportionnellement à sa taille.

Il faut donc regarder attentivement comment nos voisins ont réussi, malgré leur handicap démographique, et en dépit du coût pharamineux de la réunification, à éviter le piège des déficits permanents. Il ne s'agit pas de copier la façon dont l'Allemagne a géré son problème de retraites, mais d'y puiser une partie de l'inspiration qui, visiblement, fait défaut à la classe politique de notre pays quand il s'agit de prendre ce problème à bras le corps¹.

¹ C'est d'ailleurs dans cette optique que la commission des affaires sociales du Sénat, pour préparer la réforme des retraites de 2010, a fait réaliser un rapport d'information sur l'assurance vieillesse allemande et ses réformes. Ce rapport reste, à ce jour, une source fort utile.

1 - Le problème démographique allemand

Tous les pays développés, et la plupart des pays émergents, sont confrontés au vieillissement de leur population. Mais qu'appelle-t-on vieillissement ? Il faut distinguer le vieillissement « par le haut » (de la pyramide des âges), correspondant à un recul de l'âge moyen au décès ; et le vieillissement « par le bas », celui qui correspond à une raréfaction des naissances.

Le vieillissement « par le haut » est plutôt sympathique, car on trouve généralement agréable de vivre plus longtemps, pourvu que ce soit en bonne santé : or justement, les personnes qui ont 70 ou 80 ans aujourd'hui sont en moyenne nettement plus alertes que leurs homologues des années 1950. Pour les régimes de retraite par répartition, le vieillissement par le haut est gérable, pour peu que la population accepte de consacrer à l'activité professionnelle une partie assez importante (environ les deux tiers) des années supplémentaires de vie en bonne santé. Le vieillissement « par le bas » pose un problème plus délicat, car il oblige à diminuer le niveau des pensions, ou à augmenter celui des prélèvements sur les actifs, ou encore à consacrer au travail tous ou presque tous les gains d'espérance de vie en bonne santé.

L'Allemagne, nous allons le voir, est confrontée à ces deux sortes de vieillissement. Pour le vieillissement « par le haut », il n'y a guère de différence entre elle et la France. En revanche, pour le vieillissement « par le bas », elle se trouve dans une situation bien plus difficile, comparable à celle de l'Italie, de l'Espagne ou de la Grèce, pays où la natalité, comme en Allemagne, est très faible.

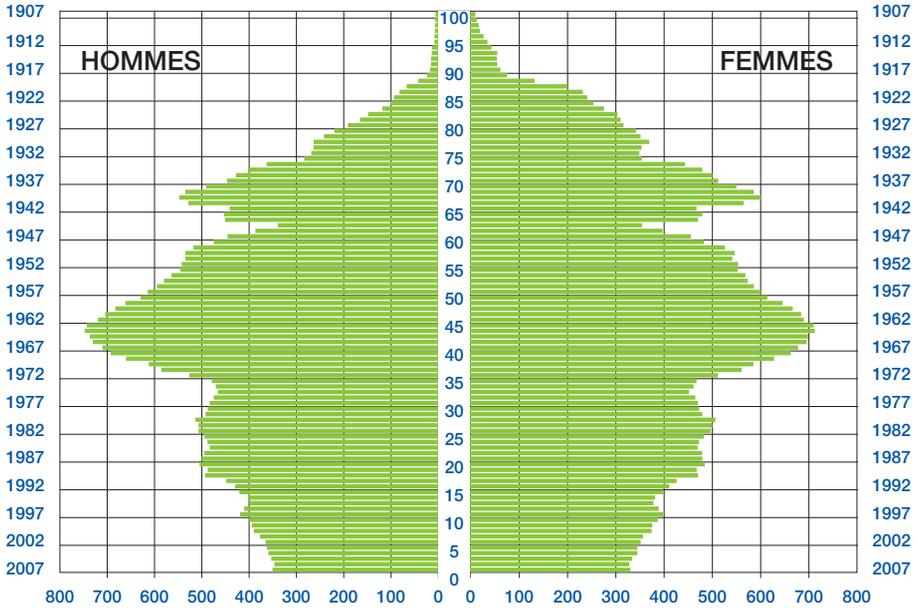
Le vieillissement de l'Allemagne

L'Allemagne a connu des périodes de forte natalité, par exemple du milieu des années 1950 jusque vers la fin des années 1960. Mais depuis 40 ans (1972) les naissances s'y font rares. La pyramide des âges allemande (cf. graphique ci-contre) nous montre cela mieux qu'une avalanche de chiffres.

La combinaison des statistiques pour les années passées et des projections à l'horizon 2060 montre que l'évolution des groupes d'âges (groupe de la formation initiale : 0 à 19 ans ; groupe de l'âge actif : 20 à 64 ans ; groupe de l'âge de la retraite : 65 ans et plus) est depuis quelque temps, et sera vraisemblablement dans les prochaines décennies, peu favorable aux

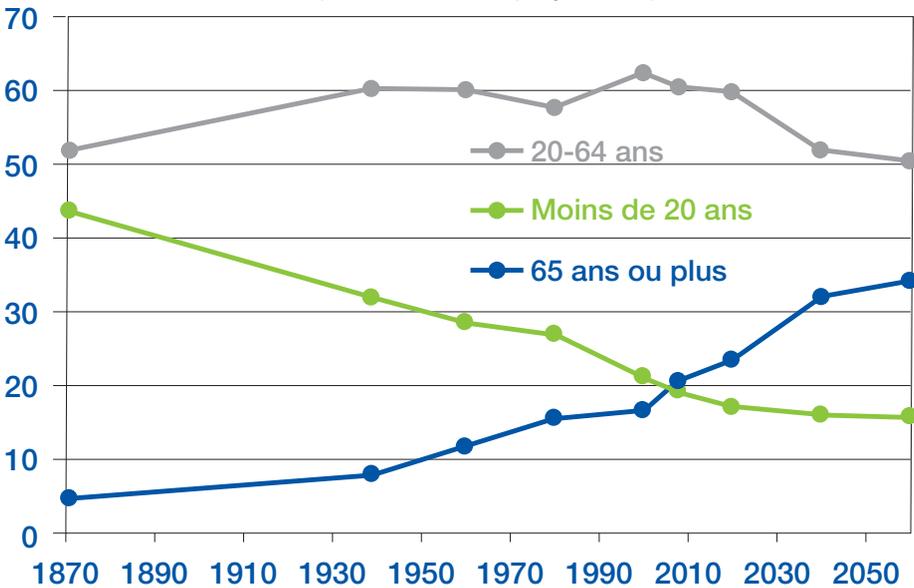
ALLEMAGNE 2008

Pyramide des âges en chiffres ABSOLUS



F. Héran, INED, mars 2011

Évolution des groupes d'âges en Allemagne de 1870 à 2060 (observations + projections)



F. Héran, INED, mars 2011

retraites par répartition, qui sont d'autant plus faciles à faire fonctionner que la population d'âge actif est importante par rapport à la population d'âge à être retraité.

Certes, utiliser les mêmes tranches d'âge pour les trois groupes durant près de deux siècles n'est pas la bonne méthode : en 1870, la plupart des personnes se mettaient à travailler bien avant 20 ans, et étaient vieilles bien avant 65 ans, tandis qu'en 2060 les Occidentaux se formeront peut-être en moyenne jusqu'à 23 ou 25 ans, et seront probablement en état de travailler, physiquement et intellectuellement, pour la plupart d'entre eux, jusqu'à plus de 70 ans, voire plus de 75 ans. En effet, l'espérance de vie sans incapacité a augmenté depuis des décennies à peu près au même rythme que la longévité, et (malgré une récente stagnation) il n'est pas absurde de penser que sa progression n'est pas terminée.

Néanmoins, ce graphique a une valeur pédagogique certaine : il montre vers quelle impasse irait un pays comme l'Allemagne pour ses retraites par répartition si, d'ici 2060, ses habitants ne prenaient pas l'habitude de travailler en moyenne nettement au-delà de 65 ans : 70 personnes en âge d'être à la retraite (au lieu de 20 en 1970) pour 100 en âge d'exercer une activité professionnelle est une situation vraiment difficile à gérer !

La réforme votée en 2007, consistant à augmenter progressivement l'âge « normal » de départ à la retraite de 65 ans en 2011 à 67 ans en 2030, fait partie de la solution à ce problème mise en place par les pouvoirs publics allemands.

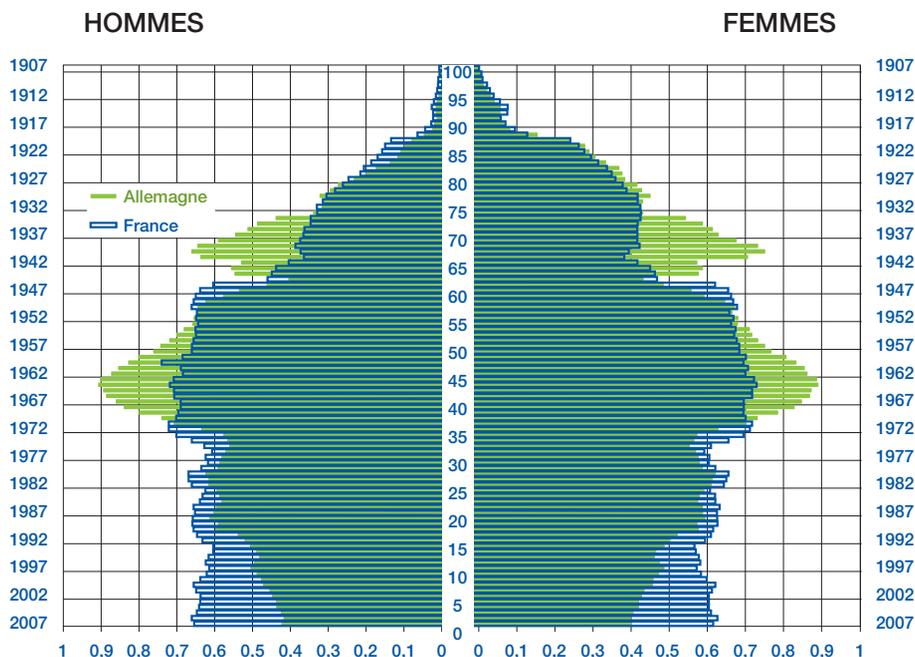
Comparaison France / Allemagne

La superposition des deux pyramides des âges, construites comme si la France et l'Allemagne avaient le même nombre d'habitants, montre que les deux pays sont confrontés au même vieillissement « par le haut », tandis que le vieillissement « par le bas » est beaucoup plus accentué en Allemagne.

Plus précisément, durant le dernier demi-siècle les espérances de vie masculines allemande et française ont été quasiment identiques ; pour les femmes, les évolutions sont tout à fait parallèles, mais les Françaises ont presque deux années de vie de plus que les Allemandes (en 2008, espérances de vie de 84,3 ans contre 82,4).

ALLEMAGNE - FRANCE 2008

Comparaison des pyramides en chiffres RELATIFS



En revanche, les différences sont fortes en ce qui concerne les naissances. L'Allemagne a connu un *baby-boom* de 1934 à 1943, qui a débouché sur de nombreuses naissances à la fin des années 1950 et durant les années 1960, puis le recul du nombre des naissances a été très accentué : en 1964, il est né en Allemagne (RFA et RDA) 1 357 000 enfants, et seulement 665 000, pas tout à fait la moitié, en 2009. La France, de son côté, a connu un maximum de 878 000 naissances en 1964, et 29 années (1946 – 1974) à plus de 800 000 ; puis le reflux a été modeste, avec un point bas à 711 000 en 1994, et le seuil des 800 000 a de nouveau été franchi en 2010. Le vieillissement par le bas est donc fort en Allemagne depuis 1972, tandis qu'il est léger en France, et actuellement quasiment nul.

Cela implique que l'équation des retraites est nettement plus difficile à résoudre en Allemagne qu'en France. Comment les Allemands font-ils donc pour trouver une meilleure solution ? Cette question justifierait à elle seule de s'intéresser de près à ce qui se passe outre-Rhin en matière de retraites.

2 - Grandes lignes de la réponse allemande au défi démographique

La réforme fondatrice de 1957, marquant notamment le choix en faveur de la répartition, s'est effectuée à une époque faste : le « miracle allemand », c'est-à-dire la reconstruction exceptionnellement rapide d'un pays ravagé par la guerre – ou plus exactement de la partie de ce pays devenue la RFA – et le taux de croissance élevé incitaient à l'optimisme ; en outre, le nombre des naissances augmentait d'année en année : certes, les pertes humaines dues aux hostilités avaient réduit le nombre des actifs potentiels, mais ce *baby-boom* augurait bien de l'avenir à moyen terme.

Cela explique que le système mis en place en 1957 ait été généreux, y compris pour les personnes déjà retraitées ou devant l'être bientôt : les pensions furent indexées sur les salaires brut, ce qui leur assura une progression plus rapide que les salaires nets². Dans le courant des années 1980, le poids des retraites commença à être ressenti comme posant problème, et les données démographiques ajoutèrent à cette inquiétude : en effet l'accroissement de la longévité était fort et ne semblait pas devoir diminuer, tandis que la natalité, qui avait commencé à reculer au milieu des années 1960, se stabilisait à un niveau extrêmement bas (indice conjoncturel de fécondité de l'ordre de 14 enfants pour 10 femmes).

La réunification

Un évènement difficilement prévisible vint à la fois apporter à l'économie ouest-allemande un supplément conséquent de bras et de cerveaux, et requérir une gestion plus serrée des dépenses publiques, du fait du coût très élevé de la réunification. Le 9 novembre 1989, les autorités est-allemandes annoncèrent sans préparation un assouplissement presque total des passages entre les deux Allemagnes. Dans la nuit du 9 au 10, les gardiens des postes frontières du mur de Berlin furent débordés ; ils baissèrent les bras et une marée humaine déferla. Le Chancelier Kohl et son gouvernement virent l'opportunité de libérer les Länder de l'Est du joug

² Du fait de l'augmentation des cotisations sociales en pourcentage des salaires bruts, le « net » progressa moins vite que le « brut » pendant plusieurs décennies, et les pensions supportaient peu de prélèvements obligatoires.

soviétique, et la saisirent avec promptitude et vigueur : un traité de réunification fut signé le 31 août 1990, puis ratifié le 20 septembre, avec prise d'effet le 3 octobre, par les Parlements de l'Est et de l'Ouest.

Désormais il n'y avait plus qu'une seule Allemagne ! Il fallait que les nouveaux Länder et leurs habitants se mettent rapidement au niveau des anciens Länder et des Allemands de l'Ouest : un effort colossal fut demandé à ces derniers pour financer la mise à niveau de l'économie est-allemande. L'acceptation du mark de la RDA à parité avec le DM, dont il valait en réalité à peu près le quart, fut le symbole d'un accueil généreux de l'Est par l'Ouest. Cet accueil fut évidemment très coûteux pour les contribuables-cotisants des anciens Länder. Il devint évident qu'une décision courageuse devait être prise en ce qui concernait diverses autres dépenses. Les retraites figuraient au premier rang de celles-ci.

La réforme de 1989 - 1992

Une réforme avait été mise à l'étude au moins depuis 1987, date de parution d'un rapport élaboré par les partenaires sociaux, dont le législateur s'est largement inspiré. Aurait-elle néanmoins été adoptée sans coup férir le 18 décembre 1989 (avec entrée en application le 1^{er} janvier 1992, raison pour laquelle on parle de la réforme de 1992) sans les événements du mur de Berlin 40 jours plus tôt ? En tous cas, cette réforme structurelle fit l'objet d'un double consensus, de la part des partenaires sociaux et des principales formations politiques. Ce large accord eut probablement deux causes : le caractère plus raisonnable des leaders allemands, comparés à leurs homologues français ; et la capacité du gouvernement allemand à tirer parti de la perspective de réunification, qui disposait les Allemands à envisager positivement des changements conséquents. Pour réformer en profondeur, il faut autant que possible saisir une occasion favorable, comme cela fut le cas, en France, au début de la V^e République, lorsque furent réalisés l'assainissement de la monnaie et le redressement budgétaire.

La réforme de 1992 introduisit les points (*Persönliche Entgelstpunkte*, littéralement « points de rémunération personnels ») comme mode de calcul des droits à pension. Les annuités ne disparurent pas du panorama, mais elles n'eurent plus qu'un rôle subsidiaire : une durée d'assurance fut requise pour autoriser des départs antérieurs à l'âge légal. Le législateur allemand modifia celui-ci, en décrétant un passage progressif de 63 ans à 65 ans pour les hommes, et de 60 à 65 ans pour les femmes. Pour celles-ci, qui bénéficiaient jusqu'alors d'un avantage sur les hommes, le pas à

franchir fut nettement plus grand, mais les règles européennes d'égalité entre les sexes appelaient l'application des mêmes règles aux femmes et aux hommes : elles aidèrent à faire accepter cette évolution.

Ce relèvement de l'âge légal appelle un commentaire. Des réformateurs timorés auraient jugé suffisant de relever l'âge légal féminin pour le porter jusqu'à son homologue masculin (63 ans). Les pouvoirs publics allemands, eux, décidèrent d'effectuer simultanément ce rattrapage et le rehaussement jusqu'à 65 ans pour tous. Ils avaient semble-t-il compris que l'opposition aux réformes n'augmente pas proportionnellement à l'importance du projet de réforme, et qu'il valait mieux faire avaler en même temps les deux potions amères plutôt que différer le passage à 65 ans. Les pouvoirs publics français, par contre, n'osèrent pas, en 1993, toucher à la fois à la durée d'assurance requise et à l'âge légal (ce qui aurait bénéficié aussi aux régimes complémentaires) : ils se limitèrent à modifier le premier de ces paramètres, qui n'exerce d'influence que sur le régime de base, et de prudence en prudence, ils attendirent 2010 pour modifier le second. Pourtant, le catastrophique abaissement de l'âge légal que la France avait réalisé en 1982 aurait largement justifié en 1993 une réforme « à l'allemande ».

Le point allemand est colossal, comparé à ses homologues français utilisés par les régimes complémentaires : la loi attribue X points à la personne dont le salaire annuel a été égal à X fois la moyenne des salaires du pays cette année-là ; X est au plus égal à 2 car le salaire pris en compte pour le calcul des cotisations et des points est plafonné à 2 fois le salaire moyen. Cela pousse les titulaires de hauts revenus à se constituer un complément de retraites par capitalisation s'ils veulent conserver leur niveau de vie une fois retraités.

Le prix d'achat du point est ainsi fixé de façon automatique : pas de décision politique, pas de négociation entre partenaires sociaux. Par rapport à ce qui se passe dans les régimes complémentaires français ARRCO et AGIRC, cela donne une variable de commande de moins, mais également une source d'affrontements politiques et sociaux en moins. Et le choix de cette formule garantit un lissage automatique entre les bonnes et les mauvaises années : si les salaires flambent, on ne distribue pas plus de points pour autant, et si leur progression est médiocre, la distribution des points ne s'effondre pas. Pour la retraite de la sécurité sociale un tel lissage est irréalisable ; et les régimes complémentaires français pourraient théoriquement y parvenir, mais en pratique les

négociations entre partenaires sociaux auraient bien peu de chance d'arriver à ce résultat.

La formule retenue assure aussi et surtout une protection contre une distribution laxiste : le nombre des points attribués au total n'augmente pas si les salaires s'envolent pour cause d'inflation ou suite à de vifs progrès de productivité, mais seulement si le nombre de personnes employées progresse. Autrement dit, l'Allemagne a trouvé un moyen radical pour éviter l'inflation des points, qui requiert des mesures douloureuses des décennies plus tard, au moment de fixer la valeur de service du point : en émettant chaque année un nombre de points *grosso modo* proportionnel à la population active employée, le système s'abstient de faire des promesses qui ne pourront pas être tenues. De telles promesses créent des problèmes délicats le jour où il faut finir par expliquer aux travailleurs à la retraite ou proches de la retraite que leur patrimoine de droits à pension est libellé dans une sorte de monnaie de singe : le législateur allemand a évité cet écueil.

On reconnaît là le génie allemand pour éviter l'inflation : la Bundesbank aurait-elle été maître d'œuvre de la réforme des retraites, elle n'aurait pas fait mieux. Quelle différence avec la propension française à distribuer des « faux droits », selon l'expression de Jacques Rueff³, faux droits qui doivent ensuite inévitablement être dévalués dans la douleur et les conflits sociaux !

La seconde variable de commande dans les régimes par points, dénommée en France « valeur de service du point », s'appelle en Allemagne « valeur actuelle du point » (*aktueller Rentenwert*) : c'est le montant de la pension mensuelle à laquelle donne droit un point, si la liquidation a lieu sans coefficients de minoration ou de majoration, exactement à l'âge légal. Selon la loi de 1989, son évolution devait suivre le salaire moyen : en 1992 le gouvernail a donc été quasiment bloqué ; seul le législateur, en changeant la loi, pouvait le manœuvrer. Le manque de souplesse de ce dispositif et sa dangerosité pour l'équilibre financier du régime ont été vite repérés ; les lois de 2001 et 2004 furent en grande partie destinées à corriger ces défauts.

³ Ce conseiller du Président Charles de Gaulle pour les questions économiques et monétaires fut l'un des artisans du redressement budgétaire, dans lequel il voyait la source principale de l'émission de « faux droits ».

Signalons enfin que la réforme allemande de 1992 comportait un volet relatif à la retraite des fonctionnaires. En France, la réforme de 1993 ayant été limitée au régime général (soit 40 % environ du montant des pensions versées, contre 80 % en Allemagne), il a fallu attendre 2003 pour que soit énoncé et mis en pratique le principe de réformes des retraites conjointes et autant que possible parallèles entre les salariés du privé et les fonctionnaires.

La loi de 2001 (Réforme Schröder, aussi appelée Réforme Riester)

Le cours des réformes allemandes n'est pas à l'abri des alternances politiques : fin 1998, peu après les élections gagnées par le SPD (sociaux-démocrates), le gouvernement Schröder prit des dispositions évitant la mise en œuvre, prévue pour 1999, des mesures contenues dans une loi de réforme des retraites votée en 1997 par la majorité CDU d'Helmut Kohl.

Le Chancelier social-démocrate aurait, semble-t-il, volontiers conservé une bonne partie des dispositions de 1997 destinées à lier la valeur actuelle du point à la situation démographique, mais sa majorité ne le lui permit pas. Le nouveau projet, présenté en juin 2000⁴, opta pour une autre façon de diminuer la générosité de l'assurance pension légale (fonctionnant par répartition) : son adoption instaura un régime facultatif d'épargne retraite individuelle bénéficiant de subventions étatiques, régime grâce auquel les personnes prévoyantes pourraient compléter le régime légal géré par la *Deutsche Rentenversicherung* (DR) ; et en contrepartie il introduisit dans le calcul de la valeur actuelle du point un « facteur Riester » (du nom de Walter Riester, ministre du travail et de la sécurité sociale dans le gouvernement Schröder, qui prépara cette réforme et celle de 2004) amputant la revalorisation de cette valeur au prorata des cotisations consacrées à subventionner l'épargne en vue de la retraite (dite également épargne Riester).

Les dispositions à prendre pour réaliser cet objectif furent réparties entre deux projets de loi, les dispositions pouvant être votées par le seul Bundestag figurant dans l'un d'eux, et dans l'autre celles qui exigeaient en sus (du fait de leurs implications budgétaires) un vote du Bundesrat. Les deux lois furent votées en mai 2001. Il est instructif de constater que ces

⁴ Nous suivons ici Laurent Vernière, 2001.

mesures en faveur de la retraite par capitalisation, financées en partie par une diminution de la générosité du régime par répartition, furent ainsi préparées par un ministre issu du syndicalisme et adoptées par une majorité formée des sociaux-démocrates et des Verts.

Il n'est pas moins intéressant d'observer ce qui suivit. Quelques années plus tard, le même gouvernement Schröder réintroduisit le « facteur de soutenabilité » qui constituait la pièce maîtresse de la loi de 1997, si bien que sa concurrence avec la droite conduisit la gauche allemande à mettre en place deux dispositifs de réduction de la générosité de la retraite par répartition au lieu d'un seul ! Cette seconde modification de la formule utilisée pour calculer la valeur du point est le cœur de la réforme de 2004, à laquelle nous allons maintenant nous intéresser.

La réforme de 2004

La loi retraite de 1997 avait pour but de contenir le taux de cotisation dans la limite de 20 % jusqu'en 2020 et 22 % à l'horizon 2030 au lieu des 23 % (pour 2020) et 26 % (pour 2030) que les projections laissaient entrevoir en l'absence de nouvelle réforme. Dans ce but, elle avait introduit dans le calcul de la valeur actuelle du point un « facteur de soutenabilité » qui faisait dépendre l'évolution de cette valeur de celle du ratio pensionnés sur cotisants, dit rapport de dépendance économique. La loi Riester de 2001 avait entériné ces objectifs relatifs aux cotisations. Or il apparut rapidement que la réforme Riester ne suffirait pas pour les atteindre.

Une commission fut mise en place en novembre 2002 pour proposer des mesures susceptibles de conduire à la réalisation des objectifs. On la nomme commission Rürup, du nom du professeur d'économie, membre du SPD et conseiller économique du gouvernement, qui la présida. Cette commission prit le taureau par les cornes : dans son rapport, remis le 28 août 2003, mais dont les principales conclusions furent connues au printemps, elle proposa non seulement de mettre en vigueur le « facteur de soutenabilité », mais aussi d'augmenter l'âge de départ à la retraite.

La première préconisation fut suivie : la loi de juin 2004 (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005) mit en place le facteur de stabilité. Plus précisément, $R(t)$ désignant la valeur du ratio de dépendance économique (nombre de retraités sur nombre de cotisants) pour l'année t , le facteur de soutenabilité utilisé pour passer de la valeur du point de l'année $t-1$ à celle de l'année t

est $\{1 - A[R(t-1)/R(t-2) - 1]\}$. Plus $R(t-1)$ dépasse $R(t-2)$, c'est-à-dire plus le nombre des retraités augmente rapidement en proportion de celui des cotisants, plus la revalorisation de la valeur du point est faible.

Dans cette formule le coefficient A reflète le poids que l'on donne au ratio de dépendance économique : nul si $A = 0$; modeste pour $A = 0,25$ (valeur fixée en 2004) ; forte si A se rapproche de la valeur 1. Si le ratio de dépendance économique n'a pas varié entre les années $t-2$ et $t-1$, le facteur de soutenabilité est égal à 1 : il n'affecte en rien la valeur du point. Mais si ce ratio augmente (plus de retraités par rapport aux cotisants) alors le facteur de soutenabilité est inférieur à l'unité et tire la valeur du point vers le bas.

Concernant l'âge légal de la retraite, les pouvoirs publics ne voulurent pas programmer son augmentation. Conscients de la nécessité d'obtenir une augmentation de l'âge moyen à la liquidation, alors voisin de 60 ans (donc très inférieur à l'âge légal, 65 ans), ils optèrent pour la création d'une décote (0,3 % par mois d'anticipation) pour les personnes prenant leur retraite avant 65 ans, et d'une surcote (0,5 % par mois de report) pour celles qui différeraient la liquidation au-delà de 65 ans. Ils introduisirent ainsi un dispositif se rapprochant un peu de la neutralité actuarielle – l'une des caractéristiques d'un régime de retraites équitable et sérieux – tout en laissant la possibilité de procéder ultérieurement au relèvement de l'âge légal en se référant à l'avis des conseillers économiques socio-démocrates.

La réforme de 2007

Cette décision de relever l'âge légal fut prise par la grande coalition constituée en novembre 2005, avec Angela Merkel comme chancelier. Le relèvement inscrit dans la loi du 9 mars 2007 constitue une opération de longue haleine, débutant seulement en 2012 (passage à 65 ans et un mois), et continuant à raison d'un mois par an jusqu'en 2023 (on arrivera alors à 66 ans), puis de 2 mois chaque année pour atteindre 67 ans en 2029.

Un tel tempo ressemble bien davantage à celui que les États-Unis ont adopté sous la présidence de Ronald Reagan qu'à celui de la loi retraites française de 2010. L'explication en est simple : l'Allemagne a corrigé dès 1992 l'erreur d'abaisser l'âge de la retraite bien en dessous de 65 ans commise lors des réformes de 1957 et 1972, alors qu'en France les décisions analogues prises en 1982 ont été conservées jusqu'en 2010. En fait, la réforme française de 2010 correspond à son homologue allemand de

1992 : dans les deux cas la modification des âges légaux s'est effectuée à un rythme rapide parce que le point de départ était très bas.

La réforme en préparation en 2012

À l'automne 2011 une concertation a été lancée pour préparer une nouvelle loi portant réforme des retraites. Les syndicats voudraient arrêter le relèvement en cours de l'âge légal de la retraite, quitte à ne pas diminuer les cotisations. Le gouvernement étudie plutôt une amélioration des revenus pour les personnes ayant peu de droits à pension. Le ministère fédéral du travail et des affaires sociales a fourni en mars 2012 un projet reflétant les conclusions (encore provisoires, mais assez précises) qu'il en a tiré. Ce projet pourrait être voté d'ici la fin de l'année 2012 ; il est présenté sur le site du ministère fédéral du travail sous le titre « *Rentenreformpaket* », le paquet de réforme des pensions ; il prévoit notamment des « pensions de subvention » dites « *Zuschussrente* », c'est-à-dire des attributions gratuites de points au prorata des points normalement acquis, lorsque l'assuré social a travaillé longtemps avec de faibles salaires. Il est intéressant de voir sur cet exemple comment nos voisins procèdent pour apporter des adoucissements à la mesure de rigueur que constitue le relèvement progressif de l'âge « normal » de la retraite de 65 à 67 ans d'ici 2030, tout en veillant à ce que le coût de ces adoucissements reste modeste.

Le projet de pension-subvention est destiné à porter à un niveau décent la pension des personnes auxquelles la formule de calcul usuelle procurerait une rente bien modeste alors qu'elles ont travaillé assez longtemps et qu'elles ont fait des efforts pour se préparer un complément de retraite. L'idée est donc de récompenser des personnes méritantes au double niveau de leur vie professionnelle (ou de leurs responsabilités familiales) et de leur épargne en vue de la retraite⁵.

Dans ce système fonctionnant par points, les assurés sociaux qui rempliront certaines conditions concernant les années de cotisation (qui incluent

⁵ Voici la présentation du ministère : « Nous accordons une meilleure pension dans l'avenir aux personnes qui ont gagné peu mais ont travaillé dur et ont pris des précautions en plus. La pension subvention reconnaît ce qu'ont fait durant leur vie des personnes à faible revenu. Elle prend également en compte des périodes de garde d'enfants et de soins. »

des années de responsabilité parentale ouvrant droit à des points) et les années d'assurance (en sus des années de cotisation, viennent ici des années d'études et de maladie) verront leur nombre de points augmenté : il pourra être doublé pour certaines années, à condition que cette opération ne le porte pas au-delà de 1 point par an, et dans une limite globale qui correspondrait aujourd'hui à une pension de 850 € par mois.

Cette formule poursuit le même objectif que le minimum contributif français, mais présente moins d'inconvénients⁶. Elle pourrait certainement être profitablement étudiée par ceux qui, en France, se préoccupent de réformer le minimum contributif. On notera cependant que la multiplicité et l'empilement des régimes français compliqueraient singulièrement la tâche du législateur (voir la note précédente) : l'unification de nos régimes est très probablement un préalable à l'adaptation en France de certaines formules allemandes particulièrement intéressantes.

La montée en puissance de la pension-subvention envisagée serait très progressive : 50 000 bénéficiaires en 2013, 560 000 en 2020 et 1,4 million en 2030. Cependant, au 15 décembre 2012, les décisions restent à prendre.

Il ne s'agit pas d'une générosité sans limite, mais d'une incitation à travailler : pour obtenir des points gratuits, il faut en avoir gagné par son travail. De plus, une durée d'assurance minimale est requise, égale initialement à 40 ans, et destinée à monter par paliers jusqu'à 45 ans. Enfin, comme il a été indiqué, la pension totale, somme de la pension ordinaire et de son complément la pension de subvention, sera plafonnée à 850 € par mois.

Une autre mesure envisagée est le principe d'inscription obligatoire de tous les travailleurs indépendants à l'assurance vieillesse légale. Le mot « principe » est essentiel, car, dans le projet gouvernemental, l'énoncé de cette obligation est suivi d'une liste assez fournie d'exceptions possibles, en particulier pour les professions qui disposent de régimes professionnels autonomes solides (sont cités médecins, avocats, architectes et agricul-

⁶Certains défauts du minimum contributif français tiennent à la multiplicité des régimes et au fait qu'il est calculé pour chaque régime de base. Une personne ayant fait carrière dans une entreprise à statut ou une administration, et ayant travaillé en sus un bon nombre d'années à temps très partiel dans le privé, voit sa pension du régime général majorée au titre du minimum contributif, même si elle perçoit une rente confortable de son régime spécial. Cette générosité a été récemment abolie.

teurs). Il s'agirait donc d'un pas plutôt modeste vers l'unicité du régime de retraite de base (« premier pilier »), ne concernant que certaines professions libérales, mais pas les fonctionnaires ni les agriculteurs.

Pour les produits Riester de retraite par capitalisation, la supervision serait renforcée.

D'autres évolutions devraient voir le jour pour les pensions d'invalidité (servies par la DR), les prestations de réadaptation à la vie active (cette réadaptation, si elle devient nécessaire à un certain âge, peut être financée par la DR), et la pension partielle, qui serait renommée à cette occasion « rente combinée ». Ces deux derniers axes de réforme répondent à la volonté de faciliter l'activité professionnelle et plus particulièrement, pour la dernière, le cumul emploi-retraite. Le gouvernement allemand, confronté à une démographie problématique, et à une rareté des travailleurs, ne veut négliger aucune source de travail envisageable. La France se trouve, avec davantage de jeunes et une activité économique plus languissante, dans une situation différente ; pourtant, elle aurait intérêt à regarder de près les dispositifs étrangers destinés à faciliter l'activité professionnelle des personnes d'un certain âge.

On remarquera enfin que les amodiations en discussion n'ont nullement constitué une condition préalable à la mise en œuvre des mesures d'économies votées en 2007, qui a commencé le 1^{er} janvier 2012. L'équilibre financier est sans conteste prioritaire.

3 - Caractéristiques du système de retraites allemand

Sans être aussi compliqué que son homologue français, le système de retraites allemand n'est pas particulièrement simple. Nos voisins, comme nous, sont tentés par le maintien de toutes sortes de cas particuliers, mais leur résistance à cette tentation est moins faible que la nôtre. Et, comme l'a montré la revue des réformes présentée ci-dessus, la recherche de solutions efficaces est plus développée en Allemagne, moins freinée par la concurrence entre partis politiques. Il en résulte que les caractéristiques du système de retraite allemand se prêtent mieux que celles de son homologue français à une régulation en fonction des données et des évolutions économiques et démographiques.

La pluralité des régimes est restreinte

L'Allemagne n'a pas un système unique de retraites par répartition, mais la *Deutsche Rentenversicherung* (DR), que nous appellerons selon la coutume « assurance vieillesse légale », couvre une partie de la population plus large que le régime général français, notamment parce que la proportion de fonctionnaires au sens strict du terme est plus faible en Allemagne qu'en France. Et il n'existe pas de régimes complémentaires par répartition.

En 2005, le système a été sensiblement simplifié au niveau institutionnel : pour les salariés « ordinaires », l'antique distinction entre l'assurance des employés et celle des ouvriers a été supprimée, et les institutions correspondantes regroupées en une seule (*Deutsche Rentenversicherung Bund*). De plus, les trois institutions qui géraient respectivement les travailleurs de l'industrie minière, ceux des chemins de fer fédéraux et les marins, ont été fusionnées pour former la *Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*. Le fonctionnement de cette institution se rapproche de celui de l'assurance vieillesse générale, sans être totalement aligné.

Trois autres exceptions empêchent le système d'être complètement unifié.

Premièrement, les agriculteurs conservent leur caisse (*Landwirtschaftliche Alterskasse*).

Deuxièmement, en majorité les professions libérales ne relèvent pas de la DR. Celles qui sont réunies en chambres professionnelles comptent sur leurs 89 institutions de protection sociale, limitées chacune à un Land, et soumises à la tutelle juridique de leur Land. Souvent, les salariés de ces professionnels libéraux relèvent également de ces institutions. Celles-ci, comme on le verra plus loin, fonctionnent quasiment par capitalisation. Une petite fraction de la population allemande reste ainsi, de fait, extérieure au système de retraites par répartition.

Troisièmement, et surtout, les fonctionnaires ont des régimes qui peuvent être considérés comme des sortes de retraites d'entreprise non provisionnées. Leur cas est examiné plus loin. Précisons seulement qu'à la différence de la France, il n'y a pas de fonctionnaires hospitaliers, qu'il y a très peu de fonctionnaires fédéraux, et que les fonctionnaires territoriaux ont des régimes certes très voisins les uns des autres, mais susceptibles (fédéralisme oblige) de présenter de petites différences d'un État à

l'autre, chacun des Länder ayant sa propre législation en la matière depuis 2006.

Ce caractère limité des exceptions à l'appartenance à l'assurance vieillesse générale évite à l'Allemagne d'avoir à recourir, comme la France, à la compensation démographique, qui est nécessaire, mais dont les défauts sont grands, et qui ne parvient pas à donner au système français la rationalité d'un unique régime par répartition.

Ainsi, ni la France, ni l'Allemagne n'ont une architecture tout à fait égalitaire, uniforme et rationnelle de « premier pilier » couvrant de façon obligatoire tous les habitants du pays. Dans les deux cas, on est face au résultat de longues évolutions historiques qui n'ont pas débouché comme en Suède sur la construction d'un régime unique. Raison de plus pour regarder attentivement comment l'Allemagne fait pour gérer un tel système : à défaut de l'avoir totalement unifié, elle l'a considérablement simplifié, le régime principal occupant les quatre cinquièmes du terrain, ce qui facilite grandement le pilotage.

De plus, l'Allemagne a un avantage sur la France en matière de pilotage de la répartition : celle-ci n'y est utilisée que par ce que l'on appellerait en France des « régimes de base », et ceux-ci sont en nombre très réduit. L'existence de régimes par répartition dits « complémentaires » est une complication onéreuse (elle multiplie par deux les frais de gestion) qui n'existe pas en Allemagne. Dans ce pays, les compléments de retraite sont attendus exclusivement de diverses formes de capitalisation, dont il sera question plus loin.

Fonctionnement de la Deutsche Rentenversicherung :

l'acquisition des points

Cette assurance vieillesse légale comptabilise les droits à pension, depuis la réforme de 1992, sous forme de points. Elle conserve cependant quelques références à la durée d'assurance, rémanences du régime par annuités qui existait antérieurement. Et elle est combinée avec l'assurance invalidité et l'assurance survivants.

L'acquisition des points résulte de l'activité professionnelle, mais aussi de l'éducation des enfants et de quelques autres facteurs, dont le chômage indemnisé et les congés maladie. Son activité professionnelle d'une année

vaut X points à l'assuré, le nombre (généralement fractionnaire) X étant égal au montant de ses cotisations de l'année divisé par celui des cotisations que verse une personne⁷ percevant le salaire moyen. Les cotisations sont assises sur les revenus plafonnés à deux salaires moyens ; X est donc au plus égal à 2.

Pour 2012, l'assurance vieillesse prévoit 32 446 € comme salaire moyen ; un salarié gagnant 32 446 € cette année obtiendra un point (« Entgelpunkt ») ; un autre, rémunéré 20 000 €, obtiendra 0,6164 point. Et pour un salaire de 40 000 €, ce sera 1,2328 point⁸.

Le maximum qu'il est possible d'obtenir dans le cours d'une même année est 2 points. Cela correspond au fait que les cotisations sont plafonnées : la partie des salaires supérieure à deux fois le salaire moyen est exonérée. Il en résulte que les salariés allemands du haut de l'échelle des salaires bénéficient d'un faible taux de remplacement de leur revenu professionnel par leur pension : s'ils veulent maintenir leur niveau de vie à la retraite, il leur faut constituer une épargne en vue de la retraite. Leurs homologues français, eux, disposent de l'AGIRC, retraite des cadres fonctionnant par répartition. Il faut tenir compte de cette différence quand on compare la situation des cadres supérieurs allemands et français : à salaire net égal, les premiers ne peuvent pas dépenser autant que les seconds, car ils doivent mettre davantage de côté pour leur retraite.

Droits familiaux : pour les enfants nés avant 1992, un point est attribué. Pour ceux nés en 1992 et postérieurement, sont attribués trois points, et trois années d'assurance. De plus, les périodes durant lesquelles au moins un enfant de dix ans au plus a été élevé par un parent sans activité professionnelle comptent comme durée d'assurance, et si le parent travaille ou s'il y a au moins deux enfants en dessous de dix ans, cela procure en sus 0,33 point chaque année. Cette disposition compense la perte de points que provoque un passage à temps partiel ou une interruption de l'activité professionnelle en vue d'élever un ou des enfants. Le paiement

⁷ À l'instar de la DR, nous considérons comme versée par le salarié la totalité des cotisations retraites auxquelles donne lieu son activité professionnelle, lesquelles cotisations sont divisées par moitié entre une part employé et une part employeur, mais sont virées à la DR en totalité par l'employeur.

⁸ Ces exemples proviennent de la brochure d'information publiée par la DR à l'intention de ses affiliés.

de ces points acquis en contrepartie de la mise au monde et de l'éducation des enfants est à la charge de l'État fédéral.

En France, les droits à pension conférés par le fait d'élever des enfants sont pour une part importante à peu près proportionnels au salaire : un enfant de riches « rapporte » ainsi bien davantage à ses parents qu'un enfant de pauvres, ce qui est assez paradoxal dans un pays épris d'égalité. En revanche, l'assurance vieillesse allemande, en attribuant des points, « récompense » de la même manière tous ceux qui contribuent à la préparation des nouvelles générations – préparation dont dépend l'avenir des retraites par répartition – qu'ils soient manœuvres ou cadres supérieurs. Cette formule allemande, le législateur français ne pourrait-il pas s'en inspirer ? Et notamment y voir une raison de plus pour passer des annuités aux points dans les régimes de base, puisque la façon de faire allemande requiert un régime par points ?

Droits acquis du fait du chômage : en Allemagne, les indemnités de chômage sont soumises à cotisations pour la retraite et donnent de ce fait des points et des périodes d'assurance. Cependant, ces dernières ne sont pas strictement équivalentes aux périodes validées pour activité professionnelle ou éducation d'enfants. Par exemple, la « pension de retraite pour assuré de particulièrement longue date », qui correspond plus ou moins au dispositif « carrière longue » français, et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 en même temps que le passage de l'âge légal à 65 ans et un mois, permet de partir sans décote à 65 ans à condition d'avoir une durée d'assurance au moins égale à 45 ans *sans compter les périodes validées pour chômage indemnisé* (site de la DR). Comme en France, la prise en compte des durées d'assurance conduit à établir des distinctions entre les périodes validées selon la raison de leur validation.

Droits acquis lors des congés de maladie : comme la plupart des prestations qui se substituent à une rémunération du travail, les indemnités journalières maladie ouvrent droit à l'assurance vieillesse. Les congés de maladie font partie des périodes d'assurance. Les six premières semaines ouvrant généralement droit au maintien du salaire versé par l'employeur, cela compte pour le calcul des points de retraite. Lorsque la personne malade se met à percevoir directement des indemnités journalières de sa caisse maladie, il semble que le montant de ces indemnités (de l'ordre de 70 % du salaire antérieur) soit considéré à l'égal d'un salaire pour l'obtention des points de retraite, mais il s'agit là d'un des renseignements techniques qu'il est difficile d'obtenir.

Droits liés à l'invalidité

Beaucoup d'Allemands partent à la retraite avant l'âge légal pour cause d'incapacité de travailler : en 2011, 361 000 demandes ont été déposées à ce titre, dont 190 000 ont été acceptées. Les rentes d'invalidité (*EM-Renten*) constituent de ce fait une partie importante du dispositif géré par la DR, du moins au niveau des liquidations (les pensions d'invalidité se transforment en pensions de vieillesse quand l'âge réglementaire est atteint).

Voici la présentation que fait de ces droits la brochure de la DR destinée au public : « La couverture du risque invalidité fait aussi partie des prestations de l'assurance vieillesse légale. Si, pour des raisons de santé, vous ne pouvez plus exercer d'activité professionnelle, une pension d'invalidité vous aide à assurer votre subsistance. (...) [Cette pension] est calculée comme si vous aviez continué à cotiser et à travailler jusqu'à votre 60^e anniversaire. »

En règle générale, pour avoir droit à une pension d'invalidité, il faut avoir cotisé (travail, chômage, maladie) durant au moins 3 ans sur les 5 qui précèdent l'entrée en invalidité. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une personne en début de carrière, cette règle est assouplie. La brochure de la DR donne même l'exemple d'une jeune fille ayant eu un grave accident du travail au tout début de sa formation en alternance, à 17 ans : elle a droit à sa pension, calculée comme si elle avait travaillé 43 ans, et dépassant de ce fait 1 000 € par mois (la brochure ne va pas jusqu'à expliquer comment on arrive à ce montant).

L'âge moyen de liquidation d'une telle pension a été 50 ans $\frac{1}{2}$ en 2011. Son montant moyen est plus modeste que l'exemple fourni par la brochure : 634 € par mois. Ce montant moyen est orienté à la baisse, ainsi que le nombre des pensions d'invalidité attribuées, passé de près de 280 000 en 1996 à 180 000 en 2011. Cette diminution est trop forte pour être liée exclusivement à une amélioration en matière d'accidents et maladies : il y a certainement eu un durcissement des conditions requises pour avoir droit à ce type de pension.

Le calcul de la pension

La pension de retraite se calcule pour un âge « légal » de départ qui était de 65 ans jusqu'en 2011 et augmente depuis d'un mois chaque année. La liquidation peut avoir lieu à un âge différent, sous certaines conditions s'il s'agit d'une anticipation ; un coefficient est alors appliqué : en cas de départ avant l'âge légal, coefficient d'anticipation inférieur à 1 ; et coefficient de report supérieur

à 1, si la pension prend effet après l'âge légal. Plus précisément, la pension est réduite de 0,3 % par mois d'anticipation et augmentée de 0,5 % par mois de report au-delà de l'âge légal.

Les conditions pour pouvoir liquider sa pension avant l'âge légal sont de quatre sortes : durée d'assurance, handicap, chômage, année de naissance. Ainsi, peut liquider 2 ans avant l'âge légal : tout assuré social ayant au moins 35 années d'assurance, et tout chômeur né avant 1952, ayant au moins 15 années d'assurance, et satisfaisant diverses conditions relatives à son chômage. Peut liquider 5 ans avant l'âge légal, toute personne gravement handicapée ayant au moins 35 années d'assurance. Des possibilités existent aussi dans certains cas de handicap pour liquider par anticipation dans les mêmes conditions que si l'âge légal était atteint (pas de minoration de la pension).

L'Allemagne a donc mis en place des exceptions variées et complexes, ainsi qu'une sorte de punition des personnes n'ayant pas travaillé au moins 35 ans : ce goût pour la complication, et la subsistance d'une logique d'annuités qui interfère avec la logique des points et de l'âge, la rapprochent du cas français.

Le montant de la pension brute (dont seront déduites quelques cotisations) à l'âge légal s'obtient simplement en multipliant le nombre des points par un coefficient « valeur de la rente » (« *Rentenwert* ») qui correspond à ce que l'on appelle en France la valeur de service du point. Cette valeur est différente selon que l'on réside dans les anciens Länder (ceux de l'Ouest) ou dans les nouveaux (ceux qui formaient jadis la RDA). En 2012, elle est égale à 27,47 € par mois à l'Ouest et 24,37 € à l'Est.

Exemple - une personne liquidant sa pension le 1^{er} octobre 2012 a accumulé 40 points à cette date ; elle vit dans un Land de l'Ouest.

- Si elle est née 65 ans et un mois plus tôt, par exemple le 25 août 1947, sa pension mensuelle est le produit de son nombre de points (40) par la valeur du point (27,47 €) : elle percevra donc 1 098,80 € chaque mois (moins les cotisations).
- Si elle est née plus tôt, par exemple le 25 août 1946, prenant ainsi sa retraite un an après l'âge légal, elle a droit à 12 fois 0,5 % de majoration, soit 6 %. Sa pension s'élève alors à 1 164,73 € mensuels brut.
- Si elle est née plus tard, disons le 25 août 1948, elle pratique une anticipation d'un an par rapport à l'âge légal, et subit de ce fait une décote de 12 fois 0,3 %, soit 3,6 %. Sa pension se limite à 1 059,24 € mensuels brut.

Possibilités de liquidation partielle et de cumul emploi/retraite

L'assuré peut opter pour une liquidation initialement partielle plutôt que totale. Comme en Suède, il ne peut cependant pas choisir n'importe quel pourcentage : les seuls possibles sont le tiers, la moitié et les deux tiers (en Suède : le quart, la moitié et les trois quarts). Nonobstant cette limitation, dont le bien-fondé n'est pas évident, il s'agit là d'une liberté précieuse : chacun peut se construire une retraite progressive « à la carte », en liquidant une partie de ses points au moment où il diminue son temps de travail, sachant qu'il liquidera le reste ultérieurement, par exemple au moment où il arrêtera totalement (ou presque totalement) son activité professionnelle.

Cette facilité prend tout son sens du fait de la liberté complète de cumul entre la pension et un revenu professionnel, dès lors que l'âge légal est atteint. À la différence de la France, où subsiste le principe de l'interdiction du cumul, certes battu en brèche par des exceptions qui l'ont vidé de la plus grande partie de sa substance, l'Allemagne autorise le cumul sans aucune restriction au-delà de l'âge légal de la retraite. En deçà, il existe des règles assez complexes, différentes selon que la retraite a été, ou non, liquidée au taux plein. Dans le premier cas, le plus simple, le revenu professionnel est étroitement limité (400 € par mois en 2012). Ces restrictions pourraient, à notre avis, être levées sans aucun problème pour la *Deutsche Rentenversicherung*, et les besoins de main-d'œuvre auxquels fait face l'économie allemande, s'ils persistent, pousseront dans ce sens. Plus de 350 000 Allemands « cumulent »⁹ : ce chiffre est important, mais il est permis de le considérer comme faible au regard du nombre des offres d'emploi non satisfaites qui pourraient convenir à des retraités.

Une liberté qui existe en Suède semble ne pas exister en Allemagne : celle de revenir sur une liquidation effectuée. Un assuré social qui reprend une activité professionnelle après avoir arrêté de travailler et liquidé sa pension peut souhaiter suspendre provisoirement la perception de sa rente, de façon à recommencer plus tard avec une majoration pour report : la Suède met en œuvre cette sorte de « droit à l'erreur » ; l'Allemagne pourrait le faire facilement, parce que son assurance vieillesse utilise la technique des

⁹ D'après le site arbeit-und-rente.

points ; elle ne le fait pas – sauf erreur de notre part, que la qualité parfois défailante de la documentation rend possible. Cela fait partie du caractère quelque peu inachevé de la modernisation du système de retraites allemand initié par la loi de 1992. Longuement mûrie et préparée, la réforme suédoise a été plus complète que son homologue allemande, dont nous aurons l'occasion de constater qu'elle est toujours en chantier, faute d'avoir été assez loin initialement.

La réversion

Les dispositions relatives à la réversion ont été modifiées en 2001, pour les décès survenus à compter du 1^{er} janvier 2002. Toutefois les anciennes règles restent valables pour les personnes mariées avant cette date, si l'un au moins des conjoints est né avant le 2 janvier 1962, ce qui représente aujourd'hui encore le cas majoritaire. On a là un changement de réglementation dont l'entrée en vigueur effective s'effectue de façon très progressive. En revanche, depuis la réforme les couples mariés ont le droit de renoncer à la réversion au profit du partage des droits à pension, formule souvent désignée par sa dénomination anglo-saxonne : « splitting » (voir la section suivante).

Dans tous les cas, l'attribution d'une pension de réversion exige que le mariage des deux personnes concernées soit en cours de validité à la date du décès – autrement dit, que ces personnes n'aient pas divorcé l'une de l'autre. On a là une différence majeure par rapport au droit français, qui accorde une pension à l'ex-conjoint, le cas échéant proratisée s'il y a d'autres parties prenantes (conjoint « en exercice » ou autre ex-conjoint).

Dans l'ancien système, il n'existait aucune condition de durée du mariage ; pour ne pas inciter aux mariages de complaisance, la réforme de 2001 a introduit une condition : le mariage doit remonter au minimum à un an.

Un remariage du survivant, ou un partenariat civil (équivalent au pacs français), lui fait perdre le bénéfice de la réversion. Toutefois, le survivant qui se remarie reçoit une indemnité compensatrice : il s'agit probablement d'éviter une trop forte incitation au concubinage non déclaré.

La pension de réversion « complète » s'élève désormais à 55 % de la pension du défunt, plus éventuellement une bonification pour enfants éle-

vés¹⁰. Le taux était égal à 60 % dans l'ancien système, mais il n'y avait pas de bonification pour enfant. La réforme a donc tenu compte du fait que l'éducation des enfants constitue une contribution au fonctionnement des retraites par répartition.

Le survivant a droit à la pension « complète » si ses ressources sont inférieures à une limite (de l'ordre de 700 €, un peu plus dans les anciens Länder, un peu moins dans les nouveaux) et s'il remplit l'une au moins des conditions suivantes : avoir au moins 45 ans, avoir la charge d'un enfant de moins de 18 ans, ou souffrir d'une incapacité de travail. Dans le cas contraire, la pension est versée à ce taux pendant 3 mois, puis réduite selon la formule $P - 0,4 (R - S)$ où P est la pension de réversion « complète », R le revenu, et S le seuil en dessous duquel le survivant a droit à une pension complète.

Les survivants âgés de moins de 45 ans et qui n'ont ni enfant à charge ni incapacité de travail perçoivent ce que nos voisins appellent la « petite » pension de veuvage (25 % de la pension du défunt pendant 2 ans, après les trois mois à 55 %). Le passage du cap des 45 ans, sans remariage, déclenche l'obtention de la pension de réversion viagère.

Le « splitting »

La conception patrimoniale des droits à pension, classique pour les économistes, et renforcée au niveau juridique par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, incite à considérer que le mariage peut comporter une mise en commun du revenu différé que constitue l'obtention de droits à pension, comme du revenu immédiat (salaires, intérêts, loyers, dividendes, etc.). Le partage des droits à pension s'inscrit dans cette perspective.

Partage en cas de divorce

Si les droits à pension constituent un bien commun aux deux époux, alors il est logique que le partage des biens lors d'un divorce inclue celui des droits à pension – c'est en tous cas ce qu'ont pensé les législateurs de plusieurs pays, dont l'Allemagne.

¹⁰ Deux points pour le premier enfant, et un pour chacun des suivants.

En mars 2000, une étude du Sénat mentionnait déjà comme pays européens pratiquant, en cas de divorce, le partage des droits à pension acquis durant le mariage : l'Allemagne, l'Angleterre, le Pays de Galles et la Suisse. En Allemagne, ces dispositions remontent à la loi du 14 juin 1976 portant réforme du droit du mariage et de la famille : cette loi met en place une « compensation » entre les ex-conjoints des droits à pension acquis pendant le mariage. Deux lois, en 1983 et 1986, ont complété le dispositif de 1976.

Le juge statue sur cette compensation, destinée principalement à éviter qu'un époux se consacrant à la gestion du ménage et à l'éducation des enfants se trouve dépourvu de droits à pension convenables, alors même que son activité interne au ménage a permis à l'autre conjoint d'en acquérir davantage, étant de ce fait plus disponible pour son activité professionnelle.

Aidé par les caisses de retraite, le juge calcule les droits acquis par chacun des époux pendant la durée du mariage. Sauf exception, celui des ex-conjoints qui a acquis les droits les plus élevés est tenu de transférer à l'autre la moitié de la différence. Ce transfert a lieu sur les comptes individuels tenus par les organismes d'assurance vieillesse. Chacun se retrouve alors avec des droits égaux pour la période du mariage. Les périodes antérieures et postérieures, elles, peuvent évidemment déboucher sur des droits différents.

Il existe aussi une procédure, relevant du droit des obligations et non plus du droit public, pour les droits acquis auprès d'organismes de retraite par capitalisation (retraites du second ou du troisième pilier).

Le passage aux points réalisé en 1992 a grandement facilité l'opération de *splitting* : transférer des points d'un compte à un autre est très simple. Nous ignorons comment la compensation était concrètement mise en œuvre avant cette réforme, mais elle l'a été : l'adoption en France d'un partage des droits à pension en cas de divorce, qui serait aisée en ce qui concerne les régimes complémentaires puisqu'ils fonctionnent par points, ne devrait donc pas être impossible dans nos régimes de base fonctionnant par annuités.

Le partage des droits comme alternative à la réversion

La loi retraites de 2001 a introduit la possibilité du partage des droits à pension (« *Rentensplitting* ») comme dispositif adopté par les époux en remplacement du droit à la réversion, auquel ils renoncent alors. Tous les couples dont le mariage est postérieur au 1^{er} janvier 2002 peuvent faire ce

choix ; les couples mariés auparavant n'y sont autorisés que si leurs deux membres avaient moins de 40 ans à cette date.

En cas d'option pour le splitting, « les droits à pension acquis pendant la durée du mariage sont partagés au moment où le plus jeune des deux conjoints prend sa retraite ou atteint l'âge de 65 ans : chacun perçoit alors une pension correspondant à la totalité de ses droits acquis hors mariage et à la moitié des droits communs acquis pendant le mariage. »¹¹

Pratiquement, le splitting peut être intéressant pour les couples dont le conjoint survivant disposera probablement de revenus plutôt confortables, mais d'une retraite personnelle minimale : dans ce cas, en effet, la réversion est limitée par la condition de ressources qui lui est associée, alors que le partage échappe à cette condition.

L'assurance maladie des retraités

Cette assurance, dite KVdR (*Krankenversicherung der Rentner*), est obligatoire; elle commence le jour de la liquidation de la pension, sauf si l'assuré social continue à exercer une activité professionnelle au titre de laquelle il est inscrit à l'assurance maladie, auquel cas elle attend pour prendre effet que la précédente se termine. En général, le retraité reste à celle des quelque 250 caisses existantes à laquelle il adhère en tant que salarié ou travailleur indépendant.

Des cotisations d'assurance maladie sont prélevées sur les pensions, au titre de la KVdR, au même taux que sur les salaires. Depuis 2009, ces cotisations transitent par un fonds pour la santé qui redistribue aux caisses un montant forfaitaire par assuré. Ces cotisations sont dues même si le retraité reste assuré et cotisant du fait de son activité professionnelle. A la cotisation

¹¹Sénat, 2006. Cette intéressante étude de législation comparée consacrée aux pensions de réversion et à leur alternative, le splitting, ne précise hélas pas si en Allemagne le partage concerne exclusivement les points acquis par les deux époux, ou s'il comporte une disposition relative aux années d'assurance, et nous n'avons pas trouvé cette précision dans le reste de notre abondante documentation. C'est fort regrettable, car le splitting est très simple dans un régime de retraite comme celui de la Suède, où la durée d'assurance ne joue quasiment aucun rôle, et devient problématique dès que cette durée prend de l'importance.

du retraité s'ajoute une cotisation égale de la DR, comme à la cotisation du salarié s'ajoute une cotisation égale de l'employeur. Jusqu'en 2008, le taux exact de la cotisation dépendait de la caisse d'affiliation, parce qu'en Allemagne chaque caisse peut apporter une couverture complémentaire en sus de la couverture minimale définie par l'État ; depuis la réforme Merkel (loi de 2007 ayant pris effet au 1^{er} janvier 2009), ces différences se traduisent par une ristourne ou un appel de cotisation complémentaire que la caisse fait à ses adhérents. L'égalité des taux de cotisation salariale et patronale est, depuis 2005, un peu battue en brèche, puisque à la cotisation du salarié ou du retraité s'ajoute désormais un supplément au taux de 0,9 %. Le taux hors supplément peut varier ; actuellement la DR verse 7,3 % et le retraité 7,3 % + 0,9 %.

Assurance dépendance

Il existe en Allemagne, depuis 1995, une véritable assurance dépendance (une « 5^e branche »), obligatoire pour toute personne affiliée à l'assurance maladie (même les étudiants, soumis à une cotisation forfaitaire d'environ 10 € par mois). Les retraités sont donc pour la plupart soumis au prélèvement de la cotisation dépendance, plafonnée comme les cotisations maladie et vieillesse, dont le taux est actuellement 1,95 %. Pour les salariés, selon la coutume allemande, cette cotisation se décompose en deux parties égales, l'une patronale et l'autre salariale. Pour les retraités, à la différence de ce qui se passe pour l'assurance maladie, la DR ne joue pas le rôle d'employeur : ils paient totalement la cotisation dépendance.

Les pensions « brutes » sont donc amputées en Allemagne, actuellement, de 10,15 % au titre des cotisations maladie et dépendance. En France, il faut distinguer entre la pension du régime général, qui supporte comme seul prélèvement social la CSG et la CRDS, et les pensions des régimes complémentaires, pour lesquels il existe en sus une cotisation maladie au taux de 1 %. Avec un total de 7,1 % de prélèvements sur la pension de base (ou moins pour les retraités aux revenus modestes) et 8,1 % sur les pensions complémentaires, les retraités français sont moins ponctionnés que leurs homologues allemands, principalement parce qu'ils ne cotisent pas pour la dépendance. Cela explique que surgissent assez souvent, en France, des propositions d'augmentation des prélèvements sociaux sur les retraites.

L'assurance dépendance, en pratique, est gérée par les caisses d'assurance maladie. La caisse de la personne dépendante verse des prestations en

nature ou en argent, selon que cette personne a recours à une institution qui la prend techniquement en charge (en établissement ou à domicile), ou qu'elle organise elle-même l'aide qui lui est nécessaire. Les prestations s'échelonnent de 440 € par mois à 1 510 € par mois selon le degré de dépendance. Compte tenu du prix de pension dans une maison de retraite médicalisée (de l'ordre de 3 000 € par mois en Allemagne, semble-t-il) et du niveau moyen des pensions de vieillesse, beaucoup des quelque 500 000 personnes dépendantes en institution ont besoin d'une ressource supplémentaire ; aussi les caisses d'assurance maladie et la DR préconisent-elles la souscription d'une assurance facultative en sus de l'assurance obligatoire.

Notons que les entreprises allemandes ont obtenu, lors de la création de l'assurance dépendance (en 1995), la suppression d'un jour férié, de façon à compenser partiellement l'augmentation des charges patronales. Huit ans plus tard, la loi française instituant l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) et son financement partiel par une cotisation patronale a repris cette formule. Il semble que, malheureusement, la copie française soulève davantage de réticences que l'original allemand.

Les bénéficiaires de prestations dépendance sont environ 2,3 millions en Allemagne. La gestion de ces prestations par des organismes qui sont au courant de l'état de santé de leurs adhérents et de son évolution sur, éventuellement, des décennies, est plus rationnelle que la formule française qui a rendu les Départements gestionnaires de l'APA. De même, l'Allemagne n'a pas éprouvé le besoin de s'encombrer d'une structure nationale supplémentaire (la CNSA – Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) dont le coût est plus évident que l'utilité. Le bon sens près de chez nous ? Et parfois de l'autre côté du Rhin.

Retraite des fonctionnaires

«Les fonctionnaires ne sont assujettis à aucun régime de protection sociale, mais pris en charge par leur administration après la cessation du service actif» (Kaufmann 2012).

Les fonctionnaires *stricto sensu* ne sont que 1,8 million sur les 4,5 millions d'agents de l'État fédéral, des Länder et des communes. Les 2,7 millions d'agents contractuels relèvent de l'assurance pension légale. Quant aux « agents des hôpitaux publics, établissements dont

la plupart sont la propriété des communes, ce sont des agents de droit privé » (rapport Vasselle 2010). En outre, « il n'existe plus, depuis les années 1970, de fonction publique hospitalière en Allemagne ». L'État fédéral n'emploie que 130 000 fonctionnaires et 160 000 agents contractuels.

Cela constitue une différence importante entre la France et l'Allemagne : en France, il existe 2,1 millions de fonctionnaires d'État titulaires en activité, 16 fois plus qu'en Allemagne, ce qui explique l'hypertrophie du budget de l'État français par rapport à celui de son homologue allemand, et la façon très lourde dont pèsent les retraites de ces fonctionnaires sur les comptes de l'État français. En outre, la suppression du statut de fonctionnaire dans les hôpitaux allemands, un peu avant la fonctionnarisation de la majeure partie du personnel hospitalier français par la loi du 9 janvier 1986, est une explication, non pas unique mais importante, du fait que le système de santé allemand parvient à fonctionner de façon moins dispendieuse que son homologue français.

« La réforme du fédéralisme, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2006, a transféré aux Länder la compétence de fixer le droit applicable à leurs agents et à ceux des communes » (Rapport Vasselle 2010). Par exemple, à l'été 2010, seul le Land de Bade-Wurtemberg avait adopté une législation transposant la réforme fédérale du 9 mars 2007 portant augmentation progressive de l'âge légal de départ à la retraite pour les fonctionnaires fédéraux. La décentralisation engendre de la complication des deux côtés du Rhin ; en Allemagne cette complication s'étend aux retraites des fonctionnaires territoriaux.

Le calcul de la pension, pour les fonctionnaires allemands, ressemble à celui qui s'applique à leurs homologues français : le traitement de fin de carrière est multiplié par 1,8 % et par le nombre d'années de service. Cependant, en Allemagne le traitement de fin de carrière est celui des 2 ou 3 dernières années, au lieu des 6 derniers mois en France, ce qui contribue certainement à limiter la pratique du « coup de chapeau » par rapport à la France, où elle est importante¹².

¹² Voir sur ce point le n° 36 (septembre 2010) de la publication de Sauvegarde Retraites *Études et analyses* : « Retraite des fonctionnaires : en finir avec les idées reçues ».

De plus, le montant de la pension ne peut pas dépasser un certain pourcentage du traitement retenu pour le calcul de la pension ; initialement fixé à 75 %, ce pourcentage semble avoir diminué jusqu'à 71,75 % en 2010. En France, une disposition analogue existe, mais le maximum est 100 %.

Le taux de remplacement a été en moyenne de 70,6 % en 2009, bien supérieur à celui du privé. Le caractère imposable de la totalité de la pension des fonctionnaires, tandis que les salariés du privé n'étaient imposables que sur la moitié¹³, atténuait un peu cette supériorité. Le passage progressif, sur injonction de la Cour de Karlsruhe, à une imposition de la totalité des pensions de la DR est donc de nature à creuser l'écart.

Retraite des professions libérales¹⁴

Il existe pour ces professions 89 institutions de protection sociale, chacune limitée à un Land. Ces institutions sont créées par les Chambres professionnelles par habilitation législative fédérale, bien que chaque institution ait une activité limitée à un Land et qu'elle soit soumise à la tutelle juridique de ce Land. Leurs régimes juridiques sont variés : établissements de droit public dotés de la personnalité juridique ou sections d'administration d'une Chambre professionnelle. Dans tous les cas une institution ne s'occupe que des ressortissants d'une seule chambre professionnelle.

Une « association faîtière » regroupe ces institutions, l'ABV (*Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen*).

L'assurance vieillesse est obligatoire pour les membres des professions libérales regroupées dans des chambres professionnelles. Le plus souvent, les salariés de ces professionnels assujettis sont assurés par la même institution, mais il existe quelques exceptions : certaines institutions ne sont ouvertes qu'aux indépendants. Dans ce cas, les salariés sont obligatoirement assujettis à l'assurance pension légale.

¹³ En contrepartie, une fraction des cotisations salariales à la DR était incorporée dans le revenu imposable des salariés. La diminution progressive de cette fraction, jusqu'à son extinction, est programmée en contrepartie de l'augmentation de la partie imposable des pensions.

¹⁴ Nous suivons ici Otto Kaufmann 2012.

Les institutions ne s'occupent pas de la maladie : leur compétence se limite à l'assurance vieillesse (y compris la réversion) et invalidité (réduite à l'incapacité professionnelle totale).

L'ensemble des 89 institutions comptait en 2006 (le site de l'ABV ne fournit pas de statistique plus récente !) 681 000 cotisants pour 143 000 pensionnés : une situation démographique exceptionnelle, qui se traduit par des cotisations (6,1 milliards d'euros) deux fois supérieures aux prestations versées (2,9 Md€)¹⁵. Cette situation doit durer depuis longtemps car les fonds de réserve totalisaient 104,8 Md€ au 31 décembre 2006, ce qui fait que ce régime, en fait, fonctionne presque par capitalisation. Selon notre source, les institutions de protection constituent des réserves en suivant les mêmes règles de calcul actuariel que les sociétés d'assurance privées.

Les pensions de vieillesse sont confortables, 1 944 € en moyenne en 2006, plus du double des pensions servies par l'assurance pension légale. Cela tient à la forte augmentation du nombre de professionnels libéraux et aussi à la gestion de ces régimes, qui se caractérise depuis leur origine par la mise en réserve des rentrées excédentaires sans céder à la tentation de prélever des cotisations très faibles ou de verser des pensions trop généreuses.

4 - Aspects statistiques, économiques et financiers

Niveau des pensions

La pension de vieillesse « normale » qui sert de référence à la DR est celle que l'on obtient à l'âge légal, dit aussi âge « normal », avec 45 points, ce qui correspond à une carrière au salaire moyen ayant duré 45 ans.

¹⁵ Tous ces chiffres sont très proches de ceux du régime de base applicable en France aux professions libérales. Mais en Allemagne le surplus des cotisations sur les pensions est épargné, tandis qu'en France il est versé aux régimes dont la situation démographique est moins favorable (principe de la « compensation démographique », inexistant en Allemagne).

Cette pension représentait en 2010 :

- Pour les anciens Länder : 1 224 € brut (47,1 % du salaire brut moyen) et 1 103 € net (51,6 % du salaire net moyen)
- Pour les nouveaux Länder : 1 085,85 € brut et 978,51 € net

En 2011 cette pension « normale » représentait :

- Pour les anciens Länder : 1 236 € brut et 1 114 € net
- Pour les nouveaux Länder : 1 096,65 € brut et 988,24 € net.

La comparaison franco-allemande effectuée par la direction du Trésor français s'appuie sur les taux de remplacement du salaire net par la pension nette pour des salariés du privé ayant travaillé continûment durant 40 ans au salaire moyen. Elle prend comme base les législations de 2009. Sous ces hypothèses, on arrive à 79,4 % pour les Français et 63 % pour les Allemands¹⁶. Cela semble indiquer une plus grande générosité du système français de retraites par répartition. D'autres approches, aux points suivants, vont dans le même sens.

Niveau de vie relatif des personnes âgées

Les comparaisons de niveau de vie s'effectuent le plus souvent, actuellement, à l'aide de l'échelle de l'OCDE, qui attribue une unité de consommation (UC) au 1^{er} adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus, et 0,3 UC aux enfants en dessous de 14 ans. Le niveau de vie d'une personne est assimilé à celui du ménage auquel elle appartient. On le calcule en divisant le revenu du ménage par le nombre de ses UC. Par exemple, une famille composée de deux parents, un adolescent et un enfant compte pour 2,3 UC ; si ce ménage dispose de 2 300 € par mois, son niveau de vie est réputé égal à celui d'une personne seule disposant de 1 000 €.

Les retraités vivent le plus souvent en couple ou seuls : leurs ménages « pèsent » en général 1,5 ou 1 UC. Ils peuvent donc avoir un niveau de vie égal à celui d'une famille avec enfants même si leur revenu est inférieur. En appliquant ce mode de calcul, l'OCDE aboutit aux résultats du tableau

¹⁶ On remarquera la différence avec le chiffre, soit 51,6 %, fourni par la DR pour un cas de figure apparemment très voisin ; cela montre que toutes ces comparaisons doivent être utilisées avec prudence.

ci-dessous, qui donne le niveau de vie dans différentes tranches d'âge en pourcentage de celui de l'ensemble de la population (les données sont hélas valables pour le milieu des années 2000 bien qu'il s'agisse d'une publication de 2011) :

Niveau de vie relatif des personnes âgées

Tranche d'âge	65 ans et +	65 – 74 ans	75 ans et +
France	94,5 %	97,6 %	91,2 %
Allemagne	91,5 %	96,3 %	85,5 %
Ensemble OCDE	82,4 %	85,9 %	77,9 %

On constate que la différence entre l'Allemagne et la France est faible, surtout avant 75 ans : au-delà, le système d'indexation des pensions sur l'indice des prix utilisé en France protège mieux les retraités français quand ils prennent de l'âge.

Attention ! Ces chiffres ne doivent pas être interprétés comme si le niveau de vie de ces personnes âgées provenait exclusivement de leurs pensions par répartition. Elles tirent aussi des revenus du travail et de leur patrimoine, comme le montre le tableau ci-dessous (même source)

Composition selon la source du revenu des personnes de 65 ans et plus

Nature du revenu	Transferts publics	Travail	Capital
France	86,7 %	6,4 %	6,9 %
Allemagne	74,9 %	9,9 %	15,2 %
OCDE	59,6 %	21,4 %	19,1 %

Les revenus du travail nettement plus élevés en Allemagne correspondent à un taux d'emploi de 10 % pour les Allemands de 65 à 69 ans, contre 5 % en France. Les revenus du capital beaucoup plus élevés s'expliquent par un recours plus important à l'épargne en vue de la retraite : les Allemands n'épargnent pas spécialement plus que les Français, mais ils le font davantage sous des formes débouchant sur une rente viagère, ce qui

« consomme » le patrimoine accumulé, tandis que les Français privilégient une accumulation patrimoniale transmissible aux héritiers.

Dans ce tableau la ligne OCDE montre que la tendance dans l'ensemble des pays membres de cette organisation est à l'opposé de celle de la France. L'Allemagne est beaucoup plus proche de nous que des pays anglo-saxons, du Japon et du Mexique, où les « vieux » travaillent encore beaucoup et où la retraite par capitalisation, sous différentes formes, est dans bien des cas beaucoup plus développée. Une évolution « à l'allemande », avec un peu plus de travail au-delà de 65 ans (et *a fortiori* de 60 ans) et un recours un peu moins symbolique à des formes de retraite par capitalisation, ne ferait pas de la France un pays anglo-saxon : nous serions simplement un peu moins des extrémistes du recours à la répartition.

Pensions en proportion du PIB

L'Allemagne et la France sont proches de ce point de vue. Les pensions de vieillesse et survie en provenance des régimes par répartition représentent 13,6 points de PIB en France, 12,1 en Allemagne et 11,7 points dans l'Union européenne à 27 (source Direction générale du Trésor, août 2012). Si l'on y ajoute les préretraites et les pensions d'invalidité, on obtient respectivement 14,5 points de PIB pour la France, et 13,1 pour l'Allemagne comme pour l'UE.

Rapportés aux effectifs de personnes de 65 ans et plus (dites « seniors » dans cette section), la générosité du système français apparaît plus nettement. En effet, en 2010, pour un senior, on trouvait en France 3,5 « adultes » (de 20 à 64 ans) contre 2,9 en Allemagne. A générosité égale des systèmes de retraite par répartition, c'est-à-dire à effort égal en faveur des personnes d'un certain âge, si l'Allemagne consacre 12,1 % de son PIB à ses retraités, la France devrait en consacrer 10 %¹⁷. Cette générosité du système français se traduit de deux façons : des retraites prises plus tôt, et des pensions plus importantes.

Retenons que, à la louche, le système français est un tiers plus favorable aux seniors que le système allemand. Cela correspond à trois phénomènes :

¹⁷ Règle de trois : 12,1 % divisé par 3,5 et multiplié par 2,9.

les seniors français ont eu davantage d'enfants, ce qui, à taux de prélèvement égal sur les actifs, leur permettrait d'avoir un avantage par rapport à leurs homologues allemands ; le taux de prélèvement sur les actifs en faveur des retraités est plus élevé en France ; et les pouvoirs publics français ont choisi d'emprunter pour payer une partie des pensions, ce que s'interdisent leurs homologues d'outre-Rhin.

Patrimoine retraite

On appelle « patrimoine retraite » d'une personne qui liquide sa pension (ou ses pensions) la somme qu'il lui faudrait confier à un organisme d'assurance pour obtenir sous forme de rente viagère des revenus mensuels égaux à sa pension de retraite (ou à la somme de ses pensions). En langage plus technique, ce patrimoine retraite est la valeur actuelle de la suite de versements qu'elle est en droit d'attendre du système de retraites auquel elle adhère. Bien entendu, le patrimoine retraite étant le résultat d'un calcul où interviennent un taux d'intérêt et une table de mortalité, sa valeur dépend de ces paramètres.

Plus le taux d'intérêt est élevé, plus le patrimoine retraite est faible (si la compagnie d'assurance est très bien rémunérée pour les placements qu'elle effectue à l'aide de l'argent que vous lui confiez, elle a besoin d'un capital plus modeste pour vous servir la rente que vous souhaitez).

De même, plus l'espérance de vie à l'âge de la liquidation est élevée, plus le patrimoine retraite est important : un versement mensuel donné requiert plus de capital s'il doit durer 25 ans que 15 ans.

La Direction générale du Trésor a calculé le patrimoine retraite que procure le système de retraites par répartition à un travailleur rémunéré au salaire moyen lorsqu'il liquide sa pension à l'issue d'une carrière complète.

En Allemagne, pour un homme ce patrimoine représente 6,1 années de salaire brut, et pour une femme 7,4 années ;

En France, il s'agit respectivement de 8,3 années et de 9,4 années.

L'écart entre France et Allemagne tient pour une part à la différence d'âge à la liquidation : 61 ans en France, 65 ans en Allemagne. L'autre facteur

qui fait la différence est le montant des pensions : pour les ouvriers et employés, l'unique pension allemande est un peu inférieure à la somme des deux pensions françaises (régime général et ARRCO) ; pour les cadres supérieurs allemands, le plafonnement des cotisations de retraite à deux fois le salaire moyen, alors que leurs homologues français cotisent et perçoivent un supplément du fait de l'AGIRC, crée une différence plus forte. Quant à l'écart entre les hommes et les femmes, il tient principalement au fait que l'espérance de vie de ces dernières est nettement supérieure à celle des hommes.

Recettes et dépenses de la DR

Pour l'année 2011, les données fournies par la DR sont les suivantes, en millions d'euros :

Recettes		Dépenses	
Total	249 115	Total	244 739
Cotisations	188 710	Pensions	212 163
État fédéral	58 874	Assurance maladie	15 011
Divers	1 531	Divers	8 689
		Frais administratifs	3 500
Pertes	0	Excédent	4 376

On remarquera la situation excédentaire de la DR, ainsi que le taux des frais administratifs : 1,65 % des pensions versées. En France, ce taux est apparemment plus faible pour la CNAV, 1,37 % ; cependant, il ne comprend pas les frais d'encaissement des cotisations, puisque celles-ci sont recouvrées par les URSSAF, tandis que la DR recouvre elle-même ce qui lui est dû. En affectant à la CNAV le tiers des 1 366 millions d'euros de frais administratifs de la branche recouvrement, on arrive à 1 822 millions de frais de gestion pour 99 708 millions de prestations, soit 1,83 %. Il se pourrait donc que l'ensemble formé par la CNAV et le système français de recouvrement des cotisations (les URSSAF et l'ACOSS) soit un peu moins efficace que la DR, mais cela n'est pas prouvé, pour deux raisons : la première est le montant moyen des pensions (il coûte aussi cher

de gérer un compte qui aboutit à 600 € de pension mensuelle qu'un autre qui débouche sur 800 €) ; la seconde est la difficulté d'obtenir une estimation fiable dans le cas français : la complication de nos institutions exigerait un effort d'investigation important qui, à la lecture des rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale, ne paraît pas avoir été réalisé.

Retenons toutefois que si l'on ajoute aux frais de gestion de la CNAV ceux des régimes complémentaires ARRCO, AGIRC et IRCANTEC, et ceux des petits régimes tels que le RSI dont les ressortissants, en Allemagne, relèveraient de l'assurance vieillesse générale, on dépasse 2 € de frais administratifs pour 100 € de prestations : la productivité de la CNAV, en France, n'est sans doute pas spécialement mauvaise, mais la superposition inutile des régimes par répartition est source de gaspillage, alors que l'unicité allemande engendre des économies d'échelle.

En clair, les employés des institutions de retraite françaises sont raisonnablement productifs, mais les pouvoirs publics gaspillent leur énergie, leur temps de travail et les équipements qu'ils utilisent en les plaçant dans une structure inutilement compliquée qui oblige à faire deux ou trois opérations là où, en Allemagne, une seule suffit pour parvenir au résultat. Parmi les facteurs de production, c'est l'organisation institutionnelle, c'est-à-dire le facteur dont l'État a la responsabilité directe, qui engendre une mauvaise productivité globale.

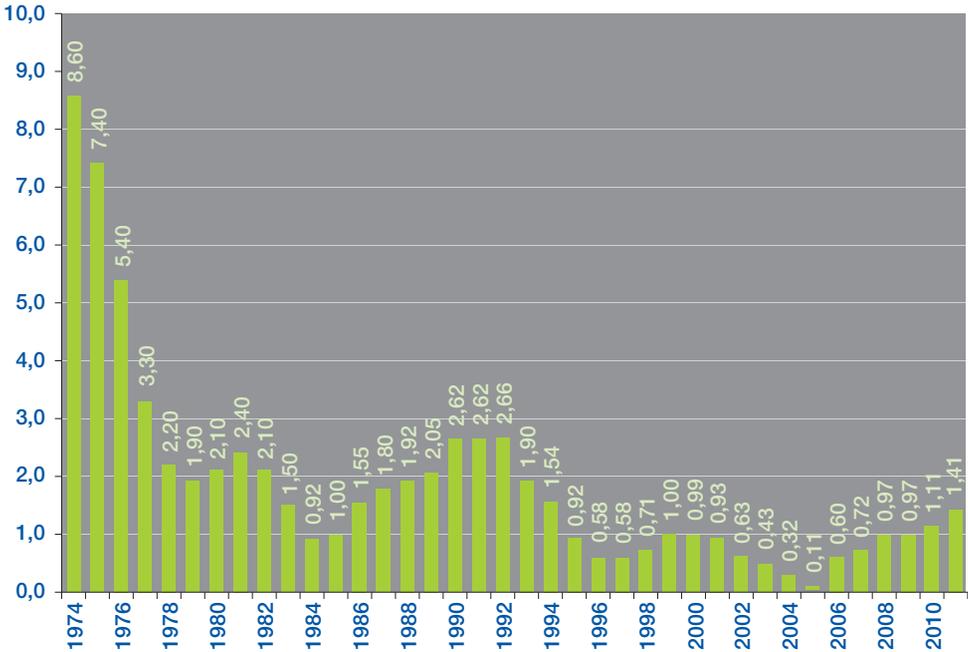
Un coup d'œil sur ce qui se passe en Suède ou aux États-Unis confirme ce diagnostic : dans ces pays où le système de retraite comporte un seul régime, plus simple que l'assurance vieillesse allemande et que le régime général français, les frais de gestion sont d'environ 0,7 % des pensions versées. L'unicité et la simplicité ménagent l'argent des assurés sociaux et font la différence avec les pays qui choisissent la complication.

Réserves de la DR

Le graphique ci-dessous indique l'importance de ces réserves, pour chaque année de 1974 à 2011. Le critère retenu est le nombre de mois de prestations que ces réserves permettraient de payer. On constate que le haut niveau de 1974 (8,6 mois, après 9,4 en 1973) ne se retrouve pas par la suite, mais qu'il existe toujours une situation positive : on est bien loin de l'endettement de plus en plus massif de la sécurité sociale

française, auprès duquel le Fonds de réserve des retraites fait figure de nain.

Évolution des réserves de l'assurance pension générale (en mois de prestations)

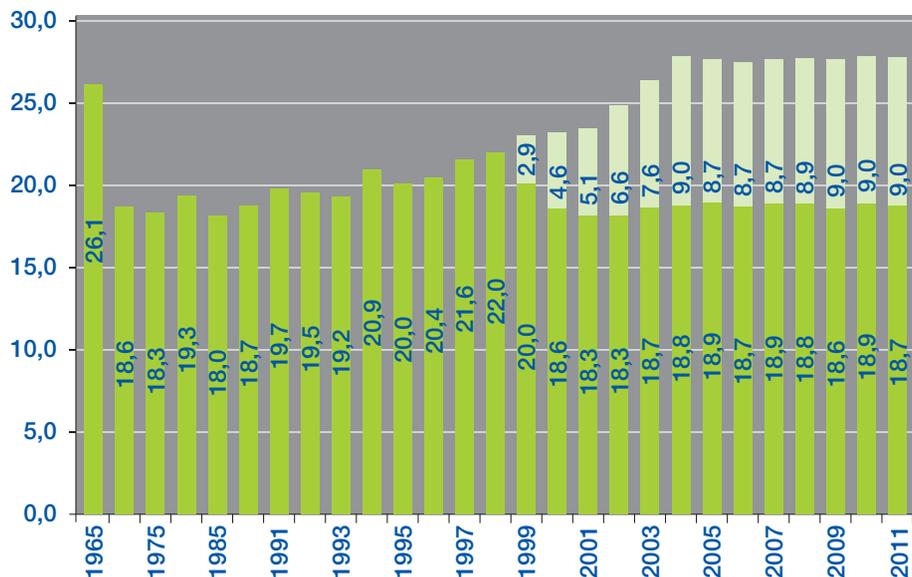


Subventions du gouvernement fédéral

Ces subventions ont toujours été très importantes : en pourcentage des dépenses de retraite de la DR, elles ont atteint leur maximum en 1960 à 28,8 % et leur minimum en 1985 à 18 % ; pour 2011 on en est à 27,7 %, taux proche du maximum.

Une complication a été introduite en 1998 : face à un besoin de subventionnement supplémentaire, au lieu d'augmenter purement et simplement la « subvention générale » (21,6 % des ressources en 1997, en gris sur le graphique), une « subvention supplémentaire » (en blanc sur le graphique) fut créée, d'abord modeste (2,9 % des dépenses de retraites en 1998), puis plus importante. Depuis 2003, elle représente chaque année aux alentours de 9 %.

Subventions du gouvernement fédéral (en pourcentage des dépenses de retraite de la DR)



L'emploi

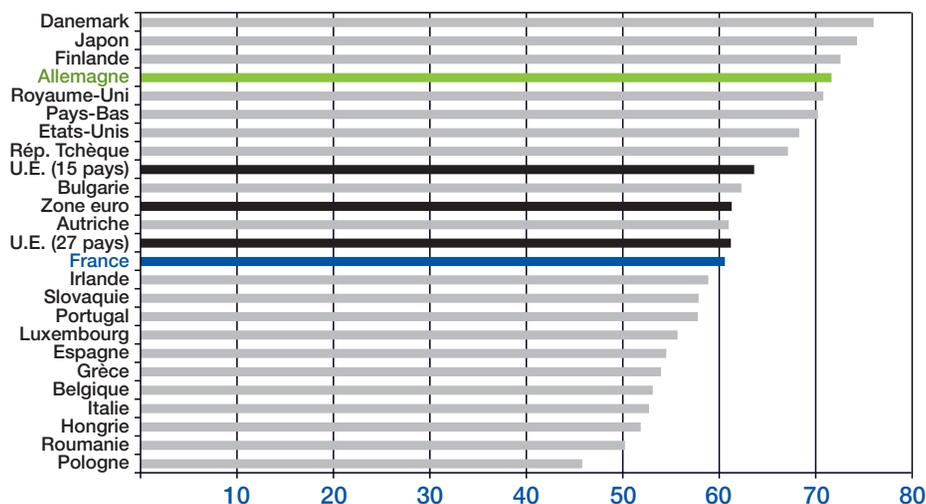
Le « miracle allemand » est pour une part l'aptitude de ce pays à employer une forte partie de la force de travail disponible, et particulièrement les « seniors ». Certes, en ce qui concerne l'emploi féminin, bien que la natalité y soit plus faible qu'en France, le temps partiel est plus fréquent en Allemagne qu'en France : 43,5 % contre 30,2 % en 2005 (Eurostat). Mais cette différence ne suffit pas à rendre insignifiante celle des taux d'emploi pour la même année (et même source) qui ressort du tableau suivant :

Taux d'emploi des 15–64 ans en 2005

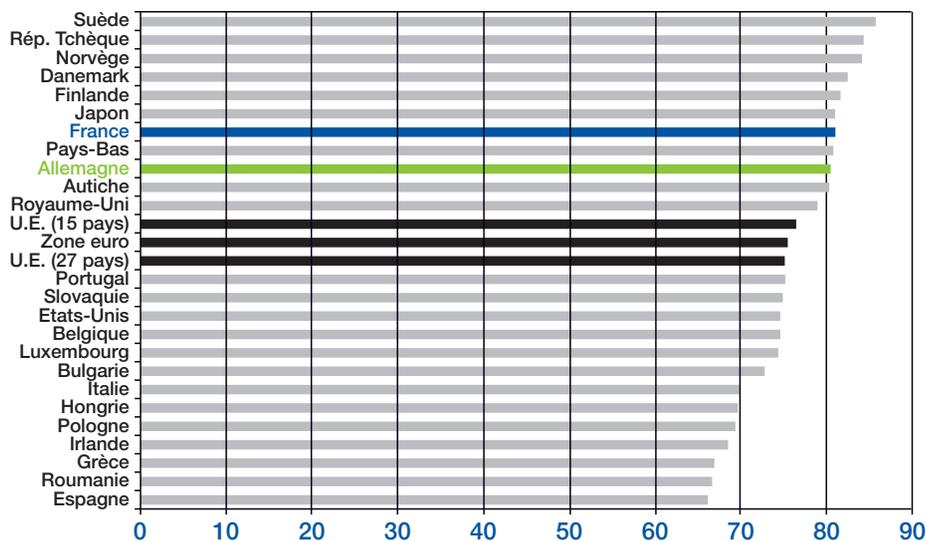
Pays	Hommes	Femmes
Allemagne	75,6 %	66,1 %
France	68,1 %	60 %
Royaume-Uni	74,5 %	64,6 %
Suède	75,1 %	70,3 %
Italie	69 %	46,1 %

En ce qui concerne les taux d'emploi à partir de 55 ans, les différents pays européens se positionnent comme le montrent les graphiques ci-dessous (source DARES, organe statistique du ministère du travail, d'après Eurostat) ; le premier concerne la tranche d'âge [55 – 59 ans] et le second la tranche [60 – 64 ans].

Taux d'emploi des 55–59 ans en 2010 (en %)



Taux d'emploi des 60-64 ans en 2010 (en %)



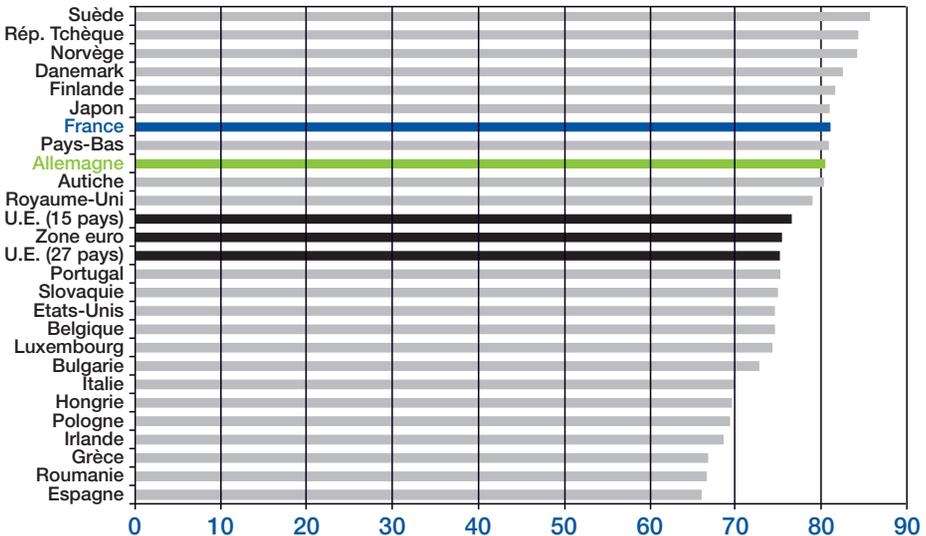
Source : Eurostat (sauf Etats-Unis et Japon 2009 : OCDE)

L'Allemagne est dans les deux cas parmi les pays où les seniors sont très nombreux à travailler, tandis que la France est un peu en dessous de la moyenne pour la première tranche, et en queue du classement pour la seconde. Ainsi, entre 55 et 59 ans, trouve-t-on plus de 70 % des Allemands au travail, contre à peine plus de 60 % des Français ; et entre 60 et 65 ans, le taux d'emploi est supérieur à 40 % en Allemagne, tandis qu'en France il est aux environs de 18 %.

Cette faiblesse du recours aux seniors en France n'a pas grand-chose à voir avec le taux de chômage plus élevé qui affecte notre pays, puisque la tranche d'âge [50 – 54 ans] présente un taux d'emploi analogue à celui que l'on observe en Allemagne, et même légèrement supérieur (81,5 % contre 80,2 %), comme le montre le graphique ci-dessous.

En France, la norme est de travailler jusqu'à 55 ans, puis de décrocher dans les années qui suivent, et au plus tard vers les 60 ans ; tandis qu'en Allemagne la « retraite à 60 ans » n'est pas inscrite dans les cerveaux, mais plutôt la retraite à 65 ans ; si bien que les tentatives de départ anticipé ont lieu en Allemagne après 60 ans, tandis qu'en France elles se produisent entre 55 et 59 ans.

Taux d'emploi des 50–54 ans en 2010 (en %)



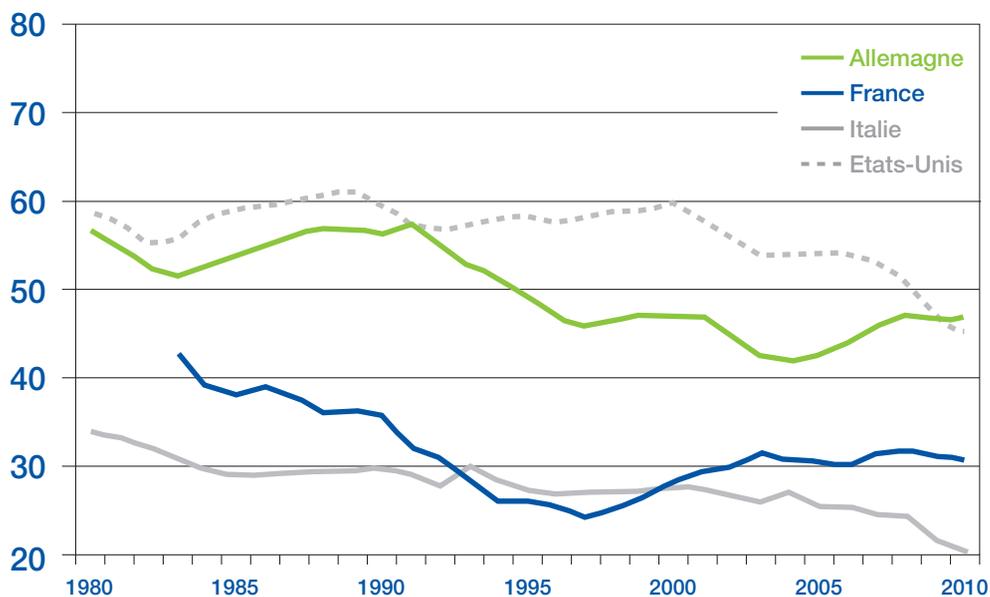
Source : Eurostat (sauf Etats-Unis et Japon 2009 : OCDE)

La comparaison du taux d'emploi des jeunes entre l'Allemagne et la France est également intéressante : la supériorité allemande en la matière, très nette et constante depuis 30 ans, montre que le fait pour les seniors de rester plus longtemps au travail ne constitue nullement un obstacle à l'emploi des jeunes.

Et que l'on ne dise pas que cela tient au faible nombre de jeunes en Allemagne : dans les années 1980, lorsque se présentaient sur le marché du travail les jeunes issus du baby-boom allemand de la fin des années 1950 et du début des années 1960, le taux d'emploi des jeunes Allemands était déjà très supérieur à celui de leurs homologues français.

Il existe en France, beaucoup plus qu'en Allemagne, et ce depuis longtemps, une propension à entrer tardivement sur le marché du travail, et à le quitter précocement. Il se pourrait que l'apprentissage, beaucoup plus répandu en Allemagne qu'en France, soit un facteur important pour donner le goût du travail professionnel, sans lequel le bon fonctionnement des retraites par répartition relève de la quadrature du cercle.

Taux d'emploi des 15-24 ans de 1980 à 2010 (en %)



5 - La montée de la capitalisation

Comme il a été vu plus haut, la France est très loin de recourir à la capitalisation dans la même proportion que la moyenne des pays développés, et l'Allemagne se situe plus près d'elle que de cette moyenne. Mais notre voisin s'est décidé à donner – progressivement et raisonnablement – une part plus grande à la capitalisation. Il est peu probable qu'en l'imitant nous prenions le risque de « perdre notre âme », de rompre avec ce qui fait le charme spécifique de notre pays.

Conformément à une coutume raisonnable, nous distinguons ci-dessous :

Les dispositifs mis en place par des employeurs à l'intention de leurs salariés (pensions professionnelles, dirons-nous, en francisant l'expression anglo-saxonne consacrée, « occupational pensions », ou retraites d'entreprise), qui correspondent au « second pilier » ;

Les formules créées par divers organismes relevant de la finance ou de l'assurance à l'intention de toutes les personnes désireuses d'épargner individuellement en vue de leur retraite (« troisième pilier » – nous parlerons de pensions personnelles).

Cette distinction n'est cependant pas aussi évidente qu'elle peut sembler au premier abord. En effet, à côté des « vraies » retraites d'entreprise, pour lesquelles l'employeur verse des sommes à un organisme (fonds de pensions, assurance) ou constitue des provisions, il existe de « fausses » retraites d'entreprise, dans lesquelles l'employeur se contente de jouer les intermédiaires entre ses salariés, qui décident eux-mêmes de leurs versements d'épargne en vue de la retraite, et un organisme financier ou assurantiel. Et, bien entendu, il existe des formules mixtes, mêlant l'aspect professionnel et l'aspect personnel, avec au moins deux variantes : la première comporte en sus des versements facultatifs du salarié, des versements obligatoires de l'employeur, prévus par la convention collective ou les contrats de travail (ils constituent une part de la rémunération) ; la seconde laisse aux salariés l'initiative des versements, mais l'employeur encourage ceux-ci en leur ajoutant une bonification (« aide-toi et ton entreprise t'aidera »).

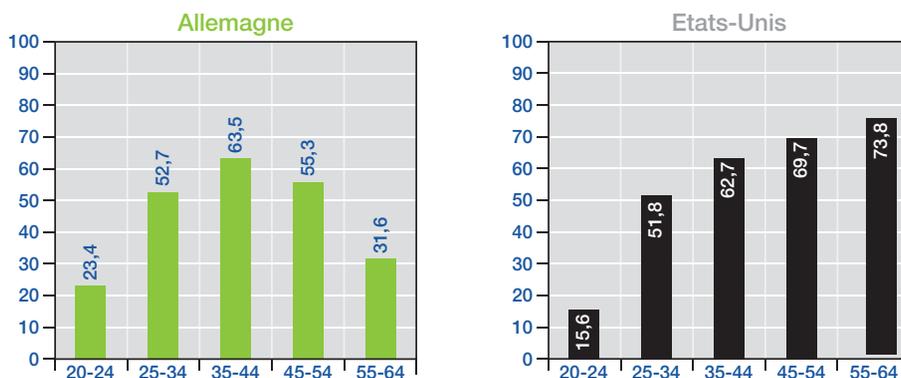
Données globales

En Allemagne, selon l'OCDE (*Pensions Outlook 2012*), 47,1 % des Allemands en âge de travailler, et 51,6 % de ceux qui ont un emploi, pos-

sèdent au moins un plan de pension privé. 38,9 % des membres de la première catégorie disposent d'un plan personnel, et 22,5 % d'un plan professionnel. Le total est supérieur à 47,1 %, ce qui prouve que 14,3 % des personnes en question possèdent au moins un plan de chaque sorte et que la majorité des personnes bénéficiant d'un plan professionnel (14,3/22,5) ont également un plan personnel.

La répartition par âges de cette détention, résumée par les graphiques ci-dessous relatifs à l'Allemagne et aux États-Unis, est instructive : en Allemagne la détention d'un plan est faible avant 25 ans, mais augmente rapidement (52,7 % entre 25 et 34 ans), culmine entre 35 et 44 ans, puis décroît, jusqu'à ne représenter que 31,6 % pour les personnes âgées de 55 à 64 ans : cela montre que la souscription de plans était minoritaire il y a 15 ou 20 ans, et qu'elle est maintenant devenue majoritaire. En revanche, aux États-Unis, la proportion, forte dès la tranche de 25 à 34 ans, augmente ensuite régulièrement avec l'âge : la détention de plans de pension privés est un phénomène nettement plus ancien.

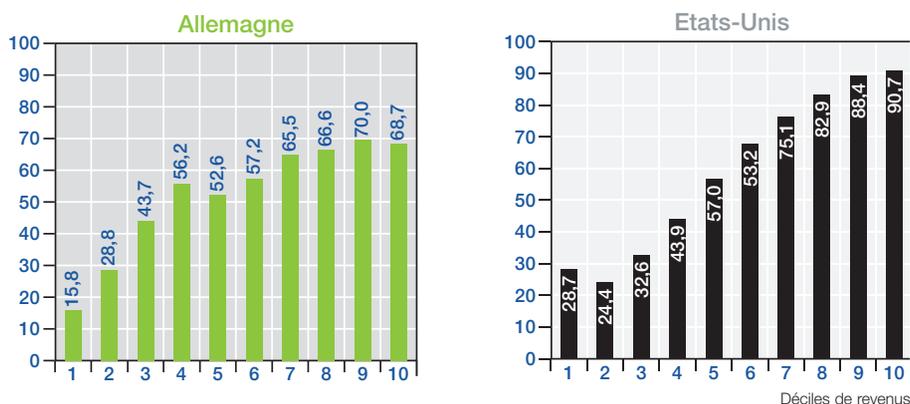
Taux de détention d'un plan de pension privé selon l'âge



L'OCDE fournit aussi les taux de détention par déciles de revenus. La comparaison entre l'Allemagne et les États-Unis est là encore significative : en Amérique ce taux augmente en fonction du revenu jusqu'aux personnes très riches (dixième décile), tandis qu'en Allemagne la progression est minimale au-delà du 7^e décile : 30 % des Allemands des 9^e et 10^e déciles ne jugent pas utile de passer par l'intermédiaire d'un organisme leur proposant d'épargner en vue d'obtenir un jour une rente viagère.

Un tiers des Allemands dont les revenus se situent dans le tiers supérieur épargnent sans lien institutionnellement une partie de cette épargne à la préparation d'une pension pour leurs vieux jours.

Taux de détention d'un plan de pension privé selon le revenu



Régimes de retraite des entreprises et administrations

Il s'agit de dispositifs « maison » mis en place par la plupart des grandes firmes, par certaines entreprises de taille moyenne ou petite, et par les administrations (à l'intention de leurs employés qui ne sont pas fonctionnaires). Il y aurait actuellement plus de 17 millions de tels plans de pensions professionnelles¹⁸, et les actifs garantissant les pensions promises par ce « second pilier » se seraient élevés, selon AEGON 2010, à 454 milliards d'euros en 2008.

Majoritairement, ces plans sont à prestations définies, ou partiellement définies, c'est-à-dire que la pension ne dépend en principe pas, ou pas beaucoup, des résultats de la gestion des capitaux accumulés. En général ces capitaux proviennent d'investissements réalisés par les employeurs, en interne ou en externe ; les versements en provenance des salariés sont très minoritaires.

¹⁸ Nous retenons ici l'information fournie par le site Watsonwyatt.com ; la Direction générale du Trésor, renseignée par l'Ambassade de France à Berlin, avance « un peu plus de dix millions », mais ce chiffre assez ancien (2003, pour un rapport sorti en août 2012 !) ne nous a pas inspiré confiance. La seule certitude, comme le souligne F. Charpentier dans ses ouvrages de 1997 et 2009, est la difficulté à disposer d'estimations fiables.

Provisions au bilan

La formule la plus répandue est nommée « engagement direct », ou encore « provisions au bilan ». Elle existe depuis longtemps et elle est souvent considérée comme typique des relations entre la grande ou moyenne entreprise allemande et ses salariés. Ceux-ci se voient accorder des droits à pension qui constituent un engagement de l'entreprise elle-même. Cet engagement figure au passif du bilan de l'entreprise sous forme d'une provision spécifique, augmentée chaque année (dotation aux provisions) pour tenir compte de l'accroissement des engagements de retraite pris durant l'exercice, et diminuée (reprise sur provision) en fonction des arrérages versés durant le même exercice.

Cette formule présente un gros avantage pour l'entreprise en croissance : une partie de la rémunération des employés est en quelque sorte retenue chaque année pour être incorporée aux fonds propres, servir de financement à long terme ; et si les effectifs actuels sont supérieurs au nombre des pensionnés, les dotations aux provisions dépassent les reprises de provisions : l'entreprise finance son développement par une augmentation de cette composante particulière de ses fonds propres. En revanche, les fins de vie d'entreprise peuvent être périlleuses pour les salariés et anciens salariés : que vont devenir leurs droits (salariés) et leurs pensions mensuelles (retraités) ? Le fait qu'une partie des actifs ait pu être affectée à garantir cet engagement ne suffit pas à le sécuriser complètement.

Cette sécurité a été recherchée dans la mutualisation du risque : une association de garantie des pensions, dite PSV (*PensionsSicherungsVerein*) joue un rôle d'assureur au bénéfice des anciens salariés dont l'employeur serait défaillant. Il semble que cet organisme fonctionne plutôt en répartition qu'en capitalisation (comme le ferait une compagnie de réassurance), c'est-à-dire prélève seulement les cotisations nécessaires pour compenser les défaillances de l'année en cours, sans constituer d'importantes provisions.

La formule des provisions au bilan suppose de la part des salariés une « *affectio societatis* » importante : ils lient le sort d'une fraction de leurs revenus futurs au sort de l'entreprise, comme le feraient des actionnaires qui n'auraient pas la possibilité de revendre leurs titres. Elle correspond à ce qu'il est convenu d'appeler le capitalisme rhénan, qui fait une large place à la coopération entre le travail et le capital.

D'après le site Watsonwyatt, ces provisions au bilan représenteraient environ les trois cinquièmes des actifs sur lesquels sont fondées les retraites d'entreprise en Allemagne. La mésaventure de la très grande entreprise AEG en 1982, qui avait provoqué un certain effroi, n'a donc pas débouché sur un désengagement massif à l'égard de cette formule. Il est vrai que par rapport à d'autres formes de passif social, souvent plus « discrètes », moins visibles dans les comptes, les provisions au bilan ont l'avantage d'annoncer franchement la couleur : cette franchise financière, qui contraste avec les montages compliqués permettant de dissimuler partiellement le risque plutôt que de le constater et de le couvrir dans la mesure du possible, pourrait bien constituer un atout pour le capitalisme rhénan face aux excès de la finance casino. Il ne serait pas incongru que les partenaires sociaux et les pouvoirs publics français s'intéressent à cette forme de retraite d'entreprise, même si elle semble ne plus avoir le vent en poupe en Allemagne.

Fonds de support

L'entreprise peut vouloir garantir, totalement ou partiellement, ses engagements de retraite envers ses salariés en constituant un fonds, ou en adhérant à un fonds collectif, qui gère un portefeuille dédié au service des pensions. Il s'agit en somme d'une tirelire extérieure à l'entreprise qui se substitue ou s'ajoute à la tirelire interne précédemment évoquée (partie des immobilisations à l'actif correspondant aux provisions de retraite au passif du bilan). L'entreprise conservant la responsabilité du versement des pensions, elle est tenue d'adhérer à l'association PSV de garantie des pensions.

Sociétés de pensions (*Pensionkasse*)

« *Pensionkasse* », littéralement, signifie caisse de pension. Ces sociétés de pension peuvent travailler pour une seule entreprise, ou pour un ensemble d'entreprises, voire un secteur économique dans son ensemble. À l'instar du recours à un assureur, ce dispositif dégage la responsabilité des entreprises envers leurs salariés et anciens salariés : seul le *PensionKasse* est engagé vis-à-vis des retraités et futurs retraités ; l'employeur n'a donc pas à s'assurer auprès de la PSV. Rien n'empêche un *Pensionkasse* de recourir aux services d'un assureur, pour gérer ses actifs et/ou servir les rentes viagères le moment venu, mais il peut aussi faire tout cela lui-même (il s'apparente alors économiquement à un fonds de pension) ou déléguer la gestion de son portefeuille à une société spécialisée. Selon Watsonwyatt, la formule *Pensionkasse* représenterait un cinquième environ des retraites d'entreprises.

Recours à un assureur

Cette formule classique consiste pour l'entreprise à souscrire un contrat de groupe avec un assureur, dans le cadre duquel chacun de ses salariés a un compte ou contrat individuel, et à verser des primes qui sont réparties entre ces différents comptes individuels. Des versements de primes par les salariés sont éventuellement possibles : le dispositif Riester d'aide à la constitution de pensions personnelles incite à combiner ainsi retraite d'entreprise et retraite personnelle.

Fonds de pension

Ce dispositif internationalement utilisé s'est développé en Allemagne de manière récente. De ce fait, conformément à la tendance actuelle, les fonds de pension allemands fonctionnent plutôt à cotisations définies, c'est-à-dire que le montant des pensions dépend des résultats de la gestion d'actifs pratiquée par le fonds. Celui-ci peut être spécifique à une (grande) entreprise, ou à une association d'entreprises¹⁹. Nous avons l'impression, mais non la certitude, que le recours à la formule « fonds de pension » dégage l'entreprise de ses responsabilités vis-à-vis des retraités et futurs retraités (c'est la logique d'un fonctionnement à cotisations définies). Ces fonds de pension ne gèrent aujourd'hui que 3 % à 4 % des actifs correspondant au second pilier.

L'épargne Riester en vue de la retraite

La réforme de 2001, réalisée par une majorité social-démocrate, avait deux volets. Le premier, destiné à diminuer la générosité du système de retraites par répartition pour assurer l'équilibre financier de la DR en dépit d'une démographie défavorable, a déjà été passé en revue. Le second avait pour but d'encourager le recours à la capitalisation de façon à compenser la baisse programmée du taux de remplacement des revenus d'activité fourni par la répartition. Il s'agissait donc de stimuler l'épargne en vue de la retraite, et plus précisément d'abonder les versements effectués par les ménages (troisième pilier).

¹⁹ Des entreprises moyennes ou petites ont intérêt à s'associer, car les actifs gérés par le fonds doivent être suffisamment importants pour que les frais de gestion soient modestes en pourcentage, et pour qu'une véritable diversification soit possible.

La politique du Chancelier Schröder n'étant surtout pas d'engager de nouvelles dépenses sans diminuer les anciennes, le financement de ces abondements fut réalisé au moyen d'une réduction de la revalorisation annuelle des pensions (introduction du « facteur Riester » dans la formule donnant la valeur du point, comme il a été vu plus haut).

Établissements éligibles

Les établissements de la finance ou de l'assurance voulant ouvrir des plans d'épargne éligibles aux abondements Riester doivent montrer patte blanche : ils sont tenus par un cahier des charges qui comporte entre autres l'interdiction de différencier les tarifs selon le sexe²⁰ et l'obligation de recourir à un réassureur, au minimum pour garantir la valeur nominale du capital constitué par les épargnants²¹.

L'épargne Riester peut se loger auprès de trois sortes d'établissements :

- **un assureur**, sous forme de contrat d'assurance vieillesse
- **une banque ou caisse d'épargne**, sous forme de plan d'épargne
- **une société d'investissement**, qui propose des fonds de pension

²⁰ La mortalité masculine est, quasiment à tout âge, supérieure à son homologue féminin. Il en résulte que les assureurs, quand ils établissent leurs tarifs pour les achats de rentes viagères, utilisent normalement des tables de mortalité différentes pour les hommes et pour les femmes. En bref, au même âge, et pour un même capital, un homme peut obtenir un arrérage mensuel plus élevé qu'une femme, car en moyenne il vivra (et donc percevra sa pension) moins longtemps. Le législateur allemand a décidé que cette différence, liée en partie à la nature et en partie à la culture (les femmes, en moyenne, se comportent d'une façon qui favorise davantage la longévité), devait être neutralisée au nom de l'égalité homme/femme, norme européenne très surveillée.

²¹ L'épargne en vue de la retraite est investie à long terme ; il est normal, pour obtenir un rendement raisonnable sur longue période, d'acquérir des actions, des biens immobiliers, des obligations, et beaucoup de gestionnaires y ajoutent des produits financiers plus spéculatifs. Il en résulte que la valeur liquidative du portefeuille peut fluctuer fortement : même un portefeuille important et convenablement diversifié n'est pas à l'abri de mésaventures. La réassurance diminue les risques, sans toutefois les éliminer totalement. En fait, les organismes débiteurs de droits à pensions auraient surtout besoin que les règles de couverture de leurs engagements par leurs placements soient moins simplistes que le respect d'un ratio de couverture des engagements, à tout instant, ou à des dates données, par la valeur liquidative de leur portefeuille appréciée selon la méthode de la « fair value », c'est-à-dire au prix observé sur les marchés à cet instant.

Aides de l'État

L'aide de l'État fédéral prend une double forme : primes versées sur le compte de l'épargnant ou déduction fiscale.

La subvention (prime) est proportionnelle au pourcentage du revenu versé sur un dispositif Riester, jusqu'à un maximum atteint pour 4 % du revenu. Elle dépend de la situation de famille : depuis 2008, au terme d'une montée en puissance, la subvention maximale est de 154 € plus 185 € par enfant à charge²² né avant 2008 et 300 € par enfant né postérieurement.

Par exemple, une personne ayant trois tout jeunes enfants et dont le salaire annuel est de 20 000 €, si elle épargne dans un dispositif Riester 800 € (soit 4 % de son revenu), voit son compte crédité de 1 054 € de plus.

Prenons maintenant un couple avec 2 enfants, l'un né en 2006 et l'autre en 2009, disposant de 30 000 € de revenus (18 000 € pour un époux et 12 000 € pour l'autre). Pour optimiser son avantage, il commence par épargner sur le compte de celui qui gagne le moins : en versant 480 € sur son plan Riester, soit 4 % de ses revenus, celui-ci obtient une prime égale à 154 € (subvention de base) plus 185 € (enfant né en 2006) plus 300 € (enfant né en 2009) soit au total 639 €. Le couple peut alors passer au plan Riester du conjoint qui a des revenus plus élevés : la même bonification de 639 € sera alors obtenue pour 720 € d'effort personnel.

Ces deux exemples concernent des personnes dont les revenus sont plutôt modestes. Le dispositif est bien moins avantageux pour les titulaires de hauts revenus : un salarié percevant 60 000 € dans l'année, avec la situation de famille précédente, doit épargner 2 400 € pour obtenir une bonification de 639 €. Le mode de calcul des subventions est très favorable aux petits revenus et aux familles nombreuses. Les couples où l'homme et la femme ont des revenus très différents, ce qui est au moins aussi fréquent en Allemagne qu'en France, ont intérêt à utiliser d'abord le compte d'épargne en vue de la retraite du moins bien payé des deux époux : ainsi le dispositif Riester contribue-t-il à réduire les inégalités de retraite, que ce soit au sein des couples ou dans l'ensemble de la société.

²² Le critère retenu est qu'il donne droit aux prestations familiales (Kindergeld) qui, en Allemagne, sont versées dès le premier enfant.

Pour accentuer encore le caractère « social » du dispositif Riester, les allocataires de minima sociaux, les salariés ayant un « mini-job » (moins de 800 € par mois) et différentes autres personnes aux revenus très faibles perçoivent la prime maximale prévue pour leur situation de famille dès qu'ils épargnent le minimum prévu par le règlement, soit 60 € dans l'année.

À l'autre extrémité de l'échelle des revenus, il peut être intéressant d'opter pour la déduction fiscale des sommes versées, qui peuvent être retranchées du revenu imposable dans la limite de 2 100 € par an. Cette déduction remplace la subvention.

En tout état de cause, chaque personne ou ménage a intérêt à faire une petite simulation pour voir ce qui, dans son cas, est le plus intéressant : déduction du revenu imposable (jusqu'à 2 100 €) ou subvention. En général, la solution fiscale est plus intéressante pour une personne ou un couple sans enfant à charge, et ayant des revenus moyens ou élevés, tandis que la subvention, très liée au nombre d'enfants, est préférable pour une famille nombreuse, surtout si ses revenus sont modestes.

Diffusion du dispositif Riester

À fin 2010, 14,4 millions d'Allemands (le tiers des 43 millions d'actifs) avaient ouvert un plan d'épargne Riester en vue de la retraite. Les 15 millions ont été atteints et dépassés depuis. Durant les 9 premiers mois de l'année 2011, l'État fédéral a dépensé 2,4 milliards d'euros en primes pour cette épargne, et les déductions fiscales lui ont coûté plusieurs centaines de millions (290 millions en 2006, dernière année disponible). Le coût du dispositif dépasse donc 3 milliards par an pour l'État fédéral.

En France, le rapport de la Direction générale du Trésor retient une évaluation (par la Cour des comptes) des aides fiscales et sociales à l'épargne en vue de la retraite (PERP, PERCO, Préfon, Madelin, article 83) à 2 milliards d'euros pour environ 8,4 millions de plans : l'aide publique est à peu près aussi coûteuse, proportionnellement à leurs populations, dans les deux pays, avec une diffusion un peu plus forte en Allemagne, et une progression plus rapide si l'on tient compte du fait qu'une grande partie du dispositif français a été mis en place beaucoup plus tôt.

En effet, alors que l'épargne Riester prend naissance en 2001, les plans ouverts en France dans le cadre du dispositif instauré par la loi retraite 2003, inspiré par la loi allemande votée deux années plus tôt, ne représentent que le tiers des plans d'épargne retraite.

Quelles leçons retenir en matière de retraites par capitalisation ?

L'Allemagne est, comme la France, un pays qui avait initialement attribué une place très réduite aux retraites par capitalisation. Elle reste fort éloignée du modèle anglo-saxon dans lequel la capitalisation joue depuis longtemps un rôle considérable pour une grosse moitié de la population (la plus aisée). Il est donc *a priori* plus facile pour des Français de s'inspirer de ses méthodes que de leurs homologues anglo-saxons pour développer l'indispensable complément que la capitalisation peut apporter à la répartition.

Étudier une formule de retraite d'entreprise d'inspiration allemande

Certains pourraient être tentés d'évacuer un peu rapidement la formule la plus ancienne des pensions professionnelles allemandes, à savoir les droits à pension constatés sous forme de provisions au passif du bilan. Attribuer aux salariés une fraction conséquente des investissements réalisés par leur entreprise, et cantonner les actifs correspondants de façon à former une sorte de portefeuille garantissant la bonne fin des engagements de pension, cela est aux antipodes de la finance de marché qui a pris le dessus sur les pratiques financières respectant l'*affectio societatis*. Ceux qui ne jurent que par les marchés financiers regardent forcément cette façon de faire avec commisération.

Mais, justement, les marchés financiers viennent de démontrer qu'ils ne sont pas, loin s'en faut, la panacée universelle. Les excès de la finance de marché et la conception de l'entreprise qui en fait la chose d'actionnaires ayant à son égard aussi peu d'engagements que possible, après avoir été portés aux nues, sont maintenant reconnus comme ayant beaucoup contribué aux mésaventures de l'économie des pays développés depuis une trentaine d'années. L'économie sociale de marché pratiquée par nos voisins ne fait plus figure de vieilleries ; elle peut être reconnue comme une solution plus fiable et performante que les formes exacerbées du capitalisme financier. Il serait donc judicieux, non pas de copier sans réfléchir la formule allemande des provisions au bilan, mais d'engager une sérieuse étude d'impact et de faisabilité relative à une ou plusieurs formules s'en inspirant. Que les entreprises françaises puissent associer leurs salariés à leur effort d'investissement, et les en remercier

par des droits à pension, n'y aurait-il pas là une piste intéressante pour le développement d'une retraite par capitalisation particulièrement favorable à la croissance ?

Une telle étude devra vérifier avec le plus grand soin l'efficacité d'une mutualisation du risque lié aux mauvais résultats des entreprises telle que celle pratiquée par le PSV allemand. Il ne faudrait pas que cette technique de sécurisation des retraites par capitalisation soit inférieure aux techniques anglo-saxonnes. Sans préjuger du résultat d'une telle étude, remarquons que les déboires de certains systèmes américains de pensions professionnelles à prestations définies fondées sur des portefeuilles financiers gigantesques et pratiquant toutes les règles de la diversification, donnent à penser que les dites techniques ne sont peut-être pas merveilleuses.

Mettre les travailleurs devant leurs responsabilités

La façon dont la DR explique à ses affiliés que leurs retraites par répartition vont être de moins en moins suffisantes, offre un contraste saisissant avec le discours perpétuellement rassurant des responsables français des retraites par répartition, qu'il s'agisse d'hommes politiques, de partenaires sociaux ou de gestionnaires. En France, les jeunes ne croient plus un mot de ces discours lénifiants²³, et s'attendent à des déceptions pires que celles que leur annoncerait un langage de vérité. Curieusement, beaucoup réagissent en s'arc-boutant sur des droits dont ils ont bien compris que ce sont des faux droits, irrécouvrables.

Exposer la nécessité de réformer en profondeur le système de retraites par répartition, dans un sens qui ne sera évidemment pas celui du retour à la retraite à 60 ans avec un taux de remplacement du dernier salaire de 80 %, permettrait d'œuvrer utilement non seulement dans le champ de la répartition, mais aussi dans celui de la capitalisation.

²³ Selon un sondage CSA réalisé en 2012 pour le Conseil supérieur du notariat, 15 % seulement des personnes de 18 à 24 ans, et 22 % de celles de 25 à 34 ans, estiment que leur retraite par répartition fournira l'essentiel de leurs revenus de retraités ; elles sont respectivement 63 % et 57 % à penser que leur épargne sera essentielle pour leurs vieux jours (*Le Figaro* du 3 octobre 2012).

Conclusion : des pistes pour la France ?

Le sens des responsabilités et des réalités

La gouvernance du système de retraites allemand est incontestablement plus efficace que celle de son homologue français. Aiguillonnés par une situation et des perspectives démographiques franchement mauvaises, les pouvoirs publics allemands ont agi depuis 1989 de façon courageuse et intelligente. Les partenaires sociaux ont été d'accord avec eux à des moments cruciaux, et même instigateurs de mesures systémiques déterminantes, comme lors de la première grande réforme : la loi de décembre 1989 instaurant un fonctionnement par points pour l'assurance vieillesse légale a été largement inspirée par leur rapport de 1987. En d'autres occurrences, l'opposition qu'ils ont manifestée n'a pas été butée et tumultueuse comme celle de la plupart des syndicats français. Cela tient probablement pour une part à ce que les Allemands ont davantage conscience du fait que plus de pensions veut dire plus de prélèvements, et singulièrement plus de cotisations sur les revenus professionnels, donc un moindre salaire net. Certaines illusions (par exemple « il n'y a qu'à faire payer les riches ») ont semble-t-il moins cours en Allemagne qu'en France.

De plus, les principales composantes de la Représentation nationale allemande ont su travailler à peu près dans le même sens, faisant passer l'intérêt du pays avant leur lutte pour la conquête du pouvoir. Des dispositions importantes ont été prises lorsque la CDU était aux manettes, d'autres lorsque c'était le SPD, d'autres encore par un gouvernement de grande coalition. La gauche n'a pas hésité à promouvoir l'épargne en vue de la retraite, ni à compenser les subventions accordées à cette épargne par une diminution des pensions (le « facteur Riester » introduit dans la formule de calcul des dites pensions).

La première leçon à tirer du traitement allemand des problèmes de retraite est donc relative au comportement des formations politiques et des organisations syndicales et patronales. Le sens du bien commun, le patriotisme, sont, semble-t-il, davantage présents dans ces instances allemandes que dans leurs homologues français. Il faudrait, n'en déplaise à nos hommes politiques et à nos responsables syndicaux et patronaux, qu'ils songent davantage à ce qui est bon pour la France, pour les Français et pour

leurs retraites par répartition, et qu'ils renoncent à faire des promesses démagogiques en vue de se faire élire. Il faudrait aussi qu'ils sachent se doter de leaders capables d'aller à l'encontre d'un courant important de leur propre parti lorsqu'il en va de l'intérêt national, comme le fit le Chancelier Schröder.

Les dispositions d'esprit qui ont permis à l'Allemagne de faire mieux que la France en matière de retraite sont ainsi le sens du service et celui du devoir, et aussi le sens des réalités par opposition aux positions idéologiques qui déterminent trop souvent le comportement des leaders politiques et syndicaux français. La notion de responsabilité, qui allie la composante morale du devoir et la composante cognitive du réalisme, est au fond ce qui caractérise le mieux la qualité dont la France aurait besoin pour faire aussi bien (ou mieux, pourquoi pas ?) que sa voisine dans le domaine des retraites (et, plus largement, dans celui de la protection sociale).

Le problème de l'unité

Les retraites constituent un système ; ce système peut être organisé avec plus ou moins de cohérence. L'atout dont bénéficie l'Allemagne tient à ce que son système de retraites, à défaut d'être parfaitement cohérent, est moins incohérent que son équivalent français.

Un premier niveau de cohérence concerne l'unité *versus* la fragmentation du système. Les retraites par répartition sont basées sur le renouvellement des générations : comme le disait Alfred Sauvy, nous préparons nos pensions, non par nos cotisations, mais par nos enfants. Or pour aucune profession, aucune administration, aucune entreprise ou branche d'activité, nous ne pouvons être raisonnablement sûrs que les effectifs se renouvelleront, qu'il n'y aura pas une diminution très sévère des effectifs employés : l'agriculture, les mines, le petit commerce, etc., nous le montrent bien. La retraite par répartition est donc un système qui ne peut fonctionner correctement qu'au niveau national (ou à un niveau plus vaste encore, mais il n'existe pas à ce jour d'autre exemple de cela que ce qui se passe dans de grandes fédérations, comme les États-Unis et l'Allemagne, qui sont des États-nations autant ou plus que des fédérations d'États).

De plus, la fragmentation rend difficile la gouvernance du système. La compensation démographique entre régimes, en France, illustre cette difficulté : rapport après rapport, ses défauts sont soulignés, mais aucune

bonne solution n'est trouvée – probablement parce qu'il n'en existe pas si l'on exclut l'unification du système. L'Allemagne, où le principal régime gère 80 % des retraites par répartition, n'a pas besoin de compensation démographique et s'en trouve fort bien.

De même, les différences de générosité des différents régimes français, bien mises en évidence par les travaux de Sauvegarde retraites, ne déclinent que très faiblement en dépit de la volonté de « convergence » affichée par les pouvoirs publics français : là encore, l'unification serait la seule réponse vraiment efficace.

À ces différents égards, ni la France, ni l'Allemagne n'ont des systèmes totalement cohérents. Néanmoins, la taille de l'institution dominante (80 % du montant des pensions en Allemagne contre 40 % en France) montre combien notre pays est en retard. Il n'y a pas outre-Rhin l'empilement (bien français) de régimes de base et de régimes complémentaires par répartition, empilement générateur de frais de gestion parfaitement inutiles. Les quelques régimes particuliers qui subsistent, comme celui des mines et celui des agriculteurs, rentrent progressivement dans le rang. Seuls les régimes de fonctionnaires et de professions libérales continuent à faire complètement bande à part, mais cela est moins grave en Allemagne qu'en France, tout simplement parce que le statut de fonctionnaire y est deux fois moins répandu. Et le résultat est là : la gouvernance du système est grandement facilitée, ce qui est une condition pour le maintenir, comme c'est le cas, à l'équilibre financier.

L'exemple allemand devrait donc nous inciter à entreprendre les réformes nécessaires pour disposer dans quelques années d'un système de retraites unifié. En allant jusqu'à l'unification complète, nous obtiendrions même un avantage sur nos voisins, notamment en matière de compétitivité et de finances publiques, puisque le poids des retraites de fonctionnaires est une des causes importantes de celui des impôts et du déficit de l'État.

Le passage aux points

L'adoption des points, il y a vingt ans, a été pour le système de retraites allemand une opération extrêmement salutaire. Grâce à cette transformation majeure, la gouvernance du système a été grandement améliorée : les pouvoirs publics allemands ont le moyen d'adapter la valeur du point, année après année, de façon à respecter l'équilibre financier de l'assurance vieillesse.

Les régimes complémentaires français fonctionnant par points, il serait envisageable d'adopter purement et simplement leur formule. Néanmoins, cela donnerait l'impression que le régime général est sacrifié au profit de l'ARRCO-AGIRC, ce qui serait politiquement délicat à gérer. En outre, les points allemands présentent un grand avantage : leur prix d'achat n'a pas à être fixé chaque année ; il découle d'une règle permanente, et cette règle est très intelligente. Plus précisément, comme il a été vu plus haut, un point est attribué pour une rémunération égale au salaire moyen, ce qui exclut toute distribution inconsidérée, toute transmission de l'inflation monétaire aux promesses de retraite. Ne promettre que ce que permet l'expansion économique réelle, c'est vraiment la sagesse !

De plus, l'assurance vieillesse allemande attribue des points pour l'éducation des enfants, ce qui est tout à fait logique puisque l'avenir des retraites en dépend. Cette façon de faire élimine tout ce que les droits familiaux à pension français ont d'injuste, en étant pour la majorité d'entre eux *grosso modo* proportionnels aux salaires : en Allemagne, un enfant élevé par des parents pauvres et un autre qui vit dans une famille riche valent à leurs parents l'attribution du même nombre de points. Il n'y a pas, comme en France, de favoritisme pour les riches dans la façon allemande de reconnaître le rôle essentiel de la mise au monde et de l'éducation des enfants en matière de retraites par répartition.

Autre constat « familial », les points permettent de procéder très commodément au partage (ou à la mise en commun) des droits à pension entre conjoints. Le partage pourrait soit devenir la norme, soit être utilisé en cas de divorce et proposé à titre optionnel à l'ensemble des couples mariés (voire également aux couples pacsés). Le partage serait un véritable casse-tête dans un système où le régime de base fonctionne par annuités et se trouve complété par un ou des régimes par points ; en revanche, dans un régime unique fonctionnant par points, il pourrait être mis en œuvre très simplement.

Il en irait de même pour le choix de la date de liquidation de la pension (désormais unique), qui pourrait devenir libre dans le cadre d'une neutralité actuarielle (décote en cas de départ précoce, surcote en cas de départ postérieur à l'âge « normal », calculée exclusivement en fonction de l'âge à la liquidation). Seraient ainsi supprimés tous les inconvénients qui résultent aujourd'hui dans le régime général français du méli-mélo entre l'âge et la durée d'assurance. Prendraient également fin les injustices qu'engendre actuellement une mesure de la durée d'assurance par trimestres : cette

mesure ne tient pas compte du temps réellement travaillé, que ce soit 240 heures (soit 20 h par semaine) ou 420 heures (35 h par semaine) ou 600 heures (50 h par semaine) ou plus encore, dès lors que le revenu a été suffisant pour valider un trimestre.

Enfin, la possibilité qui existe en Allemagne, comme en Suède, de liquider une partie seulement de la pension pourrait être adoptée, avec encore plus de souplesse que chez nos voisins : elle remplacerait avantageusement le système alambiqué de la retraite progressive française actuelle, tellement rigide et bureaucratique que très peu de personnes y ont recours. Quand chacun peut choisir librement la formule « sur mesure » qui lui convient pour combiner une retraite partielle et un travail à temps partiel, l'activité professionnelle des seniors est grandement facilitée.

La méthode de la réforme

Après la réforme systémique de 1982, véritable catastrophe pour son système de retraites, la France n'a plus connu que des réformes « paramétriques » : le législateur change les valeurs de différents paramètres, comme le nombre de trimestres d'assurance requis pour bénéficier du taux plein avant 65 ans, le nombre de « meilleures années » retenues pour calculer le salaire de référence, le mode d'indexation des salaires portés en compte (et utilisés pour le calcul du salaire de référence), ou les âges légaux de départ à la retraite. Le législateur allemand, lui, ne recule pas devant les réformes systémiques, en particulier le passage aux points (loi de 1989), la mise en place d'une réduction des pensions pour financer les subventions à l'épargne individuelle en vue de la retraite (loi de 2001), ou l'introduction d'un « facteur de stabilité » qui modifie substantiellement la formule utilisée pour fixer la valeur de service du point. Cela ne l'empêche évidemment pas de légiférer pour effectuer des modifications paramétriques, comme la loi de 2007 instaurant un programme de relèvement sur deux décennies de l'âge légal de la retraite.

Nos dirigeants devraient avoir le cran, comme leurs homologues allemands, de procéder à des réformes structurelles, à commencer bien sûr par l'unification du système avec passage aux points, l'instauration d'une sorte de « règle d'or » concernant l'équilibre financier du régime unique né de la réforme, et une limitation du recours à la répartition de façon à laisser une place suffisante à la capitalisation.

Le courage de la vérité

Enfin, la lecture des documents officiels allemands destinés au grand public est assez stupéfiante pour un Français : au lieu d'employer un langage lénifiant pour dire que tout est « sous contrôle », que nos retraites vont être ou ont été « sauvées » par les merveilleuses mesures qui sont en train d'être mises en place ou l'ont été dernièrement, les responsables allemands expliquent tout bonnement à leurs concitoyens qu'il n'y aura pas de lendemains qui chantent, qu'il faudra travailler de plus en plus tard et se contenter d'une pension par répartition de plus en plus modeste, ce qui requiert de leur part un recours accru à l'épargne en vue de la retraite.

La démographie française permet d'être moins alarmiste, mais elle ne dispense pas d'expliquer aux Français l'impossibilité de combiner départ précoce et taux de remplacement élevé du revenu professionnel par la pension. Si l'Allemagne a réussi dans divers domaines, comme sa réunification, le maintien de sa compétitivité industrielle ou la gestion de ses retraites par répartition, c'est parce qu'on y rechigne moins à appeler un chat, un chat. « Parler vrai », comme disait Michel Rocard (auquel on doit d'avoir passé commande au Commissariat général du Plan du *Livre blanc sur les retraites*, publié en 1991) est de la plus haute importance.

Remarquons la convergence d'opinion entre le Premier ministre socialiste d'il y a une vingtaine d'années, et le conseiller économique libéral du premier Président de la V^e République, Jacques Rueff, qui écrivait « soyez libéraux, soyez socialistes, mais ne soyez pas menteurs ». Remarquons aussi que le Gouvernement qui conçut la première réforme (certes trop timide) appuyée sur le *Livre blanc sur les retraites* fut celui d'Edouard Balladur, du bord politique opposé à celui de Michel Rocard. En France comme en Allemagne, on ne peut compter pour l'indispensable réforme des retraites que sur les hommes politiques, qu'ils soient de droite ou de gauche, assez intelligents pour être lucides, dépasser les clivages politiques, et assez courageux pour dire la vérité et agir en conséquence.

Sources

AEGON Global Pensions : *Occupational Pensions in Germany*, Oct. 2010 (sur son site).

Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) : Le régime allemand de sécurité sociale. Site du CLEISS : www.cleiss.fr

Charpentier François, *Les retraites en France et dans le monde*, Economica, 2009.

Charpentier François, *Retraites et fonds de pension. L'état de la question en France et à l'étranger*, Economica, 2^e éd., 1997.

Commission européenne, *Vos droits en matière de sécurité sociale en Allemagne*, l'Europe sociale, 2011.

Conrad, Christoph : « La naissance de la retraite moderne : l'Allemagne dans une comparaison internationale (1850 – 1960) ». *Population*, 1990, n° 3, pp. 531-563.

Conseil d'orientation des retraites : « Emploi et retraite en Europe : le cas de l'Allemagne », note du secrétariat général, réunion du 14 décembre 2011, disponible sur le site du COR.

DARES : *Emploi des seniors*, Document d'études, n° 164, septembre 2011.

DARES : *Emploi des jeunes*, Document d'études, n° 166, novembre 2011.

Deutsche Rentenversicherungsbund (site internet).

Deutsche Sozialversicherung (site internet) : « L'histoire de l'assurance pension obligatoire en Allemagne ».

Direction générale du Trésor : *Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale*, Les cahiers de la DG Trésor, n° 2012-01, Août 2012.

Kaufmann, Otto : « La protection sociale des professions libérales en Allemagne », *Revue de droit sanitaire et social*, avril 2012.

MISSOC (Mutual Information System on Social Protection, service de la Commission européenne) : *Aspects en matière de protection sociale du vieillissement actif*, mai 2012.

OECD : *Pensions at a glance 2011*.

OECD : *OECD Private Pensions Outlook 2008*.

OECD : *OECD Pensions Outlook 2012*.

Reynaud Emmanuel : « Allemagne », in ApRoberts Lucy et Reynaud Emmanuel : *Les systèmes de retraite à l'étranger, États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni*, IRES 1992, pp. 149-232.

Sénat : Étude de législation comparée LC72 : *Les conséquences patrimoniales du divorce*, mars 2000.

Sénat : Étude de législation comparée n° 167, *Les pensions de réversion*, décembre 2006.

Sénat : Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la Commission des affaires sociales sur l'organisation du système de retraites en Allemagne par M. Alain Vasselle, Rapporteur général, M^{me} Christiane Demontès et M. André Lardeux, sénateurs. Juillet 2010.

Schimpf, Yannick : « Allemagne : les suites de la réforme des retraites et les propositions de la Commission Rürup », *Questions retraite* n° 2003-61, septembre 2003.

Veil, Mechthild : « Allemagne : La réforme des retraites de 2001 : réduction de la répartition, un pas vers la capitalisation », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 69, mars 2001.

Veil, Mechthild : « Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ? », *Regards sur l'économie allemande*, mars 2005.

Veil, Mechthild : « Allemagne : Retraite à 67 ans : baisse des pensions ou nouvelle culture de travail dans la vieillesse ? », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 105, mars 2007.

Veil, Mechthild : « Allemagne : Résurgence de la pauvreté dans la vieillesse ? Les débats actuels sur les retraites en Allemagne », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 113, juillet 2008.

Vernière, Laurent : « Evolutions et réformes du système de retraite en Allemagne », *Questions retraite* n° 2000-32, octobre 2000.

Vernière, Laurent : « Allemagne : la réforme 2002 du système de retraite », *Questions retraite* n° 2001-41, juillet 2001.

Werner, Abelshäuser : « Erhard ou Bismarck ? L'orientation de la politique sociale allemande à la lumière de la réforme de l'assurance sociale des années 1950 ». *Revue française de science politique*, 45^e année, n° 4, 1995, pp. 610-631.

Lexique des sigles utilisés

ABV : *Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen* (institution faîtière des 89 institutions de retraite des professions libérales).

AGIRC : Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres.

ARRCO : Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés.

CDU : *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (Union chrétienne démocrate allemande).

CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (France).

DM : *Deutsche Mark*.

DR : *Deutsche Rentenversicherung* (Assurance vieillesse légale en Allemagne).

EM : *Erwerbsminderung* (invalidité ; littéralement : moindre capacité de travail).

KVdR : *Krankenversicherung der Rentner* (Assurance maladie des retraités).

PSV : *PensionsSicherungsVerein* (Assurance des pensions d'entreprises garanties par des provisions au bilan).

RDA : République démocratique allemande.

RFA : République fédérale allemande.

SPD : *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Parti social-démocrate allemand).

UC : unité de consommation (sert à l'estimation du niveau de vie des ménages).

SAUVEGARDE RETRAITES

Une association indépendante

Créée en janvier 1999, notre association n'est liée à aucun parti politique, syndicat, ou caisse de retraite. Pour garantir son indépendance, elle s'interdit statutairement de toucher des subventions publiques. Ses seules ressources proviennent des dons de ses membres.

Président : Pierre Labarre

Déléguée générale : Marie-Laure Dufrière

NOTRE MISSION

Sensibiliser et éduquer les Français au problème des retraites, et encourager les hommes politiques à engager une véritable réforme d'un système devenu archaïque et exsangue financièrement.

NOS OBJECTIFS

Liberté

Liberté de partir à la retraite à l'âge où on le souhaite.

Liberté de cotiser pour sa retraite de la façon que l'on souhaite.

Responsabilité

La gestion des caisses de retraite doit être saine et transparente et les dirigeants des caisses doivent rendre des comptes sincères aux affiliés. A tout moment, chaque Français doit pouvoir s'informer simplement sur ses droits à la retraite.

Équité

Équité entre les personnes d'une même génération : à cotisation égale, retraite égale.

Équité entre les plus âgés et les jeunes générations : ceux qui ont travaillé et cotisé toute leur vie méritent une retraite en conséquence et les jeunes générations n'ont pas subir un fardeau insupportable, résultat de l'imprévoyance des gestions actuelles et assées.

NOS ACTIONS

Rassembler les citoyens pour obtenir une réforme des retraites.

Organiser des campagnes de mobilisation pour sensibiliser les gouvernements.

Étudier les options économiques qui permettent de construire une société qui crée des emplois et offre des perspectives de retraite satisfaisantes.

53, rue Vivienne - 75002 Paris - www.sauvegarde-retraite.org