

Réforme du système des retraites en Allemagne : bilan et perspectives

Odile Chagny, OFCE, Département Analyse et Prévisions.

Note pour la réunion plénière du Conseil d'Orientation des Retraites du jeudi 5 décembre 2002.

Au travers de trois lois votées entre novembre 2000 et mai 2001, l'Allemagne a engagé une réforme du régime d'assurance sociale, destinée à limiter les effets à long terme du vieillissement démographique sur l'augmentation du poids des retraites. La logique générale de la réforme est double. Elle a inscrit explicitement dans la loi la volonté de limiter à long terme la hausse des taux de cotisation au régime contributif obligatoire. En contrepartie, un signal clair a été émis : le maintien des taux de remplacement ne peut passer à terme que par l'assurance privée par capitalisation. Près d'un an après l'entrée en vigueur de la réforme, un premier bilan peut être dressé. Il débouche sur une appréciation mitigée. D'une part, le succès de l'assurance privée facultative s'est avéré en retrait des attentes initiales. D'autre part, le ralentissement de la croissance a clairement mis à jour le fait qu'en son état actuel, la réforme ne permet pas d'assurer l'équilibre à long terme du système des retraites, comme en témoignent les récentes initiatives du gouvernement visant à éviter une hausse trop importante du taux de cotisation retraites dès 2002 et 2003 ainsi que la création d'une commission de réflexion sur l'équilibre à moyen terme des régimes d'assurance retraite et maladie. Fin novembre 2002, il convient donc d'apprécier la réforme 2001 plus comme l'amorce d'un processus que comme la réponse définitive au problème du vieillissement démographique qu'elle se proposait initialement d'être. La présente note vise à éclairer ces différents points. Elle propose dans une première partie un rappel des grands principes de la réforme. Les effets qui en étaient escomptés font l'objet d'une deuxième partie. La troisième partie dresse un premier bilan de la réforme, en insistant sur trois points : le développement de l'assurance privée facultative par capitalisation, l'équilibre du système des retraites, l'impact de la réforme sur le relèvement de l'âge de départ en retraite.

Les grands principes de la réforme du régime d'assurance sociale¹

L'organisation du régime avant réforme

Le régime d'assurance sociale, objet de la réforme 2001, fournit plus de 80% des pensions des régimes contributifs obligatoires en Allemagne². Relèvent de ce régime tous les salariés du secteur privé, ainsi qu'une part importante des artisans. Le régime est un système à points, mais est dans les faits intermédiaire entre un régime à annuités et un régime à points. Le nombre de points obtenus chaque année est calculé comme le ratio entre la rémunération du salarié (jusqu'à concurrence du plafond) et la rémunération moyenne des assurés sociaux. Le montant de la pension est ainsi largement tributaire du nombre d'années de cotisation validées, si bien que plusieurs mécanismes compensent cet aspect fortement contributif. Le système est financé de façon

¹ Ne sont présentés ici que les grandes lignes de la réforme. Une présentation détaillée de l'organisation du système des retraites et de la réforme est notamment disponible dans « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », Chagny O., Dupont G., Sterdyniak H. et Veroni P., Revue de l'OFCE n°78, juillet 2001.

² Le système allemand de retraite repose sur trois piliers d'inégale importance : les régimes obligatoires, contributifs, représentent 85% des pensions, l'assurance privée en verse près de 10%, tandis que les régimes

contributive et paritaire. En 2001, le taux de cotisation retraite était de 19.1%, dont 9.55% à la charge des salariés et 9.55% à la charge des employeurs. Néanmoins, près d'un quart des recettes de l'assurance pension légale sont financées sur ressources budgétaires fédérales, ce qui se justifie par l'existence de prestations relevant du principe de solidarité. La réforme de 1992 a introduit des règles automatiques de revalorisation de la valeur du point et de la contribution publique. Chaque année, la valeur du point (et donc des pensions) est indexée sur l'évolution du salaire moyen brut de l'année précédente corrigée de l'évolution du taux d'imposition relatif du salaire moyen et de la pension « standard » (45 années de cotisations au salaire moyen). Ce mode d'indexation vise à garantir le maintien d'une *parité nette intégrale* entre les pensions et les salaires des actifs. Entre 1993 et 2000, le taux de remplacement net mesuré comme le ratio entre la pension standard et le salaire moyen de l'économie est ainsi resté proche de 70%. Enfin, il existe des règles automatiques de revalorisation de la contribution publique : toute hausse du taux de cotisation (décidée automatiquement chaque année avant la fin septembre de sorte que les réserves à la fin de l'année suivante soient égales à un moins un mois de dépenses) se traduit automatiquement par une majoration de la contribution publique.

Les grands principes de la réforme

Les modifications apportées par les trois lois votées en 2000 et 2001 sont essentiellement de quatre ordres.

- Une nouvelle formule de revalorisation des pensions est introduite. A partir de 2001, la valeur du point est indexée sur l'évolution d'un salaire « fictif » net de l'ensemble des cotisations retraites (patronales et salariés, du régime contributif obligatoire et de l'assurance privée par capitalisation). L'abandon de la parité nette intégrale entraîne à moyen terme une diminution du taux de remplacement net.
- En contrepartie de la diminution du taux de remplacement du régime contributif obligatoire, une assurance privée facultative par capitalisation est introduite progressivement, à partir de 2002. La loi permet ainsi aux salariés qui cotisent à hauteur de 4%³ de leur salaire brut (sous plafond) à une assurance privée par capitalisation de bénéficier d'une aide de l'état, sous la forme d'une prise en charge partielle de la cotisation par l'état.
- La réforme 2001 introduit également une nouvelle pension d'invalidité, qui vise essentiellement à *rendre effectif le report de l'âge effectif de départ en retraite* prévu par la réforme de 1992. Néanmoins, aucun report de l'âge légal (65 ans) de départ à la retraite n'est prévu.
- Enfin, la réforme va dans le sens d'une plus grande individualisation du droit des femmes, en encourageant la constitution de droits propres pour les femmes⁴.

d'entreprises en représentent près de 5%. Il n'existe pas de système public de solidarité, à l'exception de l'aide sociale.

³ Plus précisément : 1% en 2002 et 2003, 2% en 2004 et 2005, 3% en 2006, 4% à partir de 2008.

⁴ Ce point constitue l'un des éléments clefs de la réforme. Il ne sera cependant pas approfondi ici. Pour une information détaillée, se référer à l'article précité, voir également Veil. M., 2001.

Les effets escomptés de la réforme

La réforme introduit en premier lieu, en principe, une certaine *visibilité* à moyen terme.

La loi stipule en effet que des mesures législatives doivent être mises en place dans le cas où le taux de cotisation au régime contributif obligatoire dépasse 22% en 2030 (19.3% en 2000), ou dans le cas où le taux de remplacement de la pension « standard »⁵ passe en dessous de 67% en 2030 (70.7% en 2000). L'objectif affiché est donc une baisse limitée du taux de remplacement net (2.8 points dans les projections du gouvernement, qui tablait sur un taux de remplacement net de 67.9% en 2030), ainsi qu'une hausse limitée du taux de cotisation (2.7 points entre 2000 et 2030 avec un taux de cotisation à 22% en 2030).

La réforme permet en second lieu de compenser la baisse du taux de remplacement légal en encourageant la constitution d'une assurance privée facultative par capitalisation.

Sur la base d'une cotisation réalisée de 4%, de rendements nominaux de 4% (2.5% réels) et d'une espérance de vie à 65 ans de 18 ans, la retraite par capitalisation permet en 2030 de relever le taux de remplacement de la pension standard de 11.3 points, pour le porter à 78.3% (selon les calculs de l'OFCE).

L'aide de l'état dont bénéficie la constitution de l'épargne privée dépend du statut familial et du nombre d'enfants, pour prendre en compte la capacité d'épargne par tête du ménage. Une cotisation minimum propre est prévue, pour éviter que le montant de l'aide ne dépasse le montant de la cotisation. Le montant maximum de cotisation permettant de bénéficier de l'aide de l'état ne peut dépasser 4% du salaire brut sous plafond. Pour un couple marié, avec deux enfants, dont le revenu annuel est de 25 000 €⁶ par an, le montant de la cotisation se monte à 1000 € pour une cotisation au taux plein de 4%. Les aides de l'état se montent à 678 € (154 € pour chaque membre du couple, 185 € par enfant), et la part de la cotisation à la charge du couple ne représente que 32,2% du total.

Pour introduire une dose de sécurité dans le développement de l'assurance privée par capitalisation, les placements doivent répondre à plusieurs critères et faire l'objet d'une procédure de certification⁷. La sortie du dispositif ne peut avoir lieu avant la fin de la soixantième année ou le départ en retraite. Elle doit prendre la forme d'une rente viagère mensuelle fixe ou indexée. Elle peut également prendre la forme de versements tirés de fonds ou d'avoirs bancaires assurant une rente viagère résiduelle après 85 ans. Les placements doivent garantir au moins le maintien de la valeur nominale des cotisations.

⁵ Il faut noter que cette pension standard n'est en rien représentative des pensions liquidées, car elle suppose une carrière continue de 20 à 65 ans.

⁶ En 2001, le salaire brut moyen dans l'ensemble de l'économie était de 27 000 € par an.

⁷ L'autorité responsable de la certification des placements est la BAFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht).

L'introduction d'une partie facultative par capitalisation introduit une dose de responsabilité individuelle à côté du système obligatoire, puisque le financement par les seuls assurés rompt avec le principe de financement paritaire de l'assurance vieillesse. Mais le système comporte plusieurs risques, notamment de discrimination entre sexes, du fait d'une espérance de vie des femmes à 65 ans supérieure de 25% à celle des hommes.

Ces inconvénients ont donc incité le législateur à favoriser la constitution de l'épargne par capitalisation dans le cadre des régimes d'entreprises, essentiellement par deux moyens. Il est prévu de créer des fonds de pension permettant de transférer les anciens régimes d'entreprises dans un système bénéficiant de l'aide publique. De plus, contrairement aux régimes d'entreprise actuels, les salariés auront désormais un droit individuel aux retraites d'entreprises s'ils renoncent à une partie de leurs salaires et seront en droit d'exiger de leur employeur la signature d'un contrat d'assurance. La transférabilité des droits sera immédiate lorsque les cotisations sont versés par les salariés. Lorsque les versements seront financés par un abondement patronal, le délai de transférabilité est réduit de 10 à 5 ans et l'âge minimum ouvrant droit à la transférabilité est abaissé de 35 à 30 ans.

Premier bilan de la réforme

Quel succès pour l'assurance privée facultative par capitalisation?

A la fin 2002, le bilan des premiers mois de l'introduction de l'assurance privée facultative par capitalisation donne des résultats mitigés. Il convient de distinguer ici le développement de l'assurance privée facultative individuelle de celle réalisée via les régimes d'entreprises.

A la fin juillet 2002, les statistiques disponibles faisaient état de 2.5 millions de contrats individuels, soit 9% seulement de l'ensemble des assurés sociaux. Selon le gouvernement, le potentiel de développement via les régimes d'entreprises est important : deux tiers à trois quarts des contrats d'assurance privée facultative devraient être conclus sous ce régime. A l'automne 2002, près de deux tiers des salariés (soit 18.5 millions de personnes) sont couverts par des conventions collectives prévoyant des dispositifs de complément par capitalisation. En revanche, peu d'informations sont encore disponibles sur le recours effectif au dispositif.

A côté du contexte morose des marchés financiers, un certain nombre de freins au développement de l'assurance privée facultative par capitalisation ont déjà été identifiés. Le dispositif légal est jugé complexe, si bien qu'il est difficile pour les personnes concernées d'évaluer l'ensemble des dispositifs d'aides fiscales. L'abondance et la diversité des produits proposés rend la comparaison entre plusieurs offres relativement peu aisée. Par ailleurs, les aides de l'état n'ont pas eu l'effet escompté : selon une étude du DIA (Deutsches Institut für Altersvorsorge), la possibilité de bénéficier d'une aide publique ne constitue pas le premier motif de constitution de l'épargne vieillesse.

Ce succès mitigé a conduit le gouvernement à mettre en place ou à envisager plusieurs mesures. Afin d'améliorer l'information des assurés sociaux sur le montant futur de leur pension, il était initialement prévu que tous les assurés sociaux de plus de 27 ans reçoivent à partir de 2004 un relevé annuel prévisionnel sur le montant de leur pension future. Il a été décidé de lancer un programme pilote dès le premier juillet 2002, ciblé sur les personnes nées entre 1957 et 1975. L'efficacité de ces campagnes d'informations est cependant appréciée avec une certaine réserve par certains observateurs. Les relevés proposent des simulations alternatives, basées sur une indexation annuelle respective de 1.5 ou 3.5% de la valeur du point ; le montant des pensions reporté dans les relevés dépasse le montant des salaires actuels des personnes ciblées ; la prise de conscience de la baisse du taux de remplacement futur des pensions n'est que très partielle. Des propositions plus radicales ont été formulées récemment. A la mi novembre 2002, la Ministre de la Santé et de l'Assurance Sociale (Mme Ulla Schmidt) s'est ainsi déclarée favorable à une transformation de l'assurance privée facultative en assurance obligatoire.

L'impact des révisions de croissance macro-économique

Le ralentissement de la croissance allemande en 2001 et 2002 (0.8% en 2001 et probablement moins de 0.5% en 2002, après 3.1% en 2000) a clairement mis à jour le fait qu'en son état actuel, la réforme ne permet pas d'assurer l'équilibre à long terme du système des retraites.

Les projections du gouvernement reposaient de fait sur des hypothèses très optimistes d'évolution de l'emploi. De 2000 à 2030, la population allemande baissera de 4%, la population de 20 à 60 ans baissera de 19%. Le gouvernement tablait sur une croissance de 3% de l'emploi entre 2000 et 2030⁸. Il faudrait une hausse de 15 points du taux d'emploi et un taux de chômage de l'ordre de 3.8%. Le taux d'emploi passerait donc de 71.7% en 1998 à 86,2% en 2030, supérieur donc au niveau des Etats-Unis (84%) avant le retournement récent de l'économie américaine. Mais même dans ce scénario très optimiste, le ratio retraités/actifs passerait de 48.9% à 69.6%. Avec la hausse planifiée du taux de cotisation, il faudrait une baisse de 15% du taux de remplacement, alors que le gouvernement ne prévoit qu'une baisse de 8% (relativement aux salaires avant cotisations facultatives et impôts).

La fragilité des projections du gouvernement est clairement apparue dans le courant 2001. La stagnation, puis le recul de l'emploi (+0.3% en 2001, -0.6% en 2002 selon l'OFCE) ainsi que l'impact du ralentissement économique sur le montant des recettes de TVA⁹ ont grevé les recettes des régimes d'assurance retraite, de sorte qu'en l'absence de mesures *ad hoc*, le taux de cotisation retraite se serait monté à 20.2% en 2003 (soit plus de 1.5 point par rapport aux projections initiales du gouvernement pour la même année). In fine, le taux de cotisation retraite devrait se monter à 19.5% en 2003 (soit 0.8 point de plus que dans les projections du gouvernement).

L'absence de dérive des taux de cotisation retraite résulte de la mise en place de deux plans d'urgence successifs, qui font l'objet de plusieurs critiques. Une première loi a été votée en décembre 2001. Elle a abaissé le niveau

⁸ Avec l'hypothèse, cohérente avec de nombreuses projections, d'un solde migratoire annuel positif de 200 000 personnes.

des réserves du régime d'assurance sociale d'un mois à 0.8 mois de dépenses. Début novembre 2002, et pour empêcher une hausse trop importante du taux de cotisation en 2003, le gouvernement a proposé de mettre en place d'ici la fin de l'année 2002 deux nouvelles mesures. La première abaisserait le montant des réserves de 0.8 à 0.5 mois de dépenses. La seconde relèverait le plafond de cotisation à l'assurance retraite de 13%, contre une revalorisation moyenne de 3% dans les années quatre-vingt dix. Cette revalorisation serait la plus forte constatée depuis 1968 et porterait le montant du plafond à un peu plus de 2.1 fois le salaire moyen de l'ensemble de l'économie (contre 1.9 en 2001). L'économie permise par ces deux dernières mesures est évaluée à 0.4 point de taux de cotisation.

Ces mesures sont néanmoins critiquées, pour deux raisons principales. D'une part, l'abaissement du montant des réserves augmente potentiellement le risque de dépendance du financement de l'assurance pension légale vis-à-vis du budget fédéral, le gouvernement fédéral étant tenu de combler les besoins de financement du régime des retraites dans le cas où les réserves ne suffiraient pas à couvrir les besoins de dépenses¹⁰. D'autre part, l'augmentation du plafond procure certes des recettes supplémentaires à court terme, mais génère également des déséquilibres à moyen long terme, puisque le relèvement du plafond se traduit par une augmentation du nombre de points acquis chaque année pour tous les salaires supérieur au niveau antérieur du plafond (1.8 millions de salariés sont dans cette situation, soit 6.5% de l'ensemble des assurés).

Le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite

L'âge légal de départ en retraite est de **65** ans, mais il existe plusieurs modalités de liquidation anticipée des pensions. Une durée d'assurance de 35 années permet de partir en retraite à taux plein à **63** ans ; une durée minimale d'assurance de 15 ans, dont dix années validées après le 40^{ème} anniversaire, permet aux femmes de partir en retraite à taux plein à **60** ans. Les pensions de vieillesse pour cause de chômage peuvent être liquidées sous certaines conditions à **60** ans. Il n'existe pas de limite d'âge pour les pensions d'invalidité, qui sont accordées sur la base de critères intégrant, à côté de données purement médicales, la disponibilité en postes de travail adaptés.

Le recours à ces différents dispositifs, et en particulier l'utilisation des pensions de chômeurs et d'invalidité comme instrument de politique du marché du travail a des répercussions sur l'âge de liquidation effectif des pensions. En 2001, seul un tiers des pensions étaient liquidées en Allemagne de l'ouest à 65 ans, à peine plus de 6% dans les nouveaux Länder. A l'Ouest, près d'une pension sur cinq a été liquidée au titre des pensions d'invalidité, près d'une sur sept au titre des pensions pour chômeurs. Dans les nouveaux Länder, la part des pensions liquidées pour cause de chômage atteint près de 25%. L'âge effectif de liquidation des pensions est ainsi largement inférieur à 65 ans. En 2001, il se situe à 60.2 ans (60.7 ans pour les femmes, 59.7 pour les hommes).

⁹ Dont une part est affectée au financement de la contribution fédérale.

¹⁰ En vertu de la garantie fédérale (paragraphe 214, § 1, SGB VI).

C'est pour répondre aux dérives engendrées par les différents dispositifs de préretraite que la réforme de 1992 avait mis en oeuvre les modalités d'un alignement progressif de l'âge de départ sur celui des pensions normales (65 ans). A compter de janvier 2000 (1997 pour les pensions de chômeurs), l'âge de liquidation à taux plein des pensions pour assurés longue durée, pour femmes et chômeurs, est progressivement relevé. Des départs anticipés seront toujours possibles à 62 ans (assurés longue durée) ou 60 ans (femmes, chômeurs), mais contre abattements (3,6 points par année manquante). Les abattements sont progressivement introduit entre 2001 et 2004 selon le dispositif. A terme (après 2011), seuls les assurés longue durée pourront encore liquider leur pension avant 65 ans. Mais la réforme de 1992 ne modifiait pas les modalités d'octroi des pensions pour invalidité, si bien que le risque était grand de voir les pensions d'invalidité se substituer aux autres dispositifs.

L'un des volets importants de la réforme 2001 a donc été d'instaurer à compter de janvier 2001 une nouvelle pension d'invalidité, dont l'effet principal est de pouvoir rendre effectif le report de l'âge de départ à taux plein des dispositifs de cessation anticipée d'activité. Afin de limiter les effets de substitution entre dispositifs, des abattements sont désormais prévus en cas de liquidation des pensions d'invalidité avant 63 ans. Ils sont plafonnés (à 10,8%). Pour ne pas défavoriser les personnes plus jeunes, qui ne sont pas la cible principale de la réforme, la baisse du montant de la pension est de l'ordre 3% seulement pour les personnes de moins de 55 ans, contre 10.8% pour une personne âgée de 60 ans. En revanche, les conditions générales du marché du travail demeurent un facteur d'attribution de la pension d'invalidité.

Il est encore trop tôt pour juger de l'impact du durcissement des conditions de liquidation anticipée des pensions sur l'âge moyen de départ en retraite. Néanmoins, une légère remontée de l'âge moyen de liquidation des pensions de vieillesse s'observe depuis 1998 pour les femmes (62,3 ans en moyenne en 1997, 62,6 ans en moyenne en 2001) et depuis 1999 pour les hommes (62.6 ans en moyenne en 1999, 62.9 ans en moyenne en 2001). Elle est pour l'essentiel imputable à la diminution de la part des pensions liquidées pour cause de chômage (16.1% en 1997, 14.9% en 2001 dans les anciens Länder, soit une baisse de 7.3%). Elle s'est produite dans un contexte d'amélioration du marché du travail (au sens du BIT, le taux de chômage est passé de 9.6% en 1997 à 7.8% en 2000), de sorte qu'il est difficile de dissocier la part de cette évolution qui relève du durcissement des conditions de liquidation de celle qui résulte d'une meilleure situation conjoncturelle, du moins jusqu'en 2000.

S'agissant du relèvement de l'âge de départ à la retraite, les défis auxquels doit faire face le gouvernement allemand sont en fait de triple nature :

- A court terme, la priorité est de gérer la dégradation récente de la situation du marché du travail. Parmi les récentes propositions de la commission Harz, en charge de formuler un plan de réforme structurelle du marché du travail, il est notamment prévu de mettre en place un nouveau dispositif de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs âgés. Le « bridge system » permettrait ainsi aux travailleurs de plus de 55 ans qui souhaitent se retirer du marché du travail de bénéficier d'un revenu égal à la moitié de leurs indemnités chômage. Cette mesure, qui équivaut à instaurer un nouveau système de retraite

anticipée, pourrait contrecarrer les effets du durcissement des conditions de liquidation anticipée des pensions de vieillesse, et est à ce titre fortement critiquée.

- A moyen terme, la priorité est d'encourager l'emploi des travailleurs âgés. Le sommet Européen de Stockholm (en mars 2001) a fixé comme objectif pour les travailleurs âgés (55-64 ans) un taux d'emploi de 50% en 2010, une performance dont l'Allemagne est encore très éloignée (38% en 2000). Un certain nombre de dispositifs ont été mis en œuvre pour encourager l'emploi des *seniors*. La loi sur le temps partiel pour les travailleurs âgés (« Altersteilzeit ») votée en 1996 permet ainsi aux travailleurs de 55 ans et plus de voir leur durée du travail réduite de 50% sur une période de 10 ans. En l'échange d'une embauche d'un chômeur ou d'un apprenti, l'état s'engage à verser une subvention portant la rémunération des travailleurs âgés à temps partiel à 70% de leur rémunération antérieure à temps plein. En dépit d'une forte montée en régime du dispositif (+18% sur un en en octobre 2002), les résultats restent mitigés : A l'automne 2002, 65 000 personnes étaient concernées par le dispositif, soit à peine 1.6% de la cible visée par la loi. D'autres mesures devraient venir encourager à partir de 2003 l'emploi des travailleurs âgés. La commission Harz a ainsi proposé un dispositif de garantie de revenus pour les travailleurs de 55 ans et plus embauchés dans le cadre d'un emploi de courte durée (de moins de 15 heures), permettant de limiter la perte de salaire par rapport à un emploi à temps plein. Des exonérations de cotisation chômage sont également prévues pour les entreprises qui embaucheraient des salariés de 55 ans et plus.

- A plus long terme, il est probable que le relèvement de l'âge légal de la retraite soit l'une des solutions retenues pour assurer l'équilibre du système des retraites. Le gouvernement allemand a mis en place début décembre 2002 une Commission sur la soutenabilité à moyen terme de l'assurance retraite et maladie. Les propositions de la commission sont attendues pour l'automne 2003, mais des premières propositions ont déjà été formulées par son président, Bert Rürup. Elles vont notamment dans le sens de l'introduction d'un facteur démographique dans la formule de revalorisation du point, ainsi que dans celui d'un relèvement progressif (65 à 67 ans) de l'âge de départ légal en retraite, entre 2011 et 2030.