

Allemagne

La réforme des retraites, premiers pas, débats, interrogations

Mechthild VEIL *

Avec la réforme de 2001 le système de retraite connaît le changement de direction le plus important depuis la Seconde guerre mondiale. Dans les années 1950, c'était un gouvernement conservateur, sous Konrad Adenauer, qui avait infléchi – et modernisé – le système en assignant aux retraites une fonction de maintien du niveau de vie. Aujourd'hui la réorientation de l'assurance retraite est l'œuvre d'une coalition social-démocrate et verte. Un régime de prévoyance individuelle en capitalisation bénéficiant d'aides de l'Etat est mis en place aux dépens du régime général, l'assurance retraite légale. L'objectif de la réforme est de réduire progressivement le statut du premier pilier de la protection vieillesse (l'assurance retraite légale) qui à terme ne procurera plus qu'une protection de base. Les manques à gagner induits par cette réforme seront compensés par la montée en charge des deuxième et troisième piliers

(régimes d'entreprise et prévoyance individuelle) ¹.

Un tel déplacement du centre de gravité du système conjugué à la réallocation des sources de financement revient à redistribuer globalement les charges – entre hommes et femmes, entre personnes jeunes et âgées, entre employeurs et salariés ainsi qu'entre les acteurs sociaux. Il a des répercussions lourdes sur les politiques de redistribution : traditionnellement le système allemand de protection vieillesse, à l'instar du régime français, repose avant tout sur le premier pilier, et donc sur des régimes de retraite financés par répartition. Le rôle des régimes de prévoyance d'entreprise et individuelle est par contre secondaire. Les revenus vieillesse proviennent en Allemagne :

- pour 85 % de l'assurance retraite générale (légale) ;
- pour 5 % de régimes de prévoyance d'entreprise ;

* Mechthild Veil est chercheuse au Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa (bureau pour la politique sociale et la recherche sur le genre en Europe) à Francfort. Le présent article s'appuie sur une recherche comparative franco-allemande sur la protection vieillesse des femmes, financée par la Fondation Hans-Böckler (cf. Veil, 2002).

1. Pour plus de détails sur la réforme de 2001, on peut se référer aux articles précédents de l'auteur dans la *Chronique Internationale de l'IRES*, qui présentent le contenu et les enjeux de la réforme ainsi que ses incidences sur la protection vieillesse des femmes (Veil 2001a, 2001b) (Ndlr).

ALLEMAGNE

- pour 10 % de la prévoyance individuelle.

L'importance primordiale de l'assurance retraite légale (premier pilier) pour la protection vieillesse de la population allemande peut être illustrée par quelques données empiriques :

- au sein d'une population de 82 millions de résidents, on compte 51,1 millions d'assurés dans le régime général (premier pilier), dont 19,2 millions de retraités ;

- le système verse 23,3 millions de pensions de retraite dont 75 % de pensions de droits propres et 23 % de pensions de réversion ;

- les femmes touchent 64 % de toutes les pensions de retraite (56 % des pensions de droits propres et 93 % des pensions de réversion)¹.

Les pensions de droits propres des hommes et des femmes affichent toutefois des écarts significatifs : la pension de retraite moyenne est en Allemagne de l'Ouest de 973 par mois pour les hommes et de 506 pour les femmes². Ce clivage s'explique par la situation des mères de famille dont l'insertion dans le marché du travail est plus précaire, qui sont plus nombreuses à travailler à temps partiel et, plus généralement, par les salaires moins élevés des femmes.

Dans une mesure bien plus importante que les hommes, les femmes sont tributaires de la qualité de l'assurance retraite légale, le régime général étant le seul des trois piliers à comprendre des éléments de redistribution (pour les périodes de formation, de chômage, d'éducation des enfants et en cas de veuvage). Ainsi 93 % des pensions de réversion vont aux femmes qui bénéficient aussi de près de 100 % des pé-

riodes validées pour l'éducation des enfants et financées par l'impôt. L'assurance retraite légale ne tient pas compte ensuite de l'espérance de vie plus longue des femmes pour leur imposer des cotisations plus élevées (ou des pensions plus faibles). Les femmes touchent enfin plus rarement que les hommes des revenus de retraite complémentaires issus des deuxième ou troisième piliers. De même, les assurés de l'Allemagne de l'Est sont bien plus dépendants du premier pilier que leurs homologues ouest-allemands. Les autres ressources disponibles pour la vieillesse étant moins diversifiées (héritage, patrimoine), les marges pour la prévoyance individuelle complémentaire se trouvent réduites d'autant. Les salariés est-allemands sont rarement couverts par des régimes de prévoyance d'entreprise qui n'existent quasiment pas dans les nouveaux Länder.

Retour sur la réforme de 2001

La réforme vise à stabiliser les charges sociales sur les salaires en limitant les contributions versées paritairement par les employeurs et les salariés à 20 % à l'horizon 2010, et à 22 % d'ici 2030. Par un nouveau mode de calcul des retraites, le taux de remplacement de la pension standard de référence doit être ramené à 64 %, contre 70 % actuellement. Les réductions des prestations seront compensées par le développement de la prévoyance volontaire, individuelle ou d'entreprise, dans le cadre de dispositifs en capitalisation. A l'avenir, une protection vieillesse suffisante ne pourra être attendue de la seule assurance retraite

1. D'après *Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2002*.

2. Au 1.7.2001, cf. le rapport sur l'assurance retraite en 2002, *Rentenversicherungsbericht 2002*.

Tableau 1. Les aides de l'Etat à la prévoyance individuelle : prestations complémentaires, déductions fiscales (montants annuels, en euros)

Période de placement (taux de cotisation maximal)	Prestations de base		Plafond annuel pour déduction fiscale
	Prestation forfaitaire, par personne	Complément par enfant	
2002 et 2003 (1%)	38	46	525
2004 et 2005 (2%)	76	92	1 050
2006 et 2007 (3%)	114	138	1 575
A partir de 2008 (4%)	154	185	2 100

légale, mais résultera du jeu des trois piliers (dont ni le deuxième ni le troisième ne sont obligatoires). L'Etat crée des incitations financières et subventionne la prévoyance individuelle à hauteur de 10 milliards environ par an. Ces « aides Riester », selon le nom de l'ancien ministre du Travail et des Affaires sociales à l'initiative de la réforme, sont destinées à compenser les réductions de pensions attendues dans le premier pilier – notamment pour les assurés dont les droits acquis sont faibles. Un système d'options s'applique en matière d'aides : les prestations de base forfaitaires pour abonder les cotisations prévoyance s'adressent plutôt aux familles et aux personnes ayant de faibles revenus (les femmes principalement) ; des abattements de revenu imposable¹ sont plus favorables aux salariés aux revenus plus élevés (et donc surtout

aux assurés masculins). Ainsi, à partir de 2008, les ménages allemands bénéficieront pour leur prévoyance individuelle soit d'une prestation de base annuelle de 154 par adulte et de 185 par enfant, soit d'un abattement de revenu imposable égal aux contributions dans la limite de 2 100 par an (tableau 1). Si la cotisation est inférieure au taux maximal, la prestation complémentaire se trouve réduite de façon proportionnelle.

Le premier pilier réaménagé

De quelle nature sont les réductions des prestations et les réformes au sein du premier pilier ? La réforme introduit une série de mesures aux objectifs parfois disparates :
- introduction d'un nouveau mode de calcul des retraites : par le biais d'une modification du mécanisme d'indexation sur les salaires nets, les retraites, au lieu

1. Déduction fiscale au titre des dépenses spéciales (*Sonderausgabenabzug*) limitée à un plafond de 2 100 par an.
2. La formule de calcul des retraites a été modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières années. Depuis 2001, les pensions sont de nouveau indexées sur les salaires – l'indexation sur les prix adoptée deux ans auparavant est abandonnée – mais au lieu de suivre l'évolution des salaires nets elles passent sous le régime de « l'indexation du salaire brut modifié ». Il s'agit du salaire net des seules cotisations à l'assurance retraite légale et à la prévoyance individuelle, pourtant volontaire, ce qui permet de ne plus tenir compte de l'évolution de ces prélèvements. Le calcul du niveau des retraites se fonde sur le taux de cotisation maximale à la prévoyance individuelle (1 % en 2002/03, et 4 % en 2008). Comme les régimes de prévoyance individuelle bénéficiant d'aides ne feront plus l'objet, à partir de 2008, d'une nouvelle augmentation du taux de cotisation, la formule de revalorisation se trouvera une nouvelle fois modifiée. Pour freiner la progression des pensions, le facteur de base (*Basisfaktor*) sera abaissé de 100 % à 90 %. Une « clause de garantie de niveau » est censée prévenir la baisse des pensions à moins de 64 % du salaire.

ALLEMAGNE

d'augmenter au rythme des salaires, voient leur progression ralentie² ;

- modification des pensions d'invalidité professionnelle pour les classes d'âge nées après 1960. Celle-ci conduira à une baisse du niveau de la pension pour nombre d'assurés, notamment pour ceux qui partent à la retraite entre 60 et 63 ans ;

- réduction des pensions de réversion. Leur montant sera baissé à 55 % (au lieu de 60 %) de la pension d'assuré du conjoint décédé, conjointement à un durcissement des conditions de ressources. La réforme introduit le principe de bonification pour l'éducation des enfants en même temps que l'option de choisir entre la pension de réversion et le partage entre conjoints des droits à la retraite (*Rentensplitting*)¹. Le système du partage des droits entre conjoints est censé favoriser l'accès des femmes à des pensions fondées sur des droits propres. Les droits acquis sous le régime du partage entre conjoints restent intacts en cas de nouveau mariage du veuf ou de la veuve, contrairement à ce qui se passe pour la pension de réversion (Veil, 2001b ; Kerschen, 2003) ;

- majoration de 50 % des périodes de cotisation des mères (ou pères) ayant des revenus inférieurs à la moyenne jusqu'à la limite du salaire moyen, dès lors que la durée de cotisation est de 25 annuités au

moins. La période maximale validée pour cette majoration est de dix ans (jusqu'au dixième anniversaire d'un enfant), les trois premières années de l'enfant ouvrant d'ores et déjà droit à retraite (à hauteur du salaire moyen) au titre des périodes d'éducation des enfants. Cette disposition concerne tout particulièrement les mères de famille travaillant à temps partiel. Son rôle en matière de conciliation des activités professionnelles et familiales est désormais reconnu ;

- introduction d'un minimum vieillesse (*Grundsicherung*, protection de base). Cette réforme du droit à l'aide sociale des retraités vise à réduire la « pauvreté cachée »².

La réforme du premier pilier est sous-tendue par une multiplicité d'objectifs et de modèles de référence. D'une part, ce sont des économies qui sont visées (baisse du niveau des pensions) ; d'autre part, c'est une réorientation politique qui est recherchée. Ce dernier objectif se traduit par la nouvelle formule de la retraite de réversion et par la majoration des périodes de cotisation des parents. L'assurance retraite légale prend en compte désormais l'activité professionnelle des mères de famille (travaillant à temps partiel) ; la prime au mariage est remplacée par le soutien accordé aux familles (bonification pour l'éducation des

1. Les jeunes couples pourront désormais opter pour le *Rentensplitting* en renonçant à la pension de réversion. Les droits à retraite acquis durant le mariage sont additionnés et partagés équitablement. Ils sont liquidés quand les deux conjoints sont encore en vie, au moment où le deuxième conjoint part à la retraite. Contrairement à la retraite de réversion, les droits issus du partage entre conjoints ne sont pas soumis à une condition de ressources puisqu'il s'agit de droits propres et non pas dérivés.

2. Pourront demander la protection de base (placée sous condition de ressources) 1) les retraités âgés de 65 ans et plus dont la pension est inférieure à l'aide sociale (*Sozialhilfe*) et qui verront rehaussée leur retraite au niveau de cette dernière ; 2) les personnes de 18 ans et plus durablement inaptes au travail pour des raisons de santé. Contrairement à l'aide sociale, l'obligation alimentaire, maintenue pour les conjoints, ne s'impose aux enfants qu'à partir d'un revenu annuel de 100 000 €.

Encadré

Le rôle des acteurs sociaux et de l'Etat dans le processus de réforme

Traditionnellement, les réformes du système de retraite sont adoptées de façon consensuelle par les deux grands partis, le SPD et la CDU/CSU car elles mettent en jeu des arbitrages fondamentaux et de long terme. La réforme de 1992 rompt pour la première fois avec le principe du consensus inter-partis. Le gouvernement conservateur entérine alors la réforme contre les voix du SPD, hostile au recul de l'âge de départ à la retraite à 65 ans. Le rythme des réformes s'est, depuis, accéléré ; à la réforme de 1992 succèdent celles de 1999 et de 2001. Le SPD agit sous la contrainte morale et politique de trouver un consensus avec les syndicats avant l'adoption d'une réforme de la retraite (ou de toute autre réforme sociale). Malgré une opposition syndicale massive à la réforme de 2001, le SPD a pu arracher ce consensus quasiment à la dernière minute. L'accord des syndicats a – jusqu'ici en tout cas – une importance vitale pour le SPD qui compte parmi ses députés et hommes politiques de nombreux adhérents, permanents et élus syndicaux. Ainsi, l'ancien ministre du Travail et des Affaires sociales Walter Riester est un ancien vice-président d'IG Metall. Les adhérents des syndicats sont, eux, majoritairement membres du SPD. Cette coopération étroite n'en est pas moins en train de se fissurer dans la période la plus récente. Dans le débat public, les syndicats sont de plus en plus critiqués pour leurs stratégies de blocage des réformes, ce qui amène le gouvernement à prendre (partiellement) ses distances avec eux. Les réformes de l'indemnisation du chômage et de l'assurance maladie (« Agenda 2010 ») donnent actuellement lieu à une véritable épreuve de force entre les deux acteurs. L'autre partenaire de la coalition au gouvernement, le parti vert Bündnis 90/Die Grünen, entretient traditionnellement des relations plutôt distancées avec les syndicats, bien que le président de la plus grande fédération du DGB, Ver.di, soit lui-même membre des Verts.

enfants dans la pension de réversion) ; les droits dérivés sont destinés à s'effacer de plus en plus devant les droits propres.

Les régimes de prévoyance d'entreprise, noyau de la réforme

Initialement, le législateur avait voulu réserver les aides publiques à la seule prévoyance individuelle (troisième pilier). Il s'agissait d'amortir la baisse du niveau des pensions de l'assurance retraite légale et de prévenir la dépendance croissante des personnes âgées vis-à-vis de l'aide sociale. Au cours de la réforme, la philosophie initiale s'est trouvée modifiée

sous l'influence des syndicats et des femmes et le statut des régimes d'entreprise a été revalorisé. Les femmes craignaient d'être désavantagées par les dispositifs de prévoyance individuelle qui leur imposent des cotisations plus élevées du fait de leur espérance de vie plus longue. Les syndicats de branche, IG Metall en tête, ont critiqué le mode de financement non paritaire et ont demandé que les dispositifs d'entreprise bénéficient eux aussi des aides de l'Etat. Le DGB est allé plus loin encore en revendiquant une généralisation de la prévoyance d'entreprise, financée de façon paritaire par les employeurs et les salariés. Cette proposi-

ALLEMAGNE

tion a été rejetée par les employeurs qui voulaient éviter que la prévoyance d'entreprise ne devienne obligatoire. C'est une position intermédiaire qui l'a emporté et le débat s'est dès lors centré sur la réforme des régimes d'entreprise.

Les aides Riester viennent compléter les dispositifs d'entreprise existants (mais ne s'y substituent pas) en créant un droit légal des salariés à la « conversion » de certains éléments du salaire en épargne retraite (*Entgeltumwandlung*) et à l'institution de fonds de pension. Dans une déclaration publique du 7 juin 2000, la confédération patronale BDA et le DGB se prononcent en faveur du développement des nouvelles formes d'épargne salariale en lieu et place des retraites d'entreprise traditionnelles : « La BDA et le DGB cherchent à renforcer la prévoyance vieillesse au niveau des établissements par des accords volontaires et/ou conventionnels permettant de placer certaines composantes du salaire dans les dispositifs de prévoyance des établissements »¹.

L'idée du droit individuel à épargne salariale s'est imposée dans un contexte où le débat politique s'est arrêté de plus en plus sur le caractère sélectif des retraites d'entreprise traditionnelles. Les employeurs ont d'abord rejeté l'idée d'un droit légal à l'épargne salariale, mettant en avant (à juste titre, comme il s'est révélé ensuite) les difficultés qui en résulteraient pour les petites et moyennes entreprises. Une ligne de compromis a été trouvée, qui porte sur les principes du volontariat et du libre choix – face à un éventail d'opérateurs aussi étendu que complexe.

Les dispositifs d'entreprise, deuxième pilier : l'embaras du choix

En simplifiant, on peut présenter de la manière suivante le champ peu transparent des dispositifs de retraite d'entreprise (deuxième pilier) et les choix qui y sont associés.

- Les retraites d'entreprise traditionnelles (*Betriebsrenten*) à prestation définie, financées par les employeurs exclusivement, continuent d'exister, mais, sur fond de globalisation des marchés financiers, elles s'avèrent de moins en moins attractives pour les employeurs. Ces dispositifs ont connu leur heure de gloire dans les années 1950 et 1960 dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre ; ils sont en stagnation depuis les années 1970 et ne cessent, depuis, de reculer. Ils n'ont jamais été introduits dans les nouveaux Länder après la réunification allemande. Les grands groupes tels que Siemens tendent à exclure de ces dispositifs les salariés nouvellement embauchés. En raison de conditions d'imprescriptibilité très strictes (ancienneté, âge minimum de départ de l'entreprise) les retraites d'entreprise n'ont jamais concerné les femmes autrement que de façon marginale.

- A travers de nouvelles formes d'épargne retraite (*Entgeltumwandlung*) les salariés renoncent à certains éléments du salaire pour les placer dans les dispositifs de prévoyance d'entreprise. A un système à prestation définie succède ainsi un système à cotisation définie. La possibilité de convertir des éléments de salaire en épargne retraite est antérieure à la réforme et figure dans la loi sur les retraites d'entreprise de 1999. Mais l'accès à l'épargne retraite dépendait jusqu'ici de la volonté de l'employeur. La réforme de

1. Citation dans Bruno-Latocha, Toppelmann, 2003 :14.

2001 substitue le droit légal (à l'intérieur d'un système à cotisation définie) à l'offre patronale volontaire. Chaque salarié est maintenant en droit de demander à son employeur la conversion de parties de son salaire.

Actuellement deux formes de conversion du salaire en vue de l'épargne retraite coexistent, effectuées à partir du salaire net pour la première, du salaire brut pour la seconde.

- Dans le cas de l'épargne réalisée à partir du salaire net, les cotisations sont prélevées sur le salaire après impôt et après déduction des charges sociales. Les contributions bénéficient de subventions publiques (« aides Riester »), sous forme soit d'allègements de cotisations, soit d'abattements fiscaux (voir tableau 1, p. 5).

- Dans le cas de l'épargne retraite à partir des revenus bruts (la forme plus ancienne), les cotisations sont imposées de façon forfaitaire. La conversion de parties du salaire est possible jusqu'à 4 % du plafond de cotisation (5 100 par mois) en 2002, ce que la prévoyance individuelle (troisième pilier) n'autorise, en 2002, qu'à hauteur de 1 %. Les aides Riester ne peuvent être sollicitées puisque les cotisations sont exonérées de charges sociales. Cette forme d'épargne retraite n'en est pas moins lucrative pour de nombreux salariés et employeurs parce que les économies réalisées – les cotisations non versées aux assurances maladie, retraite, chômage et dépendance (!) – peuvent être supérieures aux rentrées provenant des aides Riester. Ce pillage des caisses de sécurité sociale auquel un terme doit être mis en 2008 a suscité la convoitise non seulement des employeurs, mais aussi des ouvriers qualifiés relativement bien rémunérés, de sorte que la dynamique engendrée pourrait s'avérer difficile voire

impossible à inverser. La plupart des dispositifs de retraite conventionnels offrent cette deuxième forme d'épargne retraite. Souvent, les employeurs versent un complément aux cotisations en contrepartie des économies qu'ils réalisent sur les charges sociales sur les salaires.

C'est l'employeur qui détermine les modes d'organisation et de mise en place du dispositif d'épargne retraite. Des fonds de pension sont également créés.

... mais des effets toujours sélectifs

La réforme de 2001 vient renforcer une tendance qui lui est antérieure : les retraites d'entreprise traditionnelles, fondées sur l'engagement patronal de long terme et sur la promesse de prestations garanties, tendent à s'effacer devant les dispositifs d'épargne retraite. Les salariés y trouvent des avantages. Forts de leur droit légal à l'épargne retraite, ils peuvent choisir entre ses deux modules, ou encore les associer. Cela leur permet de cotiser à hauteur de 4 % dès 2002 sans bénéficier des aides Riester mais en réalisant des économies sur les charges sociales et l'impôt qui y est lié, et à hauteur de 1 % à partir du salaire net avec les aides publiques (dans le deuxième ou le troisième pilier). Les populations susceptibles de bénéficier de ces possibilités d'aides maximales sont faciles à identifier : il s'agit des groupes noyaux des organisations syndicales, les ouvriers qualifiés à prédominance masculine. En échange de ces « avantages », les salariés acceptent de financer désormais eux-mêmes leur prévoyance d'entreprise.

Pour les employeurs, notamment de grandes entreprises couvertes par les régimes traditionnels des retraites d'entreprise, les nouvelles formes d'épargne salariale représentent toute une série d'avantages. Ils ne réalisent pas seule-

ALLEMAGNE

ment des économies sur les prestations et sur les coûts salariaux *via* la réduction des charges sociales en cas de conversion à partir des salaires bruts, mais ils dépensent aussi moins en frais de gestion dès lors que cette dernière est confiée à un opérateur externe. Leur responsabilité est engagée dans une moindre mesure, qui ne s'étend plus qu'à la prestation minimale légale, c'est-à-dire aux cotisations versées. Car la transformation des systèmes à prestation définie en systèmes à cotisation définie signifie que le montant de la pension dépend désormais uniquement du rendement durant la période d'épargne.

La prime au deuxième pilier, les aides Riester peu sollicitées

Evolution recherchée par les syndicats et les employeurs, le centre de gravité du système d'aides s'est déplacé du troisième vers le deuxième pilier. En matière d'aides, la prévoyance d'entreprise a pris de l'avance sur la prévoyance individuelle ; cela s'explique par la hauteur du taux de cotisation autorisé dès 2002 (4 % au lieu de 1 %) et par la possibilité d'une épargne défiscalisée et, jusqu'en 2008, exonérée de charges sociales.

Le législateur a laissé s'instaurer une situation de concurrence entre le deuxième et le troisième pilier au détriment de ce dernier. C'était bien l'intention des syndicats. On ne saurait dès lors s'étonner que le nombre de contrats individuels dans le troisième pilier reste loin des attentes des opérateurs financiers alors même que la prévoyance d'entreprise connaît une véritable renaissance. Simultanément le législateur met en concurrence, dans le cadre même de la prévoyance d'entreprise, les deux formes de conversion du salaire en épargne re-

traite, effectuées, comme on a vu, à partir du salaire soit net, soit brut.

Les dispositifs bénéficiant des aides Riester (conversion à partir du salaire net) sont peu sollicités puisque les employeurs s'en désintéressent complètement. Leur préférence va aux conversions à partir du salaire brut qui permettent des économies sur les charges sociales. L'effet de la réforme est donc contradictoire. D'une part, elle concède aux salariés dans les entreprises le droit à la conversion de parties de leur salaire pour l'épargne retraite ; d'autre part, sa dynamique va dans le mauvais sens : les aides Riester ne jouent quasiment aucun rôle pour la prévoyance d'entreprise. Il s'agit là d'un effet non recherché par le législateur qui avait voulu transformer la prévoyance d'entreprise pour les salariés aux revenus plutôt élevés, en une partie intégrante de la protection vieillesse. Ceci reste toujours nécessaire, même si le système ne permet qu'un rééquilibrage partiel. Car les dispositifs de prévoyance en capitalisation, on l'a vu, couvrent moins de risques que ne le fait l'assurance retraite légale fondée sur le principe de la solidarité. L'épargne retraite exonérée de charges a l'appui des acteurs professionnels (§ 3.63 de la loi sur l'impôt sur le revenu) alors que celle bénéficiant des aides Riester a l'aval du législateur.

La dynamique qu'engendre l'essor de l'épargne retraite d'entreprise exonérée de charges – aux dépens des aides Riester et des caisses de sécurité sociale – doit donc bien être considérée comme une conséquence non recherchée de la réforme. Une préparation plus soignée de la réforme accompagnée de débats plus approfondis aurait sans doute pu prévenir cette erreur d'aiguillage.

Le législateur s'accommode donc en fin de compte d'une orientation politique qui privilégie les salariés des grandes et moyennes entreprises dans lesquelles des *Betriebsräte* (conseils d'établissement) sont actifs. En tant que membres des syndicats, les *Betriebsräte* suivent des formations sur la réforme Riester et sont en mesure de conseiller les salariés. Une telle orientation n'est pas sans incidences sur l'égalité hommes-femmes. Une enquête auprès des représentants du personnel, réalisée en 2001 par l'Institut allemand de la recherche économique (DIW), montre que les femmes travaillent plus rarement que les hommes dans des entreprises couvertes par un *Betriebsrat*¹ et que les femmes mariées et employées dans des temps partiels courts (*Minijobs*) se trouvent plus souvent dans une entreprise sans représentants du personnel. Comparées à leurs homologues masculins, les femmes sont moins bien informées, ce qui constitue aussi un handicap pour revendiquer l'introduction d'un dispositif d'épargne retraite dans leur établissement.

Premières expériences, des effets recherchés aux effets pervers

L'engouement des assurés pour le modèle de subventions du troisième pilier ne correspond pas, loin s'en faut, aux attentes des acteurs économiques, politiques et financiers. Or, la volonté des bénéficiaires à pourvoir à leur propre prévoyance est fondamentale pour la réussite de la réforme. Son objectif est justement d'inciter par des aides les assurés aux revenus faibles à épargner afin que, âgés,

ils ne se trouvent pas dépendants du système de l'aide sociale.

Le troisième pilier boudé

Fin 2002, 3,5 millions seulement des quelque 31 millions d'ayants droit avaient contracté un plan d'épargne retraite individuel bénéficiant d'aides publiques, contre les 8 ou 10 millions qu'attendaient les acteurs concernés. Les réticences face aux plans d'épargne retraite renvoient à tout un faisceau de raisons encore peu étudiées de façon empirique.

- Contrairement aux réformes de retraite précédentes, la réforme de 2001 ne peut se réclamer d'un consensus large entre les partis. Durant la campagne électorale de 2002, l'opposition chrétienne-démocrate l'avait qualifiée de « monstre bureaucratique ».

- La réforme a été adoptée de façon précipitée ; elle est entrée en vigueur en janvier 2001 avant que les opérateurs financiers ne puissent adapter leurs produits aux critères du système d'aides (problème de certification). Les assurés ont été insécurisés, qui étaient invités à attendre fin 2002 avant de contracter des plans individuels d'épargne retraite.

- L'évolution défavorable des marchés financiers a augmenté les risques de placement.

- Les salariés sont de plus en plus inquiets quant à la stabilité de leur emploi et à leur avenir personnel et hésitent à s'engager dans des projets de long terme.

- Les marchés manquent de transparence. A la fin du premier trimestre 2002, le troisième pilier à lui seul était, sur le marché, représenté par 3 500 produits fi-

1. En Allemagne de l'Est toutefois, la proportion des femmes représentées par un *Betriebsrat* est supérieure à celle des hommes.

ALLEMAGNE

nanciers susceptibles de bénéficier d'aides publiques. Dans la mesure où les assurés tendent à faire leurs choix en fonction de leur situation personnelle, ils sont souvent dépassés par cette multiplicité de l'offre. La structure des coûts des produits est elle aussi peu transparente, car ces derniers ne sont pas calculés selon un système unifié. Les opérateurs financiers sont seulement soumis à l'obligation de les rendre publics.

- Les règlements et procédures sont complexes. Les aides Riester pour la prévoyance individuelle se trouvent en concurrence avec d'autres sources de subvention dans le cadre de la prévoyance d'entreprise.

- L'insuffisance de l'information est un autre facteur de démobilisation. 60 % des assurés ont le sentiment de manquer d'informations. Un(e) assuré(e) sur deux estime ne pas avoir droit aux aides. Cela est également vrai pour les employeurs dans les petites et moyennes entreprises : 20 % seulement des employeurs proposent à l'heure actuelle des dispositifs bénéficiant d'aides Riester. L'association allemande des assureurs retraite VDR (Verband Deutscher Rentenversicherer) cherche à pallier ces carences : à partir de 2004, tous les assurés de 25 ans et plus seront informés une fois par an sur le niveau attendu – actuel et prévisionnel – de leur retraite. L'initiative vise à les aider à évaluer l'effort de prévoyance individuelle auquel ils devront faire face.

- Les ménages ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour de nouvelles cotisations.

- Les assurés, plus généralement, sont peu conscients des enjeux et sont faible-

ment motivés pour emprunter le chemin de la prévoyance individuelle.

Les assurés, sous-informés et optimistes

Nombre d'assurés ont une vision trop optimiste de leurs perspectives de retraite et tendent à minimiser pour leur propre compte les baisses amorcées dans le cadre de l'assurance retraite légale. L'idée ne s'impose que lentement, selon laquelle la prévoyance individuelle est désormais une nécessité pour tous. On peut y voir une conséquence de la politique d'apaisement du gouvernement Kohl dans les années 1990 qui, face à une évolution démographique défavorable au régime en répartition¹ et sur fond de dérégulation du marché du travail, ne cessait d'affirmer : « Les retraites ne sont pas en danger ».

Une enquête réalisée en 1999 pour l'Institut allemand de la prévoyance vieillesse DIA² montre qu'en Allemagne deux tiers des actifs percevront durant leur vieillesse une pension moins élevée que celle qu'ils escomptent. Ce sont surtout les femmes qui surestiment leurs droits, ce qu'attestent des enquêtes ultérieures. « 21 % des femmes et 11 % des hommes surestiment leur droits de plus de la moitié (...). Pour 25 % des répondants femmes (contre 22 % des hommes) la surestimation correspond à plus du quart de la pension réellement perçue. 10 % seulement des femmes et 18 % des hommes sous-estiment leurs droits » (Deutsches Institut für Altersvorsorge, 2001:3, cité dans Bulmahn, 2002:4 sq.). Cette perception contradictoire – vision pessimiste de l'avenir mais surestimation

1. L'espérance de vie s'allonge alors même que la natalité baisse.

2. Deutsches Institut für Altersvorsorge.

du revenu attendu durant la vieillesse – est aussi liée au manque de transparence du système, source d’incertitude.

Qui sont les utilisateurs des dispositifs de prévoyance individuelle ? Le même institut, en se penchant sur la question en avril 2002, révèle un résultat diamétralement opposé aux objectifs de la réforme : les franges de la population qui auraient le plus besoin d’une prévoyance individuelle sont celles qui se mobilisent le moins pour solliciter le dispositif d’aides (Bulmahn, 2002). Le recours à la prévoyance individuelle progresse le plus parmi les tranches proches du sommet de l’échelle des revenus ainsi que chez les fonctionnaires. Il progresse le moins chez les ouvriers non et faiblement qualifiés qui ne touchent souvent pas de retraite d’entreprise. Dans les tranches de revenu supérieures, neuf ménages sur dix ont contracté des plans de prévoyance individuels. Ils ne sont que deux sur dix à le faire dans les tranches de revenus les plus basses.

Nombre d’Allemands surestiment en outre systématiquement la capacité de l’Etat à résoudre les problèmes. C’est ce qui ressort d’une enquête du DIW de 2002¹. La protection vieillesse est l’affaire de l’Etat, selon un avis largement partagé. C’est l’une des raisons pour lesquelles 28 % seulement des assurés ont l’intention de contracter une prévoyance individuelle complémentaire donnant

droit aux aides Riester. L’enquête ne permet pas de savoir si ces réticences ont leur origine dans l’ignorance ou dans des attitudes plus profondes qu’il n’est pas possible de « corriger » à court terme. Une évolution des consciences n’en est pas moins nécessaire pour que la réforme atteigne son objectif.

Débats et hypothèses pour l’avenir

Le ministère fédéral de la Santé et des Affaires sociales a mis en place, fin 2002, une commission d’experts sur le financement de long terme des systèmes de sécurité sociale². Elle est présidée par l’économiste Bert Rürup qui est aussi à la tête du conseil des experts de l’assurance retraite. Les résultats de la commission Rürup doivent être rendus publics en été ou en automne 2003. La commission étudie entre autres hypothèses celle d’un nouveau recul de l’âge de départ à la retraite.

La retraite à 67 ans ?

La commission Rürup propose de repousser l’âge de la retraite à taux plein (*Regelaltersgrenze*) de 65 à 67 ans à partir de 2011 (année de naissance 1946), processus censé s’étaler sur 24 ans jusqu’en 2035 (classes d’âges nées en 1969 et après)³. Ce recul présuppose aux yeux de la commission une politique de l’emploi qui encourage les trajectoires profes-

1. Exploitation spéciale du panel socio-économique SOEP, cité dans *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 16.4.2002. Le SOEP, enquête représentative menée annuellement auprès des ménages, est réalisée depuis 1984 par le DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) et financée par l’Etat fédéral et les Länder. Les questions sont adressées aux mêmes personnes et familles ; elles portent sur les conditions de vie objectives et sur la qualité de vie subjectivement ressentie.

2. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Commission pour le financement dans la durée des systèmes de sécurité sociale).

3. Pour les recommandations de la commission voir : www.arbeitnehmerkammer.de/Rürup-Ergebnisse.

ALLEMAGNE

sionnelles prolongées, par exemple par de nouvelles dispositions du droit du travail (qui ne sont malheureusement pas précisées). Pour maintenir les salariés âgés dans les entreprises, il est aussi envisagé de développer la formation professionnelle continue et de promouvoir l'idée de prévention et d'adaptation. Avant l'introduction de la nouvelle limite d'âge et tout au long de sa mise en place, il est prévu de vérifier si les conditions de maintien dans l'emploi sont réellement remplies. Cette vérification pourrait se faire dans le cadre du rapport annuel sur l'assurance retraite (*Rentenversicherungsbericht*). C'est la raison pour laquelle on entend faire reculer l'âge de départ à la retraite en 2011 seulement.

Les salariés préserveront la possibilité d'anticiper de trois ans, contre une décote, le départ à la retraite (cette option existe actuellement à l'âge de 62 ans avec une décote de 10,8 %). Mais l'écart entre âge légal et âge anticipé de départ à la retraite sera maintenu de sorte que le moment du départ anticipé sera retardé au même rythme que l'âge de retraite légal. Un mécanisme de préservation des acquis doit amortir les effets de palier.

Les auteurs justifient ces « sacrifices » en mettant en avant l'espérance de vie croissante de la population. Cette dernière est considérée, dans le débat allemand, principalement sous l'angle de l'allongement de la durée moyenne de

perception des retraites (*Rentenlaufzeiten*), et donc des coûts.

Ce projet annonce un deuxième pas décisif vers l'allongement des durées de cotisation. La réforme de 1992 avait pour la première fois dans l'après-guerre repoussé l'âge de la retraite (à 65 ans pour une pension à taux plein) au lieu de l'avancer. Si les recommandations étaient appliquées, la fourchette entre âge officiel et réel du départ à la retraite s'ouvrirait encore davantage. D'ores et déjà, une entreprise sur deux n'emploie plus de salariés de plus de 50 ans¹. Un nombre croissant de salariés utilisent les dispositifs de temps partiel vieillesse (*Altersteilzeit*) inscrits dans les conventions collectives pour anticiper leur départ de la vie professionnelle². Le recours massif à cet instrument par les salariés de plus de 55 ans semble faire la fierté de nombre de *Betriebsräte* comme le montre une enquête réalisée auprès des élus par le WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut) de la fondation Hans Böckler (Klammer/Weber 2001). Depuis 1996, le nombre de conventions collectives introduisant le mécanisme coûteux du temps partiel vieillesse (500 millions en 2002) ne cesse de croître.

Alors même que l'évolution effective va vers la préretraite elle-même activement promue par les organisations professionnelles, un nouveau recul de l'âge légal de la retraite ne signifierait rien

1. Selon *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.11.2002.

2. Le « temps partiel vieillesse » (*Altersteilzeit*) institué en 1996 et censé expirer en 2009, aménage, pour les salariés âgés de 55 ans et plus, une transition progressive vers la retraite (retraite à taux plein à l'âge de 65 ans) en leur permettant de travailler à temps partiel durant les cinq dernières années de leur carrière. La réduction du salaire liée à la réduction du temps de travail est compensée, jusqu'à 80 % ou 90 % du salaire par des compléments versés par l'employeur qui bénéficie d'exonérations de charges sociales et fiscales. Les salariés ont la possibilité de scinder en deux blocs le temps partiel vieillesse, en travaillant à temps plein pendant une première période de 2,5 ans pour anticiper ensuite de 2,5 ans le départ à la retraite à taux plein. C'est ce dernier modèle qui est le plus sollicité par les salariés.

d'autre qu'un énième programme d'austérité. L'aggravation de la situation des retraités se ferait sentir après 2004, quand quasiment toutes les possibilités de départ à taux plein avant l'âge de 65 ans seront épuisées. Il conviendrait au contraire de mettre l'accent sur l'amélioration des stratégies d'emploi en direction des salariés vieillissants (par exemple *via* la formation tout au long de la vie) pour qu'un niveau de protection à peu près suffisant puisse être garanti même avec un niveau de cotisations stable.

Au lieu de repousser uniformément l'âge de départ à la retraite pour tous sans tenir compte des évolutions effectives sur le marché du travail, ne vaudrait-il pas mieux réfléchir à une différenciation des sorties à taux plein de la vie professionnelle : plus tôt pour les assurés aux durées de cotisations longues et occupés dans des métiers pénibles, plus tardivement pour les assurés avec des durées de cotisation courtes ? A l'heure actuelle, l'assurance retraite allemande mesure à la même aune cadres supérieurs, ouvriers du bâtiment, femmes de ménage, employées de bureau, femmes avec et sans enfants, indépendamment de leurs charges réelles. Certains acteurs et experts avancent des propositions (comme par exemple la ministre de la Santé et des affaires sociales Ulla Schmidt) visant à lier la retraite à taux plein à la durée des cotisations et non plus seulement à la limite d'âge. Le régime français pourrait servir de référence pour l'introduction de limites d'âges différenciées¹. Il ne faut toutefois pas oublier qu'un recul de l'âge de la retraite pénalise les femmes plus que les hom-

mes. Car on peut supposer de façon réaliste que, même à plus long terme, les femmes seront plus nombreuses que les hommes à anticiper leur départ à la retraite, soit parce qu'elles se trouvent « éjectées » plus tôt du marché du travail, soit parce qu'elles font elles-mêmes ce choix. Dans la mesure où elles sont, en moyenne, plus jeunes que leurs maris, les femmes mariées souhaitent fréquemment partir à la retraite en même temps que leur conjoint.

Des pistes de réflexion

L'assurance retraite devrait, à plus long terme, subir une réorientation politique bien plus importante que celle qu'elle a connue avec la réforme de 2001. Le premier pilier, l'assurance retraite lé-gale, pourrait abandonner son statut exclusif d'assurance de salariés pour s'ouvrir à une logique d'assurance citoyenne, comme le revendiquent entre autres les Verts dans un « papier de position 2003 »². Une telle évolution contribuerait non seulement à élargir la base de financement du régime de retraite, mais aussi le cercle des ayants droit. De nombreuses études (entre autre de l'agence Prognos pour la Fondation Hans Böckler) font d'ores et déjà le pronostic d'un sous-ap-provisionnement dramatique qui menacerait par exemple les indépendants et surtout les nouveaux indépendants dépourvus d'une protection sociale légale. Le fait que la réforme de 2001 ne se soit pas préoccupée de ces groupes, pas plus que des *Minijobs*, les « petits boulots » occupés majoritairement par les femmes, montre que les réformateurs restent pro-

1. La commission Rürup a déjà rejeté cette proposition qui serait incompatible avec le principe de l'assurance et désavantagerait les femmes qui ont en moyenne une durée de cotisation plus courte ; cf. www.arbeitnehmerkammer.de/Rürup-Erbemnisse

2. www.gruene-fraktion.de.

ALLEMAGNE

fondément marqués par la tradition de la société industrielle. Pour eux, les nouvelles formes d'emploi ne sont pas encore « dignes » d'être intégrées dans le système d'assurance. En même temps il faudrait pousser plus loin encore l'inflexion entamée avec la réforme, qui consiste à reconnaître dans le droit de la retraite l'engagement des femmes (et des hommes) pour concilier les tâches professionnelles et familiales. Et il conviendra « d'épurer », et de libérer de ses ambiguïtés, le deuxième pilier de sorte que l'épargne retraite d'entreprise bénéficiant des aides Riester, réalisée à partir d'une conversion du salaire net exclusivement, se trouve clairement privilégiée.

*Article traduit de l'allemand
par Adelheid Hege*

Sources :

Bulmahn, T. (2002), « Zur Entwicklung der privaten Altersvorsorge in Deutschland - Vorsorge-niveau und Vorsorgebereitschaft 1998-2001 », *WZB-Mitteilungen*, 96, pp. 26-29.

Bruno-Latocha, G., Tippelmann, O. (2003), « Betriebliche Altersversorgung im Umbruch -

aktuelle Entwicklungen durch das AvmG », *Deutsche Renten Versicherung*, 1-2, pp.13-29.

Holst, E., Schupp, J. (2003), « Sicherheit des Arbeitsplatzes häufig mit Interessenvertretung im Betrieb verbunden », *DIW-Wochenbericht*, 11.

Kerschen, N. (2003), « Vers une individualisation des droits sociaux : approche européenne et modèles nationaux », *Droit social*, 2, pp. 216-222.

Klammer, U., Weber, H. (2001), « Flexibel in den Ruhestand? - Ergebnisse und Überlegungen zur Altersteilzeit », *WSI-Mitteilungen*, 2, pp. 102-112.

Veil, M. (2001a), « La réforme des retraites de 2001: réduction de la répartition, un pas vers la capitalisation », *Chronique Internationale de l'IRES*, 69, pp. 3-14.

Veil, M. (2001b), « La réforme des retraites de 2001, quelles incidences pour les femmes? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 70, pp. 3-14.

Veil, M. (2002), *Alterssicherung von Frauen in Deutschland und Frankreich. Reformperspektiven und Reformblockaden*, edition sigma, Berlin.