

retraite et Société



numéro 50

Les retraites en Europe



Les paramètres de la réforme : une comparaison France-Allemagne



Odile CHAGNY, Paola MONPERRUS-VERONI, OFCE

L'Allemagne et la France se caractérisent par une couverture vieillesse assurée, pour l'essentiel, par des régimes de retraite obligatoires et contributifs, financés en répartition. Dans les deux pays, des réformes importantes ont été récemment mises en place pour garantir, à long terme, le financement du système des retraites et l'adapter aux évolutions démographiques attendues. En Allemagne, la réforme « *Riester* » de 2001¹ avait pour objectif de développer l'épargne en vue de la constitution d'une retraite complémentaire par capitalisation. La réforme de 2004 sur la soutenabilité des retraites², qui s'est inspirée des conclusions d'une commission d'experts présidée par l'universitaire Bert Rürup, était destinée à assurer la viabilité du régime contributif du secteur privé, en introduisant un mécanisme automatique dans le mode de revalorisation des pensions pour neutraliser l'impact du risque démographique. Enfin, un récent projet de loi du gouvernement de coalition issu des élections législatives de 2005 prévoit de reporter l'âge de départ à la retraite de deux ans. En France, la réforme « *Fillon* » de 2003³, qui a concerné la plupart des régimes privés ou publics de base, a poursuivi le processus déjà engagé d'harmonisation des régimes. Elle compte principalement sur l'allongement de la durée de cotisation et d'activité pour garantir la soutenabilité du système, dans une logique d'équité intergénérationnelle. À la différence d'autres pays européens (notamment l'Italie et la Suède), les réformes mises en œuvre en France et en Allemagne ont réaffirmé le rôle de la répartition et peuvent être qualifiées de paramétriques, et non systémiques. Dans les deux pays, des rapports publics ont été publiés en 2006, présentant des projections à moyen terme des régimes de retraite, en lien avec le renforcement du pilotage mis en place par les réformes. En 2006 également, de nouvelles projections démographiques et des plans d'actions nationaux en faveur de l'emploi des seniors ont été rendus publics. Ces éléments fournissent l'occasion de premiers bilans comparatifs. Cet article propose une

1 Loi complémentaire sur la formation d'un patrimoine pour la vieillesse du 21 mars 2001 (*Altersvermögensergänzungsgesetz*). Loi sur la formation d'un patrimoine vieillesse du 26 juin 2001 (*Altersvermögensgesetz*).

2 Loi sur la soutenabilité financière du régime légal d'assurance invalidité vieillesse du 21 juillet 2004 (*Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung*).

3 Loi portant réforme des retraites du 21 août 2003.

analyse de la logique des réformes menées en France et en Allemagne. Il se concentre pour l'essentiel sur les données relatives aux régimes contributifs légaux des salariés du secteur privé. Cette approche est nécessairement réductrice dans le cas de la France, mais elle répond à un souci de simplification. La première partie rappelle les principaux éléments de contexte (architecture générale des systèmes, vieillissement démographique et situation de l'emploi des seniors), la seconde présente les aspects techniques relatifs aux systèmes et aux réformes, la troisième propose une interprétation de la logique des réformes en distinguant les trois principaux paramètres d'ajustement des systèmes par répartition (taux de cotisation, taux de remplacement, âge de la retraite).

■ Éléments de contexte

■ Les systèmes de retraite en France et en Allemagne

Les systèmes de retraite reposent en France et en Allemagne sur quatre grands types de régimes, d'inégale importance au sein de chaque pays, pour un poids total des prestations de vieillesse équivalent : 12,5 % du PIB en France et 12,4 % en Allemagne en 2003-2004 (cf. tableaux 1 et 2, p. 80-81). Le premier est constitué du système public de solidarité, non contributif, qui n'existait pas en Allemagne jusqu'à une époque très récente. Le second recouvre les régimes contributifs obligatoires, qui sont de loin prédominants, avec 93,4 % des prestations vieillesse et survie versées en France (régimes de base des secteurs privé et public et régimes complémentaires), et 88 % en Allemagne (régimes de base des secteurs privé et public). Les régimes complémentaires d'initiative professionnelle ou individuelle jouent un rôle mineur en France, avec environ 3 % des prestations, alors que les régimes d'entreprise versent 7 % des prestations vieillesse et survie en Allemagne. Enfin, l'épargne retraite individuelle reste faible dans les deux pays⁴.

Pour les salariés liquidant leur pension à taux plein après avoir effectué une carrière complète à un faible niveau de revenu, le taux de remplacement du régime légal contributif était en 2000, soit avant les réformes commentées dans cet article, relativement élevé en Allemagne et supérieur à celui garanti en France. En raison du bas niveau du plafond

⁴ En Allemagne, on estime que seuls 3 % des personnes âgées de 65 ans et plus percevaient, en 2003, un revenu provenant de la liquidation sous forme de rente d'un produit d'épargne privé individuel (BMAS, 2006a).



(équivalent à 2,4 fois le salaire moyen en 2005, contre 8,7 en France en tenant compte des régimes complémentaires), les cadres bénéficient en revanche d'un moindre taux de remplacement⁵. Les régimes d'entreprises, facultatifs, revêtent de ce fait une importance particulière pour les cadres allemands. La couverture des régimes d'entreprises est cependant très inégale selon les branches d'activité et la taille des entreprises, avec une plus forte couverture pour les salariés des grandes entreprises et des branches industrielles (Infratest Sozialforschung, 2003). Enfin, la dimension plus fortement contributive du régime légal d'assurance vieillesse allemand à points pénalise fortement les carrières courtes des femmes, également plus dépendantes des pensions de réversion qu'en France⁶.

Tableau 1**Prestations des différentes composantes du système de retraite en France en 2004 (en points de PIB)**

| | |
|---|-------------|
| Régimes de base | |
| Régime général (Cnav) | 4,1 |
| Régime de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière | 2,6 |
| Autres régimes : régimes spéciaux, salariés agricoles, indépendants | 2,0 |
| Régimes complémentaires | |
| Régimes complémentaires obligatoires du secteur privé (Arrco-Agirc) | 2,9 |
| Régime complémentaire obligatoire des contractuels de la fonction publique (Ircantec) | 0,1 |
| Autres | |
| Régimes d'employeurs | |
| Régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance | 0,3 |
| Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics | 0,6 |
| Total | 12,5 |

Sources : Cor, 2006 ; Drees, 2005.

5 Sur la base du cas type d'un ouvrier gagnant 50% du salaire moyen brut toute sa carrière, qui commence à travailler à 18 ans et part en retraite à taux plein à 60 ans en France et 63 ans en Allemagne, le taux de remplacement supernet (net de cotisations sociales et d'impôt) en pourcentage du dernier salaire était, en 2000, de 88% en Allemagne et de 79% en France. Pour un cadre gagnant le salaire moyen en début de carrière et trois fois le salaire moyen en fin de carrière, qui commence à travailler à 25 ans et prend sa retraite à taux plein à 65 ans après quarante années de cotisation, le taux de remplacement supernet en pourcentage du dernier salaire était, en 2000, de 42% en Allemagne, contre 55% en France (Chagny *et al.*, 2001).

6 Voir l'article de Carole Bonnet, d'Odile Chagny et de Paola Monperrus-Veroni, « Prise en compte des spécificités des carrières féminines par le système de retraite : une comparaison France, Allemagne et Italie », p. 36 de ce numéro.

Tableau 2

Prestations des différentes composantes du système de retraite en Allemagne en 2003 (en points de PIB)

| | |
|---|-------------|
| Régimes de base | |
| Régime d'assurance invalidité vieillesse (GRV) | 9,0 |
| Régime de la fonction publique | 1,5 |
| Autres régimes: régimes spéciaux du secteur privé | 0,4 |
| Régimes complémentaires | |
| Régimes complémentaires d'entreprises | 0,7 |
| Régime complémentaire obligatoire des contractuels du secteur public | 0,4 |
| Autres | |
| Aide sociale, régime d'indemnisation des victimes de guerre, pensions de vieillesse du régime d'accident du travail | 0,4 |
| Total | 12,4 |

Sources : Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006a et 2006b.

■ Le vieillissement démographique

La contrainte démographique qui va peser au cours des cinquante prochaines années sur les régimes de retraite en Allemagne sera sensiblement différente de celle que devrait connaître la France, surtout si l'on tient compte du résultat des dernières projections officielles publiées en 2006 par l'Insee et l'Office statistique fédéral (cf. tableaux 3 et 4, p. 82-83). Ces projections induisent des révisions substantielles des hypothèses retenues pour le précédent exercice de projection du début des années deux mille. Alors que l'Insee formule désormais dans son scénario central une hypothèse plus favorable de fécondité et de solde migratoire, l'hypothèse d'une faible fécondité est maintenue en Allemagne. Dans ce pays, la diminution du solde migratoire constatée au cours des années récentes a en outre conduit l'Office statistique fédéral à retenir une fourchette plus basse qu'en 2003. La révision à la baisse des gains d'espérance de vie retenue en France par l'Insee, sur la base d'un raccourcissement de la période de référence prise en compte pour les estimations, contraste également avec la révision à la hausse retenue en Allemagne, où les dernières projections ont au contraire allongé la période de référence prise en compte.

Ces nouvelles projections ont des conséquences assez importantes sur l'évolution des principaux ratios démographiques à l'horizon 2050. En prenant 2000 comme point de départ, les anciennes projections indiquaient une augmentation sensiblement équivalente des ratios de dépendance démographiques, de l'ordre de quarante points pour le



rapport entre le nombre de personnes de plus de 60 ans et celui des personnes de 20 à 59 ans (40 à 81% en France, 41 à 78% en Allemagne), de l'ordre de 30 points pour le rapport entre le nombre de personnes de plus de 65 ans et celui des personnes de 20 à 64 ans (29 à 60% en France, 26 à 55% en Allemagne, cf. tableaux 3 et 4). Sur la base des nouvelles projections démographiques, la dégradation serait réduite de près de dix points d'ici à 2050 en France, alors qu'elle serait au mieux stable, au pire majorée de l'ordre de dix points en Allemagne, selon l'hypothèse retenue pour le solde migratoire. En d'autres termes, à taux d'activité et taux de remplacement inchangés, la part des dépenses de retraite dans le PIB augmenterait, d'ici à 2050, de quatre points de plus en Allemagne du seul fait des divergences dans les évolutions démographiques mises en évidence dans les dernières projections.

Tableau 3
Principales hypothèses démographiques retenues dans les projections officielles en France (scénario central)

| | 2001 | | 2006 | |
|--|--|----------------------------|--|-------------|
| Indice conjoncturel de fécondité | 1,8 | | 1,9 | |
| | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes |
| Espérance de vie à 60 ans | 2000 : 20,4 2050 : 27,2 | 2000 : 25,6 2050 : 32,1 | 2050 : 25,7 | 2050 : 30,4 |
| Solde migratoire annuel | 1999 : + 50 000 2005-2050 : + 50 000 | | 2005 : + 95 000 2010-2050 : + 100 000 | |
| Ratio de dépendance démographique (en %) | 60 ans et plus/20-59 ans (65 +/20-64 ans) | | 60 ans et plus/20-59 ans (65 +/20-64 ans) | |
| | 2000 : 40 (29) 2005 : 38 (28) 2050 : 81 (60) | | 2000 : 40 (29) 2005 : 38 (28) 2050 : 69 (51) | |

Sources : Cor, Eurostat, Insee.

Tableau 4

Principales hypothèses démographiques retenues dans les projections officielles en Allemagne (*scénario central*)

| | 2003 | | 2006 | | 2006 | |
|--|--|----------------------------|--|----------------------------|--|----------------------------|
| | Scénario central | | Scénario central bas | | Scénario central haut | |
| Indice conjoncturel de fécondité | 1,4 | | 1,4 | | 1,4 | |
| Espérance de vie à 60 ans | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes |
| | 2000 : 19,2 2050 : 23,7 | 2000 : 23,5 2050 : 28,2 | 2000 : 19,2 2050 : 25,3 | 2000 : 23,5 2050 : 29,1 | 2000 : 19,2 2050 : 25,3 | 2000 : 23,5 2050 : 29,1 |
| Solde migratoire annuel | 1999 : + 201 000 2010-2050 : + 200 000 | | 1999 : + 201 000 2005 : + 79 000 2010-2050 : + 100 000 | | 1999 : + 201 000 2005 : + 79 000 2010-2050 : + 200 000 | |
| | 60 ans et plus/20-59 ans (65 +/20-64 ans) | | 60 ans et plus/20-59 ans (65 +/20-64 ans) | | 60 ans et plus/20-59 ans (65 +/20-64 ans) | |
| Ratio de dépendance démographique (en %) | 2000 : 41 (26) 2005 : 45 (30) 2050 : 78 (55) | | 2000 : 41 (26) 2005 : 45 (30) 2050 : 90 (64) | | 2000 : 41 (26) 2005 : 45 (30) 2050 : 85,1 (60) | |

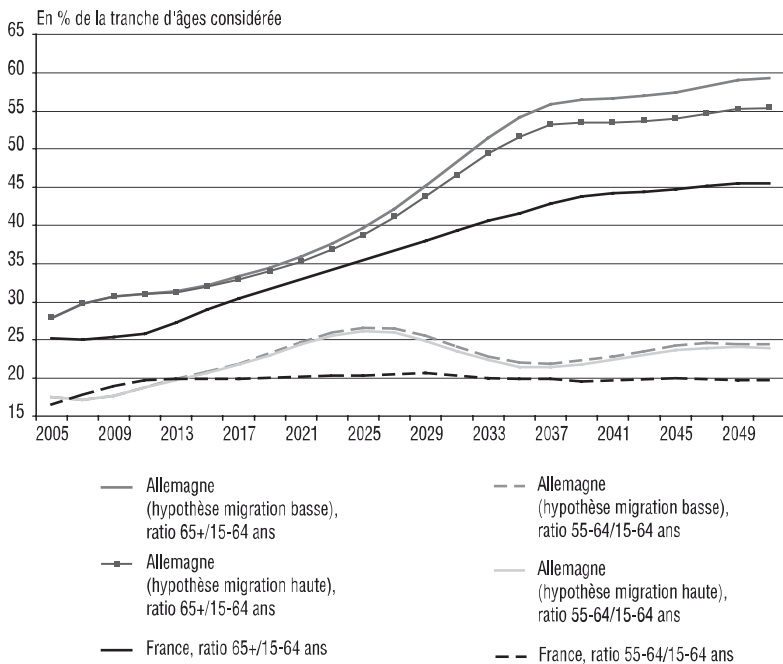
Source : Statistisches Bundesamt, 2003 : Variante 5-AG-D des 10^e projections coordonnées de population à l'horizon 2050 ; 2006 : Variantes 1-W1 (solde migratoire à 100 000) et 1-W2 (solde migratoire à 200 000) des 11^e projections coordonnées de population à l'horizon 2050.



Indépendamment de l'incidence des nouvelles projections, quatre autres différences méritent d'être soulignées. Du fait de l'arrivée récente à l'âge de la retraite des classes d'âges nombreuses de la période du III^e Reich, le vieillissement démographique est déjà plus avancé en Allemagne qu'en France en 2005 (cf. graphique 1). Ensuite, compte tenu de la faible fécondité en Allemagne, le vieillissement des générations nombreuses du baby-boom se traduira par une dégradation des ratios démographiques plus rapide qu'en France d'ici à 2030-2035, par une baisse importante de la population en âge de travailler, ainsi que, sur la période 2015-2025, par une augmentation plus forte de la part des seniors dans la population en âge de travailler (cf. graphique 1).

Graphique 1

Principaux ratios démographiques en France et en Allemagne *



* Données au 1^{er} janvier de chaque année, scénario de base, projections nationales de 2006.
Sources : Insee, Statistisches Bundesamt.

La contrainte démographique a donc commencé à se faire sentir en Allemagne dès le début des années deux mille. Elle sera moins étalée qu'en France, et l'enjeu d'une augmentation des taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans revêt une importance plus grande à moyen terme, tant pour les perspectives de croissance que pour le financement des retraites. Or, en Allemagne comme en France, la situation de l'emploi des seniors a pendant de nombreuses années été marquée par une culture de retrait précoce du marché du travail, de sorte qu'en 2005, le taux d'emploi des seniors était encore inférieur de près de cinq points à l'objectif de 50% fixé dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (45,4% en Allemagne⁷, contre 37,9% en France). L'âge moyen de sortie du marché du travail était en Allemagne encore inférieur de plus de trois ans et demi à l'âge légal de la retraite en 2004 (61,4 ans, contre 58,9 ans en France). Dans les deux pays, les dispositifs d'indemnisation longue durée au titre de l'assurance chômage, de dispense de recherche d'emploi et de préretraite ont été assez largement utilisés pour assurer la transition entre activité et retraite des travailleurs âgés. La particularité du système de retraite allemand résidait davantage dans la définition de critères relativement souples pour l'octroi des pensions d'invalidité versées par le régime légal d'assurance invalidité vieillesse (pas de condition d'âge, prise en compte de critères relatifs à la capacité d'occuper un poste de travail compatible avec l'expérience, la formation antérieure, et la situation du marché du travail, en plus des critères purement médicaux), de sorte qu'au début des années quatre-vingt-dix, une pension sur quatre était liquidée en Allemagne par l'intermédiaire de l'invalidité, à un âge moyen de 53,3 ans.

■ Éléments techniques relatifs aux systèmes et aux réformes

■ Le mode de calcul des pensions de vieillesse

En Allemagne

Le régime légal d'assurance invalidité vieillesse allemand est un système à points financé par répartition. Le montant de la pension est déterminé en multipliant le nombre de points personnels (*PP*) par la valeur du point (*VP*) et par un facteur *FP* propre à certains types de pension (invalidité, réversion, etc.): $PENSION = PP \times VP \times FP$.

⁷ En raison de l'introduction de l'Enquête continue sur les forces de travail en 2002 en France et en 2005 en Allemagne, les évolutions temporelles sont difficilement interprétables dans les deux pays. En particulier, le passage à l'Enquête continue en Allemagne a conduit à relever le taux d'emploi, avec l'introduction du concept BIT pour le statut sur le marché du travail.



Le nombre de points personnels dépend de deux éléments :

- un coefficient d'individualisation obtenu comme la somme sur l'ensemble de la carrière de la rémunération individuelle (S) du salarié rapportée chaque année à la rémunération moyenne de tous les assurés sociaux (SM);
- le facteur d'accès à la pension (FA) qui dépend de l'écart entre l'âge de liquidation et l'âge de liquidation à taux plein et s'apparente au taux de liquidation du régime général français :

$$PP = \sum_{i=1}^n \frac{S_i}{SM_i} \times FA$$

La valeur du point (VP) correspond à la valeur d'une pension de vieillesse résultant de cotisations prélevées sur une rémunération moyenne perçue sur une année civile. Avant 1992, les pensions étaient revalorisées en fonction de la variation, l'année précédente, du salaire moyen brut soumis à cotisation. En 1992, des règles automatiques de revalorisation de la valeur du point ont été introduites afin de parvenir à une répartition équilibrée des charges de financement entre cotisants et retraités, par une formule de revalorisation garantissant une parité nette entre les salaires et les pensions. De 1992 à 1999, la valeur du point a été ainsi revalorisée chaque année selon la formule suivante :

$$VP_t = VP_{t-1} \frac{SB_{t-1}}{SB_{t-2}} \frac{NQ_{t-1}}{NQ_{t-2}} \frac{RQ_{t-2}}{RQ_{t-1}}$$

où VP représente la valeur du point;

SB le salaire brut moyen des assurés;

NQ le rapport de la masse salariale nette (de cotisations et d'impôt sur le revenu) à la masse salariale brute des assurés sociaux;

RQ le rapport de la pension standard nette à la pension standard brute (salarié ayant cotisé quarante-cinq ans au salaire moyen).

En d'autres termes, la valeur du point croît, avec un décalage d'un an, comme le salaire net après correction du taux d'imposition. En régime permanent, la formule assure une parité nette intégrale. L'évolution de la valeur du point est ainsi « endogénéisée » en fonction des paramètres d'ajustement du système, et notamment du taux de cotisation fixé chaque année (avant fin septembre), de manière à ce que les réserves du régime représentent une certaine fraction des dépenses à la fin de l'année suivante.

La couverture ne s'applique que pour la part des salaires en deçà d'un plafond assez bas, qui était en 2005 de 5 200 € par mois dans les anciens Länder⁸ et de 4 400 € dans les nouveaux Länder⁹, soit environ un peu plus de deux fois le salaire moyen de l'ensemble de l'économie. L'âge légal de la retraite est de 65 ans (assorti d'une condition de durée minimum d'assurance de cinq ans), mais il existait avant la réforme de 1992 plusieurs modalités de liquidation anticipée à taux plein d'une pension de vieillesse, réservées à certaines catégories sociales. Une durée d'assurance de trente-cinq années permettait ainsi aux assurés ayant eu des carrières longues de partir en retraite à taux plein à 63 ans; des pensions de vieillesse pour cause de chômage pouvaient être liquidées à 60 ans sous certaines conditions de durée d'assurance et d'inscription au chômage; les femmes pouvaient liquider leur retraite à taux plein à 60 ans avec une durée minimum de cotisation de quinze ans, dont dix validées après le 40^e anniversaire. Enfin, les travailleurs atteints d'une incapacité de 50% et justifiant d'une durée d'assurance de trente-cinq années, pouvaient liquider une pension de vieillesse pour « grand handicapé » à taux plein à 60 ans. Aucune décote ne s'appliquant avant la réforme de 1992, le départ avant 65 ans, lorsqu'il était possible, n'avait pour effet que de réduire la pension proportionnellement aux annuités manquantes. Ce n'est qu'avec le relèvement des âges de liquidation à taux plein des départs anticipés, à compter de 1997 (pour les pensions de chômage), et de 2000-2001 (autres dispositifs de liquidation anticipée), qu'une décote de 0,3% par mois (3,6% par année) d'anticipation de l'âge de départ a commencé à s'appliquer (voir ci-dessous). En revanche, les assurés liquidant à un âge postérieur à 65 ans bénéficient depuis 1992 d'une surcote de 0,5% par mois (6% par an). Les taux de décote et de surcote ont été considérés comme correspondant à la neutralité actuarielle pour le régime de retraite (BMGS, 2003), et donc censés immuniser le solde du régime des variations de l'âge de liquidation des pensions.

Le régime légal d'assurance invalidité vieillesse allemand est dans les faits plus proche d'un régime à annuités que d'un régime à points. Les hausses de taux de cotisation ne majorent pas le nombre de points acquis qui ne dépend que de la valeur des années de cotisations validées. Bien que le montant de la pension soit largement tributaire du nombre d'années de cotisations validées, plusieurs mécanismes correcteurs visent à compenser cet aspect fortement contributif et à rééquilibrer les conditions d'accès aux pensions pour tenir compte des charges familiales et des aléas de carrière (minima contributifs, périodes assimilées, avantages familiaux)¹⁰.

⁸ Ex-RFA.

⁹ Ex-RDA.

¹⁰ Voir l'article de Carole Bonnet, d'Odile Chagny et de Paola Monperrus-Veroni, « Prise en compte des spécificités des carrières féminines par le système de retraite : une comparaison France, Allemagne et Italie », p. 36 de ce numéro.



En France

Le régime général du secteur privé est un régime à annuités financé par répartition, tandis que les régimes complémentaires privés sont des régimes à points.

Le montant de la pension du régime général de la Cnav dépend du salaire de référence (SR), du taux de liquidation (T) et du coefficient de proratisation (N): $PENSION = SR \times T \times N$.

Le salaire de référence (SR) est la moyenne des n meilleurs salaires de la carrière, pour les salariés du privé. Avant la réforme « Balladur » de 1993, le nombre d'années prises en compte était de dix. Il augmente depuis à raison d'une année par génération et atteindra vingt-cinq années pour la génération 1948. Les salaires sont pris en compte jusqu'à hauteur du plafond de la Sécurité sociale, égal à 2 516 € bruts mensuels (2005), soit 1,1 salaire moyen. Ils sont revalorisés, de même que les pensions, selon le taux de croissance des salaires nominaux bruts pour les années antérieures à 1987, et selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation à compter de 1987.

Le taux de liquidation (T) est au maximum égal à 50% du salaire de référence. Si la durée validée (D) est inférieure à la durée validée requise tous régimes confondus (D plein = 160 trimestres) ou si l'âge de départ à la retraite est inférieur à 65 ans, les trimestres manquants donnent lieu à décote (δ). La réforme de 1993 a porté progressivement la durée de cotisation entrant dans le calcul de la décote de 150 trimestres, pour les assurés de la génération 1933 à 160 trimestres en 2003 pour toutes les générations, au rythme d'un trimestre supplémentaire par génération. Avant la réforme de 2003, le taux de liquidation était réduit de 1,25 point par trimestre manquant, soit une décote de 10% par année manquante. Il ne peut être inférieur à 25%, car la liquidation des droits directs à la Cnav n'est possible qu'à partir de 60 ans. On a donc :

$$T = [0,5 - \delta \times \text{Min}(4 \times \text{Max}(0; 65 - \text{âge}); \text{max}(0; D \text{ plein} - D))].$$

Le coefficient de proratisation (N) rapporte la durée validée (D) – qui tient compte des durées travaillées mais aussi des majorations de durée d'assurance, de l'AVPF, des périodes de chômage, etc. – à la durée de proratisation (37,5 années jusqu'en 2003).

Dans les régimes complémentaires, le montant de la pension est égal au produit du nombre de points totalisé sur l'ensemble de la carrière par la valeur de service du point. Chaque année, le nombre de points acquis est obtenu en rapportant le produit du salaire (S) par le taux de cotisation contractuel (c) au salaire de référence fixé par le régime (SR , qui est le prix d'achat du point) : $PP = c \times S / SR$

À la différence du régime légal de base allemand, où les règles de revalorisation sont en principe automatiques, les gestionnaires peuvent choisir de faire varier la valeur du point comme le salaire net, le salaire brut, les prix, ou même de le bloquer. Selon les termes de l'accord conclu en novembre 2003, la valeur de service du point évoluera dans les régimes complémentaires Agirc et Arrco, à compter d'avril 2004 et jusqu'au 1^{er} avril 2008 inclus, comme l'évolution annuelle moyenne des prix hors tabac. En revanche, le salaire de référence évoluera pendant la même période comme les salaires, prolongeant la tendance à la baisse des rendements instaurée par l'accord de 1996 des régimes complémentaires. Les non-cadres cotisent jusque dans la limite de trois fois le plafond de la Sécurité sociale auprès du régime Arrco, les cadres jusqu'à un plafond au régime Arrco, et huit plafonds (soit 8,7 salaires moyens en 2005¹¹) auprès du régime Agirc.

Lorsque l'individu liquide sa retraite sans avoir atteint le taux plein au régime général, sa pension complémentaire (Arrco ou éventuellement Agirc) subit un abattement d'en moyenne 1 % par trimestre manquant. Avant la réforme de 2003, une fois la durée de cotisation requise pour bénéficier du taux plein atteinte, aucun droit supplémentaire n'était acquis dans le régime général, si ce n'est par l'intermédiaire de la progression du salaire.

■ Les choix opérés par les réformes

On présente ici les principaux aspects institutionnels de la réforme de 2003 pour la France, et des réformes engagées depuis 2001 pour l'Allemagne, en s'attachant à la description des principales modifications apportées aux paramètres déterminant la pension et le mode d'indexation, au dosage opéré entre adaptation des normes collectives et ouverture de marges de choix individuels, ainsi qu'aux éléments de pilotage visant à prendre en compte, par des mécanismes plus ou moins automatiques, les effets des évolutions démographiques. Les stratégies étant assez différentes, l'ordre de présentation retenu dans cette partie répond à la logique propre de chaque réforme, et diffère donc pour les deux pays.

En Allemagne

Pour garantir le financement du système des retraites et l'adapter aux évolutions démographiques attendues à moyen et long termes, les réformes affichent essentiellement trois objectifs.

¹¹ À comparer à un plafond équivalent à 2,4 salaires moyens en 2005 en Allemagne.



- **Une hausse limitée du taux de cotisation à l'assurance vieillesse.** Des niveaux cibles de 20 % et de 22 % au maximum sont fixés pour les horizons 2020 et 2030. En complément de ces niveaux fixés par la loi, les partis signataires du contrat de la coalition issue des élections législatives de l'automne 2005 se sont engagés à maintenir le taux de cotisation en deçà de 19,9 % d'ici à 2009.
- **Une baisse du taux de remplacement net de cotisations sociales de l'ordre de dix points d'ici à 2030.** Des niveaux cibles de 46 % et de 43 % au minimum sont fixés pour le taux de remplacement net de cotisations sociales à la liquidation d'une retraite dite « standard » (quarante-cinq années de cotisation au salaire moyen), pour les horizons 2020 et 2030, soit une baisse de 9,7 points par rapport au niveau de 2005 à l'horizon 2030 (52,7 % en 2005). En complément de ces niveaux fixés par la loi, les signataires du contrat de coalition se sont engagés à ce qu'il n'y ait aucune baisse en valeur nominale du montant des pensions d'ici à 2009. Afin de limiter la dégradation du niveau de vie garanti par le régime de base, des incitations fiscales ont été mises en place à compter de 2002 pour encourager le développement de l'épargne privée individuelle par capitalisation (épargne « *Riester* ») et, pour une période transitoire allant de 2002 à 2008, pour encourager le développement de cette épargne privée dans le cadre des régimes complémentaires d'entreprises. La promotion de l'épargne individuelle passe par la mise en place d'un large dispositif d'abattement fiscal au titre de l'impôt sur le revenu et de subventions (la règle étant l'application du mécanisme le plus favorable). Le bénéfice de ces aides de l'État est conditionné à la souscription d'un certain type de contrats, les « contrats *Riester* », qui font l'objet d'une procédure de certification. Le montant de l'aide publique dépend du statut familial et du nombre d'enfants, afin de tenir compte de la capacité d'épargne du ménage, mais il ne dépend pas du revenu. Pour bénéficier du montant maximal de subvention, un assuré doit verser sur son contrat une contribution correspondant à un certain pourcentage de son salaire brut, dans la limite du salaire plafond. Ce pourcentage se montait à 1 % en 2002-2003, et est revalorisé tous les deux ans de 1 % pour atteindre 4 % à compter de 2008. Pour cette même année 2008, la subvention se montera à 154 € par adulte et à 185 € par enfant. Pour encourager le développement des contrats *Riester*, un certain nombre de modifications ont été apportées par la loi sur les revenus de retraites¹² entrée en vigueur en janvier 2005. La loi a notamment simplifié le processus de certification, rendu pour partie responsable du succès mitigé des contrats, étendu de 20 à 30 %, le montant accumulé pouvant être liquidé en capital et non en rente, ce

qui aura pour effet d'accroître l'attractivité des contrats *Riester* par rapport à l'assurance vie, mais de diminuer la part de l'épargne pouvant être considérée au sens propre comme une épargne retraite. Elle a également prévu des tarifs unisexes pour tous les contrats souscrits à partir de janvier 2006. Enfin, plus récemment, la nouvelle coalition a porté de 185 à 300 € le montant du supplément familial, pour les naissances postérieures à janvier 2008. La promotion de l'épargne collective est passée par une refonte assez importante des régimes d'entreprises: amélioration de la portabilité des droits; suppression du caractère facultatif des régimes complémentaires avec l'introduction pour les salariés d'un droit à conversion d'une partie de leur rémunération en épargne retraite pour un montant pouvant aller jusqu'à 4% du salaire brut et au-delà en cas d'accord entre le salarié et l'employeur; exonérations de cotisations sociales (jusqu'en 2008) et d'impôt sur le revenu des contributions financées par les salariés¹³.

Le gouvernement est tenu de proposer des mesures adaptées dans le cas où l'épargne privée par capitalisation bénéficiant des aides fiscales ne se développerait pas de manière suffisante. Il est également tenu de publier tous les quatre ans des estimations de taux de remplacement qui tiennent compte de la constitution d'une épargne privée par capitalisation, au taux plein faisant l'objet d'une aide de l'État.

La baisse du taux de remplacement résulte de l'application d'une nouvelle formule de revalorisation de la valeur du point, qui rompt avec la parité nette intégrale, et comprend deux facteurs de modération, représentatifs pour l'un de l'évolution du ratio de dépendance, pour l'autre de l'évolution d'un taux global de cotisation à l'assurance retraite :

$$VP = VP_{t-1} \frac{SB_{t-1}}{SB^*_{t-2}} \frac{100\% - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}}{100\% - RVB_{t-2} - AVA_{t-2}} \left[\left(1 - \frac{RC_{t-1}}{RC_{t-2}} \right) \frac{1}{4} + 1 \right]$$

où *VP* représente la valeur du point, *SB* est le salaire brut moyen de l'ensemble des assurés sociaux, et *SB** est le salaire brut moyen des assurés sociaux corrigé (à partir de 2006) de l'évolution du salaire moyen soumis à cotisation des salariés de droit privé, l'idée étant qu'une augmentation plus faible du salaire soumis à cotisation par rapport à celle du salaire moyen de l'économie minore la progression de la valeur du point.

RVB est le taux de cotisation (salariés et employeurs) légal du régime d'assurance invalidité vieillesse, *AVA* le taux légal de cotisation à l'assurance privée par capitalisation faisant l'objet d'une aide de l'État.

¹³ Pour une présentation détaillée des aides en faveur de l'épargne par capitalisation (Vasselle, Cazeau, 2006).



RC est le ratio retraités/cotisants, dénommé « facteur de soutenabilité »¹⁴ qui représente à la fois les évolutions démographiques et la situation sur le marché du travail.

La nouvelle formule entérine une baisse du taux de remplacement du fait du relèvement progressif du taux de cotisation à l'assurance privée facultative et de la hausse du taux légal. La revalorisation du point est doublement freinée par le développement de l'assurance par capitalisation : une première fois par la prise en compte du taux de cotisation dans la formule, une seconde fois en raison d'une progression moindre des salaires, puisque les exonérations de cotisations sociales prévues dans le cadre de la constitution de l'épargne privée individuelle par capitalisation conduisent à minorer la progression du salaire soumis à cotisation par rapport au salaire moyen de l'économie.

Enfin, toute hausse du ratio de dépendance se traduit par une moindre revalorisation de la valeur du point, mais l'effet est amorti aux trois quarts en raison du facteur multiplicatif associé au facteur de soutenabilité : une hausse de 1 % du ratio retraités standards/cotisants standards se traduit ainsi, toutes choses égales par ailleurs, par une baisse de 0,25 % de la valeur du point.

- **Un alignement de l'âge effectif de liquidation sur l'âge légal de la retraite de 65 ans d'ici à 2012, assorti de marges de choix individuels, puis un relèvement de la norme collective de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029, assorti d'une réduction des marges de choix individuels.**

L'alignement de l'âge effectif de liquidation sur l'âge légal de la retraite passe par le relèvement progressif (entre 1997 et 2005) de l'âge de liquidation réservé à certaines catégories de salariés sur l'âge légal de la retraite de 65 ans et par l'introduction d'une décote de 3,6 % par année d'anticipation de l'âge du taux plein. À compter de 2012, quasiment tous les dispositifs de liquidation anticipée seront supprimés. Selon le projet de loi sur l'adaptation de l'âge légal de la retraite présenté le 29 novembre 2006, le relèvement de l'âge légal débutera en 2012 (génération 1947) ; il s'effectuera à un rythme de un mois par an entre 2012 et 2023, puis de deux mois par an à compter de 2024 (génération 1959). L'âge de 67 ans sera effectif en 2029, pour la génération 1964. À terme (à partir de 2012), si l'on tient compte des dispositions du projet de loi, il subsisterait donc quatre

¹⁴ Le ratio est normalisé. Le nombre de retraités est calculé en convertissant les effectifs totaux de bénéficiaires de pension en « équivalent retraité standard », sur la base du montant effectif des pensions versées par le régime. De manière analogue, le nombre de cotisants est converti en « équivalent cotisant », sur la base du salaire moyen.

possibilités de moduler l'âge de liquidation d'une pension de vieillesse, en plus de la liquidation à taux plein à l'âge légal¹⁵ :

- à **partir de 63 ans**, avec une décote de 3,6% par année manquante par rapport à l'âge légal de la retraite, pour les assurés justifiant de trente-cinq années de cotisations validées. Compte tenu du calendrier retenu pour le relèvement de l'âge légal de la retraite, la décote maximum sera ainsi par exemple de 7,5% en 2012 (vingt-cinq mois manquants par rapport à l'âge légal de 65 ans et un mois), de 10,8% en 2023 (trente-six mois manquants par rapport à l'âge légal de 66 ans) ;
- à **65 ans** à taux plein, ou à **partir de 62 ans**, avec une décote de 3,6% par année manquante pour les personnes ayant un handicap d'au moins 50%, reconnu au moment de la liquidation de la pension, et justifiant de trente-cinq années de cotisations validées ;
- à **65 ans** à taux plein pour les assurés justifiant de quarante-cinq années de cotisations validées ;
- **au-delà de l'âge légal de départ à la retraite**, avec une surcote de 0,5% par mois supplémentaire (6% par année). Pour un départ à 66 ans en 2012, l'âge légal étant de 65 ans et 3 mois, la surcote serait de 4,5%.

En France

L'objectif est également de garantir le financement du système des retraites et de l'adapter aux évolutions démographiques attendues à moyen et long termes. Dans cette perspective, la réforme de 2003 prévoit :

- **un allongement de la durée d'assurance « tous régimes » requise pour bénéficier d'une pension à taux plein**, visant à partager les gains d'espérance de vie après 60 ans (2/3 pour la durée d'assurance et 1/3 pour la durée de retraite) afin de stabiliser jusqu'en 2020 le ratio entre durée d'assurance et durée de retraite au niveau de 2003. L'allongement se fait de façon semi-automatique. De 2009 à 2012, la durée d'assurance requise est relevée d'un trimestre par an, pour atteindre 164 trimestres (41 ans) en 2012. Des rendez-vous quadriennaux sont prévus à partir de 2012 afin d'évaluer le contexte démographique et économique ainsi que la situation financière des régimes avant de valider la hausse de la durée de cotisation prévue par la loi. Compte tenu des gains d'espérance de vie anticipés, la durée d'assurance atteindrait 167 trimestres (41,75 ans) en 2020 ;
- **l'aménagement de marges de choix individuels autour de la norme collective** : possibilités de partir à la retraite avant 60 ans pour les assurés ayant eu des carrières longues et les travailleurs handicapés ;

¹⁵ Une sixième possibilité restera réservée aux mineurs, qui relèvent d'un régime spécial au sein de l'assurance invalidité vieillesse.



introduction d'une surcote non plafonnée dans le régime général de 3 % par année validée au-delà des conditions de liquidation à taux plein, dont le barème serait relevé à 4 % pour la seconde année et à 5 % au-delà de 65 ans selon les propositions formulées par le gouvernement dans le « Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors » de juin 2006 ; abaissement progressif de 10 à 5 % du taux de décote ; rachat d'annuités manquantes au titre, notamment, des années d'études ; assouplissement du cumul emploi-retraite ;

- **le maintien d'un objectif de haut niveau de retraite, garanti grâce à l'évolution des durées d'activité.** La réforme française de 2003 vise deux objectifs de niveau de retraite. Le premier est une référence à un taux de remplacement de l'ordre, en moyenne, des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020. Le second, plus précis, est d'assurer en 2008 aux salariés les plus modestes ayant travaillé à temps complet au Smic et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total (régime général et complémentaires) de pension lors de la liquidation égal à 85 % du Smic net.

En maintenant inchangées les modalités de calcul de la pension pour un montant d'annuités correspondant au taux plein, à l'exception de l'alignement de la durée entrant dans le calcul de la proratisation sur la durée requise de cotisations tous régimes confondus (de 150 trimestres en 2003 à 160 trimestres en 2008, puis une évolution calée sur celle de la durée du taux plein), la réforme française de 2003 conditionne clairement le niveau de pension des futurs retraités à l'augmentation de la durée d'assurance et d'activité.

L'objectif de retraite minimum de 85 % du Smic (régime général et complémentaires) est obtenu par une revalorisation de 9 % du minimum contributif entre 2004 et 2008, (+ 3 % en 2004, 2006 et 2008) qui s'ajoute à l'indexation sur les prix. Seules les périodes effectivement cotisées font l'objet de cette revalorisation, alors qu'auparavant aucune distinction n'était opérée entre périodes cotisées et périodes validées ;

- **l'allongement de la durée de vie active** est également visé. Diverses dispositions inscrites dans la loi sont destinées à favoriser l'emploi des seniors et à inciter à la prolongation de l'activité : limitation de l'accès aux préretraites, prise en compte de la pénibilité par les partenaires sociaux, convocation d'une conférence tripartite sur l'emploi des seniors, recul de l'âge de la retraite d'office de 60 à 65 ans, relèvement du seuil d'âge de 45 à 50 ans pour le versement de la contribution dite « Delalande » due en cas de licenciement du salarié senior.

■ Éléments d'interprétation des réformes

■ Taux de cotisation

Dans les deux pays, il ressort assez clairement que les réformes se fixent comme objectif explicite une limitation de la hausse du taux de cotisation : au maximum de 1 point de PIB en Allemagne à l'horizon 2030 dans le cas d'un relèvement jusqu'à la limite de 22 % fixée par la loi, de l'ordre de 0,8 point de PIB en France à l'horizon 2030 en prenant en compte le redéploiement des cotisations Unédic envisagées par la réforme de 2003 (Conseil d'orientation des retraites, 2006). Autant en Allemagne qu'en France, les projections officielles publiées en 2006 font également ressortir que ces hausses de taux sont désormais compatibles, compte tenu des hypothèses optimistes retenues dans les scénarios de base, avec le maintien de l'équilibre financier des régimes contributifs légaux du secteur privé pour ce même horizon 2030¹⁶. Enfin, l'économie de taux de cotisation permise par l'ensemble des réformes engagées depuis le début des années quatre-vingt-dix est assez considérable : de l'ordre de 8 points de PIB (toujours en référence à l'horizon 2030) en Allemagne¹⁷, de l'ordre de 3 points de PIB en France par rapport aux projections réalisées à la fin des années quatre-vingt.

Si l'on se place maintenant non plus du côté de l'affichage, mais de celui des contraintes objectives fixées dans les deux pays quant à l'évolution future des taux de cotisations, force est de reconnaître que la priorité en faveur de la stabilisation du taux de cotisation est désormais bien plus clairement affirmée en Allemagne qu'en France.

¹⁶ Dans le cas de la France, l'approche centrée ici sur le régime général du secteur privé conduit à passer sous silence qu'à l'horizon 2030, et selon les hypothèses retenues dans le scénario de base du troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites (Cor), le redéploiement des cotisations Unédic et les contributions supplémentaires prévues pour les régimes de la fonction publique laisseraient subsister pour l'ensemble des régimes de retraite un besoin de financement de l'ordre de 0,6 point de PIB (Cor, 2006).

¹⁷ Les projections réalisées à la fin des années quatre-vingt par l'institut Prognos, c'est-à-dire avant l'enclenchement du processus de réforme des systèmes de retraite, estimaient qu'en l'absence de réforme, le taux de cotisation nécessaire à l'équilibre financier du régime aurait pu se monter à 41,7% en 2030, soit une hausse de 23 points par rapport au niveau du début des années quatre-vingt-dix (18,7% en 1990) (Prognos, 1987).



Trois clefs de lecture sont nécessaires à la compréhension des réformes de la protection sociale conduites en Allemagne: l'attachement au principe de financement paritaire (entre parts salariale et patronale) des cotisations sociales des régimes sociaux contributifs¹⁸; l'incapacité à dégager un consensus politique sur une réforme d'ensemble du financement, ce qui s'est en particulier traduit par l'absence de mise en place d'une politique générale d'allégement des cotisations sociales, pourtant préconisée par certains experts à la fin des années quatre-vingt-dix (Fels *et al.*, 1999); la gestion de la contrainte de compétitivité, qui est devenue de plus en plus tendue en Allemagne depuis le milieu des années quatre-vingt-dix et qui a conduit l'ensemble des gouvernements en place depuis lors, y compris celui issu des dernières élections législatives, à préconiser un abaissement des taux de cotisations en deçà du seuil symbolique de 40 % pour le taux institutionnel, franchi en 1996.

Pour ce qui relève plus particulièrement de l'assurance vieillesse, la volonté affichée de contenir la hausse du coût du travail s'est accommodée dans un premier temps d'une progression de la part des ressources nationales affectées au financement des retraites. L'essentiel des économies de taux de cotisation a ainsi été obtenu en Allemagne par la réforme de 1992, à l'issue de laquelle le taux de cotisation était projeté à un peu moins de 27 % à l'horizon 2030. Pour moitié, cette économie de taux était imputable à l'introduction de la nouvelle formule de revalorisation de la valeur du point. Mais en garantissant le maintien à terme du pouvoir d'achat relatif des retraités et des actifs, la réforme de 1992 s'accommodait également d'une augmentation de la part des ressources fiscales affectées aux dépenses de retraite. Alors qu'elle était restée relativement stable depuis le milieu des années quatre-vingt, la part des dépenses du régime financées sur ressources fiscales est passée entre 1992 et 2004 d'un peu moins de 18 % à 26,4 % (soit une progression de 1 point de PIB), du fait de l'introduction en 1992 d'un mécanisme d'indexation automatique de la subvention fédérale sur l'évolution de la masse des rémunérations¹⁹, mais surtout de l'affectation à la branche vieillesse du produit du relèvement d'un point du taux de TVA à compter de 1998, et de celui du produit de l'écotaxe, à partir de 1999.

La véritable inflexion, en faveur d'un arbitrage pour une stabilisation à long terme de la part des ressources nationales affectées aux dépenses de retraite, est intervenue avec la réforme de 2001. La réforme fixe pour la première fois une limite objective et explicite à la hausse du taux

¹⁸ Le principe a pour la première fois, pour les actifs, été rompu avec la réforme de l'assurance maladie en 2005.

¹⁹ Depuis la réforme de 1992, la subvention fédérale sur ressources fiscales générales est indexée chaque année sur l'évolution du salaire moyen et sur celle du taux de cotisation à l'assurance vieillesse.

institutionnel de cotisation à moyen et long terme²⁰. Elle fait ensuite reposer sur les seuls salariés la constitution d'une épargne privée par capitalisation, en dehors donc du champ du régime contributif obligatoire. De tous les ajustements postérieurs à la réforme de 2001, l'objectif de taux de cotisation est le seul à être resté intangible. L'interprétation des orientations choisies pour la part des ressources financées sur ressources budgétaires est *a priori* plus ambiguë, ne serait-ce que parce que l'engagement du nouveau gouvernement de coalition de ne pas faire baisser le montant des pensions d'ici à 2009 a nécessité de budgéter une subvention fédérale exceptionnelle pour l'année 2008. Il reste que cette subvention est d'un montant très limité (moins de 0,1 point de PIB), que dans quasiment toutes les variantes retenues dans le cadre des projections, le taux de cotisation reste en deçà du taux plafond retenu pour l'année 2020 et que, dans les toutes dernières projections publiées fin 2006, l'amélioration des perspectives de croissance à court terme ne rend plus cette budgétisation nécessaire. Enfin et surtout, il a été prévu que les ajustements de la valeur du point qui n'auront pas lieu d'ici à 2009 seront mis en œuvre à compter de 2011.

La réforme française de 2003 apparaît donc par rapport à l'allemande comme beaucoup moins explicite quant à l'évolution du taux de cotisation vieillesse. Celui-ci étant supposé constant après des ajustements transitoires²¹, l'équilibre du système dépend principalement de l'allongement de la durée d'assurance, ainsi que du redéploiement de cotisations de l'assurance chômage. Cette hypothèse de financement se fondait initialement sur une baisse anticipée du taux de chômage conduisant au plein-emploi en 2010, échéance reportée ensuite à 2015. Dans le cas où cet objectif ne serait pas atteint, le redéploiement de ressources serait réduit en proportion, et l'équilibre du régime passerait par un nouvel allongement de la durée d'assurance qu'il serait difficile de légitimer. Si l'objectif de maintien du taux de remplacement est conservé – et il n'est pas explicitement remis en cause par les réformes en France – et si le levier de la durée d'assurance ne pouvait plus être activé, alors l'équilibre du système ne pourrait être assuré que par une hausse du taux de cotisation, d'autant plus qu'aucune alternative au financement du système n'est évoquée en France à l'exception du Fonds

20 Le § 154 alinéa 3 du livre 6 du code social, qui régit l'assurance invalidité vieillesse, stipule que dans le cadre des projections à moyen terme (un horizon de quinze ans) établies chaque année par le gouvernement sur l'évolution du régime légal d'assurance invalidité vieillesse, le gouvernement est tenu de proposer des mesures visant à éviter que le taux de cotisation ne dépasse pas le seuil de 20 % en 2020, 22 % en 2030.

21 Une augmentation de 0,2 point du taux de cotisation d'assurance vieillesse plafonnée est intervenue en 2006, pour porter le taux à 14,95 % (8,3 % pour la part patronale, 6,65 % pour la part salariale).



de réserve pour les retraites (FRR)²². Ce fonds, créé avec l'objectif de contribuer à la pérennité des régimes de retraite, permet la constitution de réserves qui, après 2020, participeront au financement des régimes général, des agriculteurs, des commerçants et des artisans. Il vise à lisser l'évolution du taux de cotisation, afin de réduire la charge liée à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom. Cependant, les lois successives de financement de la sécurité sociale, en diminuant les ressources du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), ont réduit les disponibilités du FRR²³. Les projections du Conseil d'orientation des retraites présentées dans son troisième rapport publié en 2006 estiment que les recettes du FRR seraient en 2020 inférieures de 20 % à l'objectif fixé lors de sa création dans le meilleur scénario (plein-emploi atteint en 2020). En retenant une variante plus pessimiste de stabilisation du taux de chômage au niveau actuel, les recettes du FRR seraient inférieures de 50 % à l'objectif. Enfin, si l'on se place du point de vue de l'ensemble des régimes sociaux contributifs obligatoires du secteur privé, aucune certitude n'est acquise quant à l'évolution des régimes complémentaires au-delà de 2008.

■ Le niveau de vie garanti

S'agissant du niveau de vie garanti, les réformes présentent deux différences fondamentales. D'une part, alors qu'il est désormais acquis en Allemagne que son maintien ne peut passer que par le développement de l'assurance privée par capitalisation, la réforme française de 2003 a choisi de conditionner le niveau de vie garanti par le régime contributif à l'allongement de la durée d'assurance et de la durée d'activité. D'autre part, alors qu'en Allemagne la lisibilité sur le taux de remplacement garanti par le régime légal pour les futurs retraités n'est apparue qu'au fil des années, les objectifs de la réforme française de 2003 ont été plus clairs, tout en laissant persister une large incertitude sur le taux de remplacement des futures retraites.

L'historique des différentes modifications apportées à la définition du niveau de vie garanti illustre le déficit de lisibilité du processus de réforme allemand, pour partie subi. De 1992 à 2001, l'objectif de niveau de vie était implicite à la formule de revalorisation du point. Exprimé en référence à la retraite standard, certes peu représentative de la réalité,

²² Et du Fonds de solidarité vieillesse, créé par la réforme de 1993 qui, tout en étant alimenté par des recettes fiscales, finance toutefois uniquement des dépenses de solidarité.

²³ Le Fonds de réserve est alimenté notamment par les excédents du FSV et ceux, éventuels, de la Cnav, par une partie du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine, ainsi que par les recettes des cessions des licences UMTS.

il était de garantir un taux de remplacement net de cotisation sociale et d'impôt (supernet) de 70 %. Compte tenu du mode d'indexation de la valeur du point, ce taux était acquis à la liquidation, et garanti pour la totalité de la durée de la retraite. La prise en compte du taux d'imposition se justifiait par le mode d'imposition des pensions²⁴. La quasi-totalité des pensions de vieillesse étant exonérées de l'impôt sur le revenu, la formule permettait en effet de limiter, toutes choses égales par ailleurs, les effets des modifications de fiscalité sur le niveau de vie garanti par le régime. Dans une première étape, la réforme de 2001 a rompu avec cet objectif de parité nette intégrale, en indexant la valeur actuelle du point sur un salaire fictif net d'un taux global de cotisations à l'assurance retraite identique à celui de la formule en vigueur depuis 2005. En contrepartie de l'abandon de la parité nette intégrale, une garantie de plancher de taux remplacement supernet de 67 % pour la retraite standard à l'horizon 2030 était introduite²⁵. Dans les faits, l'objectif de taux de remplacement n'a cessé d'être remis en cause et modifié par la suite. Le projet initial de la réforme 2004 prévoyait même de supprimer la référence à toute garantie de taux de remplacement. Cette disposition n'a pas été retenue.

La nouvelle clause de garantie, définie sur la base d'un taux de remplacement net de cotisations sociales, a finalement été introduite (au minimum 43 % en 2030, contre 52,7 % en 2005). L'abandon de la référence au taux de remplacement supernet trouvait sa justification dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle de mars 2002. Cet arrêt, qui imposait de modifier au plus tard en janvier 2005 le traitement fiscal des pensions de retraite, a conduit à l'adoption du principe de l'imposition différée pour toutes les cotisations garantissant le versement d'une rente viagère de vieillesse, avec une période de transition allant de 2005 à 2040. Enfin, fait significatif, une nouvelle notion de taux de remplacement est apparue. Depuis 2005, le gouvernement est en effet tenu de fournir une fois par législature des informations sur le montant du taux de remplacement d'une pension standard, versée à un retraité supposé avoir cotisé au taux plein (4 % à compter de 2009) au dispositif par capitalisation « *Riester* » et avoir placé en épargne retraite libre l'intégralité des exonérations d'impôts induites par la réforme de la

24 Les cotisations des actifs sont prélevées sur des revenus soumis à l'imposition. En contrepartie, ne sont inclus pour les pensions dans l'assiette soumise à l'impôt sur le revenu que les intérêts du capital fictif accumulé par le paiement des cotisations au cours de la phase d'activité. La part des intérêts dépend de l'âge de la personne au moment de la liquidation de la pension. Pour une pension qui est liquidée à 60 ans révolus, la part imputable représente 32 % de la retraite versée. Pour une pension versée à partir du 65^e anniversaire, la part imputable est de 27 %. Comme par ailleurs les pensions de retraite ne sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu qu'au-delà du minimum non imposable (7 235 € pour un célibataire en 2003), l'essentiel des pensions sont exonérées d'impôt.

25 Clause de garantie de niveau de vie, § 154 alinéa 3 du livre 6 du code social.



fiscalité des pensions. Sur la base de ces hypothèses, en retenant un taux d'intérêt de 4%, le message délivré est clair. En 2030, un retraité standard ayant totalement souscrit au régime par capitalisation bénéficierait d'un taux de remplacement supernet de 70%. Son niveau de vie relatif serait donc identique à celui du retraité standard du début des années deux mille, à ceci près qu'il aura par exemple cotisé à un taux d'au minimum 23,9% en 2009, pour un taux institutionnel de 19,9%.

Les réformes de 2001, de 2004 et la réforme de l'imposition des pensions induiront au total une baisse de l'ordre de 15 à 20 points du taux de remplacement net de cotisations et d'impôt garanti par le régime contributif selon le niveau de revenu et la situation familiale (Sachverständigenrat, 2004). La garantie de taux de remplacement repose en grande partie sur l'évolution de l'épargne retraite par capitalisation, paramètre dont l'évaluation échappe néanmoins à l'assuré. La profusion de modifications du mode de calcul et de nouvelles notions de taux de remplacement n'a fait qu'augmenter la confusion et réduire la visibilité pour les assurés, ce qui a pu contribuer au faible succès rencontré par les contrats d'épargne privée jusqu'à une époque très récente (BMAS, 2006a).

Moins chaotique dans son processus, la réforme française est conforme aux recommandations des instances européennes, en ce qu'elle compte sur le recul de l'âge de la retraite pour rééquilibrer le système, tout en laissant inchangés les autres paramètres. Mais les engagements sont peu précis en terme de taux de remplacement. S'agissant de l'objectif d'un taux de remplacement de l'ordre des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020, aucune moyenne n'est indiquée. Il n'est pas non plus précisé s'il s'agit d'un niveau de pension au moment de la liquidation ou tout au long de la retraite. Sans l'afficher aussi directement qu'en Allemagne, la réforme entérine la baisse du taux de remplacement entraînée par les réformes antérieures, qui résultent de l'indexation des salaires pris en compte sur les prix, de l'allongement à vingt-cinq du nombre des meilleures années prises en compte d'ici à 2008 pour le régime général, et de la baisse du rendement dans les régimes complémentaires.

Sur la base des estimations de cas types présentés dans le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (2006), la baisse du taux de remplacement net de prélèvements sociaux à la liquidation, qui résulte des évolutions du mode de calcul des pensions en l'absence de décote et de surcote, serait de l'ordre de dix points entre 2003 et 2050 pour une liquidation à 65 ans avec quarante ans de cotisations (de 83,6% à 73,5% pour un assuré du secteur privé non-cadre, de 64,1% à 53,2% pour un cadre).

Les objectifs pour les basses pensions sont fixés jusqu'en 2008, mais les évolutions au-delà de cette date sont incertaines, car elles dépendent des évolutions du salaire minimum, de celles des cotisations sociales, et des paramètres de l'Arcco au-delà de la période de l'accord en cours qui détermineront le montant de la pension complémentaire. Compte tenu par ailleurs du traitement différencié des périodes cotisées et des périodes validées, le niveau de vie garanti pourra varier pour une même durée validée, dans la mesure où les majorations ne bénéficieraient qu'aux droits issus de périodes effectivement cotisées. Un assuré ayant connu des périodes de chômage ou une carrière interrompue aurait donc un niveau de vie inférieur à celui garanti en moyenne.

En cas de persistance d'un niveau élevé de chômage, le recul de l'âge de la retraite risque de se traduire par une augmentation du nombre de chômeurs et des travailleurs contraints de prendre leur retraite sans avoir atteint la durée de cotisation requise pour liquider à taux plein. Cette situation porterait atteinte à l'objectif de redéploiement du financement bénéficiant à la branche chômage. L'équilibre du système ne serait donc plus assuré par la stabilisation du taux de cotisation et le maintien du taux de remplacement. La loi renvoie à des rendez-vous en 2008, 2012 et 2016 afin d'adapter continûment le système aux contextes démographique et économique et à la situation financière des régimes : elle souligne ainsi la nature transitoire de la réforme. Mais ce processus de réforme permanente crée une incertitude sur les modalités ultérieures de calcul des retraites et sur les instruments de pilotage qui ne sont pas clairement définis à l'avance.

■ Le report de l'âge de la retraite

Si dans les deux pays l'objectif de compenser l'allongement de la durée de vie par un report de l'âge de la retraite a été affiché, ce report répond, en Allemagne, bien davantage au souci d'atténuer les effets de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité sur les taux de cotisation *via* l'imposition d'une nouvelle norme commune d'âge de la retraite, qu'à celui de partager des gains d'espérance de vie et d'étendre les possibilités de choix individuels.

En France, c'est la durée d'assurance qui a été utilisée comme principal instrument d'ajustement. La règle des deux tiers pour le partage des gains d'espérance de vie rend l'allongement presque automatique. La réforme française n'a pas modifié l'âge d'ouverture des droits, mais les conditions de départ assez rigides à des âges déterminés (autour de 60 ans pour les assurés qui ont des carrières complètes et autour de 65 ans pour ceux qui n'ont pas une durée d'assurance suffisante) ont été assouplies par la baisse de la décote et par l'introduction de la surcote. Le nouveau



barème a pratiquement fait disparaître la notion de retraite à taux plein puisqu'il est désormais possible d'obtenir plus que le taux plein et que la pénalité pour une carrière trop courte est réduite. Le principe de l'individualisation des droits s'est donc imposé en France où le législateur a cependant choisi un barème de neutralité actuarielle, qui assure l'équilibre à long terme des régimes de retraite, plutôt qu'une neutralité actuarielle individuelle.

Deux principales étapes doivent être distinguées dans le processus de réforme allemand. Dans un premier temps, qui va de la réforme de 1992 à celle de 2001, il s'agissait avant tout de répondre aux distorsions et aux dérives engendrées par les différents dispositifs de liquidation anticipée, en alignant progressivement l'âge effectif de liquidation sur l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans, sur une période s'étalant de 1997 à 2012. À cet effet, l'un des volets importants de la réforme de 2001-2002 a été l'instauration, à partir du début 2001, d'une nouvelle pension d'incapacité (partielle ou totale). Cette pension, qui s'est substituée aux dispositifs antérieurs, et pour laquelle une décote équivalente à celle des autres dispositifs de départ anticipé s'applique en cas de liquidation entre 60 et 63 ans, avait pour principal objectif de mieux cibler l'octroi des pensions d'invalidité sur les personnes en mauvaise santé, en limitant le report des autres dispositifs de départ anticipé sur l'invalidité.

Dès 2003 et les propositions de la commission Rürup, il était acquis que cette première étape de relèvement de l'âge effectif ouvrirait la voie à un relèvement progressif de l'âge légal à 67 ans, visant à atténuer les effets de l'allongement de l'espérance de vie sur l'évolution des taux de cotisation, et à conditionner la garantie de niveau de vie à l'allongement de la durée d'activité. En raison des fortes réserves émises autant par les syndicats que par l'aile gauche du SPD, mais également par la CSU, la réforme de 2004 n'a pas inscrit le report légal dans la loi. En contrepartie, elle a imposé au gouvernement d'informer le législateur, tous les quatre ans à compter de 2008, sur l'évolution de la situation sociale et économique des seniors sur le marché du travail, ainsi que sur l'opportunité d'un report de l'âge légal compatible avec la garantie de niveau de vie et de niveau maximum de taux de cotisation inscrits dans le code social. L'éventualité d'une majoration du niveau de la retraite du fait du report de l'âge légal est mentionnée, mais au même plan que celle d'une baisse des taux de cotisation (§ 154 du livre 6 du code social, alinéa 4).

La première innovation du projet de loi de novembre 2006 est d'accélérer le calendrier, en fixant à 2029, et non à 2035, comme le proposait la commission Rürup, la date à laquelle l'âge de 67 ans serait effectif (génération 1964). La seconde innovation est de maintenir à

terme le droit de liquider une pension de vieillesse à 65 ans à taux plein pour les salariés pouvant justifier de quarante-cinq années de cotisations validées. La troisième est d'annoncer la mise en place à grande échelle d'une politique en faveur de l'emploi des seniors, qui va pour la première fois au-delà des mesures ciblées adoptées dans le cadre de la réforme du marché du travail (voir ci-dessous).

À la différence de la France, les marges de choix individuels en matière de départ à la retraite seront en fait, à terme (à partir de 2012), très limitées en Allemagne. Elles seront uniquement réservées à certaines catégories sociales (assurés ayant eu des longues carrières, handicapés) et assorties de conditions d'âge assez strictes. En France, en 2020, un assuré ayant débuté sa carrière à 18 ans en 1978, et disposant d'une durée d'assurance de quarante-deux ans, pourra partir en retraite à taux plein à 60 ans. Un assuré ayant débuté sa carrière à 23 ans en 1978 et disposant de la même durée d'assurance de quarante-deux ans pourra partir en retraite à 65 ans à taux plein. En Allemagne, l'assuré ayant débuté sa carrière à 18 ans en 1978 et disposant d'une durée d'assurance de quarante-deux ans sera obligé d'attendre 63 ans puisqu'il n'existera aucune autre possibilité de départ anticipé pour lui, s'il n'est pas reconnu handicapé. En raison de l'anticipation de l'âge légal, il subira en outre une décote de 9,9%, car il anticipera de deux ans et neuf mois l'âge légal de départ à la retraite, qui sera de 65 ans et 9 mois, compte tenu du calendrier de relèvement. L'assuré ayant débuté sa carrière à 23 ans en 1978 et disposant d'une durée d'assurance de quarante-deux ans pourra partir à la retraite à 65 ans en 2020, en subissant une décote de 2,7% (neuf mois manquants).

L'idée de compenser les différences d'espérance de vie et de stabiliser le ratio entre durée d'assurance et durée de retraite, en jouant plutôt sur la durée d'assurance que sur l'âge légal de départ à la retraite, qui constitue le pilier de la réforme française, est absente des réformes allemandes. L'idée de permettre aux assurés de majorer leurs droits est également secondaire, les Allemands considérant notamment que la dimension contributive du système à points constitue déjà en soi une forte incitation à l'augmentation de la durée d'activité. Au-delà de la période transitoire 1997-2012, la décote ne s'appliquera que dans des cas très limités. Les incitations liées à la surcote le seront également, en raison du relèvement de l'âge légal de liquidation à taux plein, et donc de l'âge à partir duquel cette surcote s'appliquera. Par ailleurs, plusieurs estimations microéconomiques (OCDE, 2005 ; BMGS, 2003) mettent en avant le fait que si le taux de décote devrait suffire, selon les estimations des pouvoirs publics allemands, à assurer la neutralité actuarielle pour le régime, il est insuffisant du point de vue des incitations individuelles.



En Allemagne, les éléments de réforme relatifs à l'âge de la retraite suscitent à l'heure actuelle de vifs débats. La réintroduction d'un mécanisme de liquidation anticipée à taux plein pour les assurés justifiant d'une très longue durée d'assurance (quarante-cinq ans) est fortement controversée. Dans son avis consultatif sur le rapport 2005 du gouvernement sur le régime légal d'assurance invalidité vieillesse, le Conseil social estime ainsi que la mesure serait contradictoire avec le principe d'équivalence, puisqu'à partir de 65 ans, le montant de la retraite ne dépendrait plus directement du nombre de points acquis, mais de la manière dont ces points l'ont été (Sozialbeirat, 2006). La mesure aurait des effets redistributifs non souhaitables. Elle serait coûteuse pour les femmes, compte tenu de leurs aléas de carrière. En 2003, seules 3% des femmes des Länder de l'Ouest (6% en tenant compte des années validées pour avantages familiaux) qui ont liquidé leur pension de vieillesse disposaient de quarante-cinq années de cotisations validées, contre 42,2% des hommes. Elle le serait également pour les travailleurs âgés connaissant une longue période de chômage, qui bascule depuis 2006 dès leur 19^e mois de chômage dans le régime de la nouvelle allocation d'assistance sociale mise en place par les réformes Hartz (contre trente-deux auparavant), et auxquels il serait imposé à compter de 2007 de liquider dès que possible leur pension de vieillesse, dès lors qu'ils relèvent de la nouvelle allocation, au risque de subir une décote.

La très faible flexibilité des âges de départ, couplée à l'augmentation de l'âge légal de la retraite, pourrait par ailleurs s'avérer incompatible avec l'exercice de certains métiers pénibles. L'opportunité d'étendre les dispositifs de liquidation anticipée réservés à certains métiers dans la fonction publique (comme la police et l'armée) au régime des salariés du secteur privé est ainsi évoquée (Schroeder, 2006). Certains experts préfèrent réintroduire la pension d'incapacité de gain supprimée en 2001, dont le versement était conditionné à la capacité physique, médicale et psychologique d'exercice de l'activité professionnelle, et non à la définition de la pénibilité des métiers, jugée techniquement délicate (Sozialbeirat, 2006; Deml, 2006).

■ Les mesures en faveur de l'activité des seniors

Comme en France (Cornilleau, Sterdyniak, 2003), la réforme allemande repose sur le double pari d'un retour à une situation de plein-emploi, en particulier pour les travailleurs âgés. Dans les deux cas, l'objectif implicite est qu'à terme, l'amélioration de la situation du marché du travail pour les seniors, la progression des âges moyens de fin d'étude et les réformes des retraites permettent un recul important de l'âge de cessation d'activité et de l'âge de la retraite. Néanmoins, en l'absence

même d'arbitrage entre retraite précoce à faible taux de remplacement et longue période de chômage, l'idée de ne pas faire supporter à la branche vieillesse le coût des déséquilibres sur le marché du travail est plus explicite en Allemagne.

Assez logiquement, l'absence de flexibilité dans les choix de départ à la retraite influe fortement sur l'âge de départ à la retraite en Allemagne. Si l'on se base sur les projections de la commission Rürup (BMGS, 2003), les réformes (y compris le relèvement de l'âge légal de 65 à 67 ans) entraîneraient à long terme un décalage de 1,7 an de l'âge de liquidation (toutes pensions confondues). *A contrario*, les réformes françaises entraîneraient, selon les estimations retenues par le Conseil d'orientation des retraites pour son scénario de base, un recul de deux mois seulement de l'âge de départ à la retraite dans le secteur privé, en raison notamment des effets de l'assouplissement des règles de décote et des règles relatives à l'âge minimum de la retraite (Cor, 2006). À court terme, et alors que les départs anticipés pour carrière longue contribueront à augmenter les flux de départs à la retraite en France, un mouvement opposé devrait être observé en Allemagne. Dans ce pays, le relèvement de l'âge de départ à taux plein pour les dispositifs de départs anticipés a déjà commencé à produire ses effets : l'âge effectif de liquidation des pensions est passé de 62,3 ans à 63 ans entre 2001 et 2004 pour les pensions de vieillesse, et de 60,2 ans à 60,8 ans si l'on tient également compte des pensions d'invalidité. Mais en l'absence de réelle amélioration de la situation de l'emploi des seniors, ces départs anticipés sont coûteux pour les nouveaux retraités. En 2005, près de la moitié des nouveaux retraités des Länder de l'Ouest et près des trois quarts des nouveaux retraités des Länder de l'Est ont en effet subi une décote, d'un montant moyen de 11,3 % pour l'ensemble de l'Allemagne.

Si les projections officielles des deux pays reposent sur l'hypothèse d'un réel changement du marché du travail des seniors, en Allemagne, l'option retenue de privilégier le relèvement de l'âge de la retraite, alors même que le vieillissement démographique y est plus avancé, débouche sur un objectif implicite de créations d'emplois pour les seniors sensiblement supérieur. Dans le scénario de base retenu par le Cor pour la France, le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans progresserait de dix points entre 2003 et 2050 (cf. tableau 5, p. 106). Sur la base des dernières projections démographiques de l'Insee, et dans l'hypothèse d'un taux de chômage des seniors équivalent à celui de la moyenne des actifs, 1,3 million d'emplois supplémentaires (par rapport à 2005) seraient en 2030 occupés par des actifs de 55 à 64 ans, soit une hausse de 5 % rapportée à l'emploi total de l'économie en 2005.


Tableau 5
Hypothèses relatives au marché du travail retenues dans les projections officielles (en %)

| | Taux d'activité des femmes (25-54 ans) | | Taux d'activité des seniors (55-64 ans) | | Taux de chômage BIT | | Emploi total (taux de croissance annuel moyen) | | | |
|------|--|-----------|---|-----------|---------------------|-----------|--|-----------|-----------|-----------|
| | France | Allemagne | France | Allemagne | France | Allemagne | France | Allemagne | | |
| 2003 | 79 | 78,8 | 44 | 45 | 9,9 | 8,8 | - 0,02 | | | |
| 2015 | 82 | | 48 | | 4,5 | 7,1 | 0,64 | + 0,28 | | |
| 2030 | 82 | 81 | 52 | 56 | 4,5 | 2,2 | - 0,24 | - 0,72 | | |
| 2050 | 83 | | 53 | | 4,5 | | - 0,24 | | | |
| | | | | | | | 2003-2050 | 2003-2015 | 2015-2030 | 2030-2050 |

Sources : Cor, 2006 ; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006c ; Eurostat ; Statistisches Bundesamt, calculs des auteurs.

En Allemagne, sur la base des projections officielles de taux d'emploi pour la tranche d'âges 55-64 ans et des estimations récentes réalisées par l'IAB pour l'effet du relèvement à 67 ans de l'âge légal (Fuchs, 2006), le nombre d'emplois supplémentaires occupés en 2030 par des seniors se monterait à 3 millions par rapport à 2005, soit une hausse de près de 8% rapportée à l'emploi total de l'économie en 2005²⁶.

Autant à court qu'à moyen et long termes, les défis à relever pour améliorer la situation du marché du travail sont donc de plus grande ampleur en Allemagne qu'en France. Pourtant, à la différence de la France où la mobilisation en faveur de l'emploi des seniors a été explicitement associée à la réforme des retraites par la loi de 2003, ce n'est que très récemment, avec la présentation du plan seniors « Initiative 50 + » en juin 2006, qu'a commencé à se mettre en place en Allemagne une politique « âge et travail » à grande échelle (cf. tableau 6, p. 108 pour une description des différentes mesures en faveur de l'emploi des seniors en France et en Allemagne). Le plan a notamment pour ambition de parvenir à une augmentation de cinq points du taux d'emploi d'ici à 2010 (45 à 50%), et à un taux d'emploi supérieur à la moyenne des pays de l'Union européenne d'ici à 2012. Il se structure autour d'interventions pour certaines assez proches de celles du « Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors » français : mesures en faveur du retour à l'emploi (réforme et ciblage des dispositifs de la politique de l'emploi, réintroduction d'un CDD senior conforme au droit européen), mesures en faveur du maintien dans l'emploi (extension aux grandes entreprises des aides publiques à la formation des seniors), renforcement du programme d'action en faveur des bonnes pratiques (initiative « Nouvelle qualité du travail » - INQA). Il annonce également la suppression des dispenses de recherche d'emploi pour fin 2007, ainsi qu'un examen critique du dispositif de retraite partielle « *Altersteilzeit* »²⁷. L'orientation générale en faveur d'une mobilisation des acteurs sociaux rompt pour partie avec la logique de durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage et vieillesse retenue jusqu'à présent.

²⁶ 1,2 million d'emplois dans la tranche d'âges 65-66 ans, 1,8 million dans la tranche d'âges 55-64 ans. Les nouvelles projections démographiques modifient relativement peu ces ordres de grandeur.

²⁷ Accessible à partir de 55 ans, le dispositif de temps partiel pour les travailleurs âgés « *Altersteilzeit* », mis en place en 1996, permet d'étaler sur dix ans le passage à la retraite. Le mi-temps est complété par une aide de l'État, permettant de garantir 70% du salaire net antérieur à temps plein, en cas d'embauche d'un chômeur ou d'un apprenti. Prolongé jusqu'à fin 2009 (loi de 2000), il devait initialement s'achever fin 2004. Dans une majorité de cas, la transition s'opère sous forme de temps plein suivi d'une cessation définitive d'activité, de sorte que les entreprises l'utilisent comme un dispositif de préretraite. Le dispositif connaît un succès croissant (321 000 personnes fin 2003).



Cependant, de nombreux observateurs s'interrogent en Allemagne sur la capacité du marché du travail à absorber le choc démographique et celui de la réforme des retraites, ainsi que sur le risque de pauvreté dans la vieillesse qui pourraient en découler (Friedrich Ebert Stiftung, 2006; Promberger, Wübbecke, 2006).

Tableau 6**Exemples de dispositifs relatifs à l'emploi des seniors**

| Allemagne | France |
|--|--|
| Indemnisation du chômage Réduction de 32 à 18 mois de la durée maximale d'indemnisation du chômage (chômeurs de 55 ans et plus) depuis 2006. | Indemnisation du chômage 42 mois pour la durée maximale d'indemnisation du chômage (chômeurs de 57 ans et plus). |
| Dispense de recherche d'emploi Suppression prévue pour fin 2007 (Plan Initiative 50 +). Chômeurs âgés de 58 ans et plus : coût pris en charge par les assurances sociales. | Dispense de recherche d'emploi Suppression évoquée, mais non retenue par le Plan national d'action concerté. Quasiment automatique pour les chômeurs âgés de plus de 57 ans et demi. À partir de 55 ans et demi pour les chômeurs justifiant de 160 trimestres cotisés à l'assurance vieillesse. |
| Dispositifs ciblés de la politique de l'emploi 1. Garantie temporaire de salaire (introduite en 2003) : chômeurs de 50 ans et plus relevant de l'assurance chômage avec au moins 180 jours résiduels d'indemnisation. 50 % de l'écart entre le salaire antérieur net et le nouveau salaire, pour la durée résiduelle de versement des allocations chômage. Droits à assurance vieillesse majorés. Plan Initiative 50 + : aide dégressive sur deux ans (50 % première année, 30 % seconde année). Dispositif peu utilisé (4 360 personnes en 2004). 2. Allègement dégressif du coût du travail en cas d'embauche de chômeurs de 50 ans et plus. Durci en 2004 : réduction du taux d'aide (70 % à 50 %) et de la durée maximum (5 à 3 ans). Plan Initiative 50 + : durée minimum de l'aide d'un an, assortie d'un engagement d'embauche d'un an minimum. 3. Exonération permanente de cotisations sociales chômage en cas d'embauche de chômeurs de 55 ans et plus. Dispositif temporaire (initialement de 2003 à fin 2006, prolongé à fin 2007). | Dispositifs ciblés de la politique de l'emploi 1. Mobilisation des contrats aidés en faveur de l'emploi des seniors, en priorité le contrat initiative emploi CIE (Plan national d'action concerté). Objectif pour 2006 : 20 000 CIE à destination des plus de 50 ans. 2. Mobilisation du contrat de professionnalisation pour la réinsertion des salariés de 45 ans et plus, en leur assurant une qualification (accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005). 3. Prise en compte des difficultés de retour à l'emploi des seniors dans la définition des priorités d'accès aux contrats aidés (loi du 18 janvier 2005 de cohésion sociale). 4. Ouverture de l'accès aux dispositifs d'encouragement à la création d'entreprises aux créations dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Plan national d'action concerté). 5. Renforcement de l'aide dégressive à l'employeur pour l'embauche de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans (convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006). |

Tableau établi par les auteurs.

Tableau 6 (suite)

Exemples de dispositifs relatifs à l'emploi des seniors

| Allemagne | France |
|--|---|
| <p>Licenciement</p> <p>Remboursement partiel des prestations d'assurance chômage (depuis 1982) en cas de licenciement de salariés âgés. Abaissement de 58 à 57 ans de l'âge à partir duquel les entreprises doivent rembourser les prestations de chômage en cas de licenciement du salarié âgé de 55 ans et plus (avec une ancienneté d'au moins 10 ans dans l'entreprise), depuis 2003.</p> | <p>Licenciement</p> <p>Contribution Delalande (depuis 1987) Contribution de 1 à 10 mois de salaire brut en cas de licenciement d'un salarié de plus de 50 ans. Loi du 21 août 2003 : pour les salariés de 45 ans et plus au moment de l'embauche, exonération de la taxe. Plan national d'action concerté pour les seniors : suppression de la contribution en 2010, exonération de la contribution pour toutes les nouvelles embauches à compter du 6 juin 2006.</p> |
| <p>Contrat de travail CDD senior</p> <p>Depuis 2003, abaissement de 58 à 52 ans de l'âge à partir duquel la limite maximale de deux ans pour les CDD sans raison objective ne s'applique pas.</p> <p>Dispositif supprimé, déclaré discriminatoire par un arrêt de la Cour de justice européenne du 22 novembre 2005.</p> <p>Plan Initiative 50 + : réserver les CDD seniors à l'embauche de chômeurs de longue durée.</p> | <p>Contrat de travail CDD senior</p> <p>CDD d'une durée maximum de 18 mois, renouvelable une fois, ouvert aux demandeurs d'emploi de plus de 57 ans inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus de 3 mois ou en convention de reclassement personnalisé (depuis septembre 2006).</p> |
| <p>Formation professionnelle</p> <p>Prise en charge des coûts de formation des salariés de 50 ans et plus dans les petites et moyennes entreprises (moins de 100 salariés) (loi Job-Aktiv de 2002).</p> <p>Plan Initiative 50 + : à partir de 45 ans, jusqu'à 250 salariés.</p> | <p>Formation professionnelle</p> <p>Priorité d'accès à des périodes de professionnalisation et à une validation des acquis de l'expérience pour les salariés de 45 ans et plus ou ayant 20 ans d'ancienneté (loi du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle tout au long de la vie).</p> |

Tableau établi par les auteurs.

■ Retour sur la logique d'ensemble des réformes

Dans les deux pays se dégage en apparence une même utilisation des leviers pour contenir la hausse des engagements: la stabilisation ou la limitation de la hausse du taux de cotisation, une baisse limitée du taux de remplacement, et la prolongation de la durée d'activité et d'assurance comme facteurs d'ajustement des systèmes. Cependant, des différences assez substantielles peuvent être mises en évidence.



La contrainte liée au vieillissement démographique est nettement plus accentuée en Allemagne, et l'arbitrage entre stabilisation du taux de cotisation, taux de remplacement et report de l'âge de la retraite a clairement penché au bénéfice de la première. Au fil des années, un glissement s'est opéré progressivement Outre-Rhin vers un objectif de niveau de vie qui ne se détermine plus par rapport au seul régime légal, mais intègre également la constitution d'une épargne privée par capitalisation. Même si le cadre de la répartition n'est pas ouvertement remis en question, le développement de l'épargne par capitalisation devient un élément intrinsèque du système allemand, et l'équilibre même entre « piliers » risque de se retrouver profondément bouleversé à terme.

En dépit des incitations, dont le coût budgétaire se monte à environ dix milliards d'euros par an (soit 0,5 point de PIB), la montée en régime des contrats « *Riester* » est cependant restée très en deçà des attentes. Alors que le gouvernement espérait 8 millions de contrats dès la première année du dispositif (en 2002), seuls un peu plus de 4 millions avaient été conclus à la fin 2004, pour un potentiel de 31 à 32 millions de bénéficiaires (Vasselle, Cazeau, 2006). Une nette accélération a cependant été notée depuis le début de l'année 2005, de sorte qu'en juin 2006, le nombre total de contrats se montait à 6,8 millions. Les simplifications apportées au processus de certification des produits à compter de janvier 2005, l'augmentation des avantages fiscaux et l'introduction à compter de janvier 2006 de tarifs unisexes, ont pu contribuer à cette progression. Contrairement au système prévalant jusqu'à présent, les salariés ont désormais un droit individuel aux retraites d'entreprises s'ils renoncent à une partie de leur rémunération. Cette option connaît un succès croissant : en juin 2004, 46 % des salariés bénéficiaient d'une couverture complémentaire d'entreprise, contre 38 % à la fin 2001 (BMAS, 2006a).

Le développement des retraites d'entreprises et de l'épargne par capitalisation repose essentiellement sur la responsabilité individuelle des assurés, mais le gouvernement est tenu de mettre en œuvre des mesures dans le cas où l'épargne par capitalisation connaîtrait un développement insuffisant. Si ces mesures se soldaient par une obligation de souscription et par une augmentation des aides accordées par l'État, il en résulterait un manque de visibilité sur la part des ressources nationales affectées aux retraites. D'un côté, tout est fait pour inciter au maintien d'une constitution élevée de droits à la retraite, mais sur une base individuelle et sans réelle garantie sur le niveau de revenu associé. De l'autre, tout est fait pour stabiliser le taux de cotisation et reporter en dehors du champ des régimes sociaux contributifs le financement des dépenses vieillesse, au risque d'un développement de

la pauvreté dans la vieillesse, et donc du régime de solidarité non contributif, dans le cas où l'amélioration de la situation du marché du travail des seniors serait insuffisante.

En France, l'arbitrage entre stabilisation du taux de cotisation, taux de remplacement et report de l'âge de la retraite est beaucoup moins tranché. On dit vouloir une baisse de moindre ampleur du taux de remplacement qui permet le maintien de l'équilibre entre « piliers » et ne repose pas automatiquement sur le développement de la capitalisation. Cet équilibre dépend néanmoins de conditions assez optimistes de rééquilibrage du marché du travail et le niveau garanti de taux de remplacement est conditionné par une succession de rendez-vous qui, compte tenu du contexte démographique, économique et de la situation financière des régimes, peuvent modifier les instruments de pilotage et affaiblir la garantie de niveau de vie. La soutenabilité des régimes de retraite est par ailleurs plus fortement dépendante en France qu'en Allemagne des évolutions macroéconomiques. Cette plus forte sensibilité résulte d'une part des différences dans les règles d'indexation en vigueur : indexation des salaires pris en compte et des pensions sur les prix en France, indexation de la valeur du point sur l'évolution des salaires bruts, corrigée notamment du ratio de dépendance démographique en Allemagne. Elle reflète d'autre part les différences dans les choix opérés pour l'utilisation des marges de manœuvre permises par une amélioration future de la situation du marché du travail. En France, le redéploiement des cotisations d'assurance chômage nécessaire à l'équilibre du régime général à l'horizon 2030 est en effet gagé sur une forte amélioration de la situation du marché du travail. Les réformes allemandes, elles, ont opté pour reporter hors du champ de l'assurance vieillesse les ajustements nécessaires dans le cas où l'amélioration du marché du travail ne serait pas au rendez-vous, au risque, et ce point mérite d'être souligné, de laisser subsister une forte incertitude sur l'évolution du poids total des ressources nationales qui seront affectées à moyen et long termes au financement du risque vieillesse.



■ Bibliographie

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS), 2006a, "Alterssicherungsbericht 2005".

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS), 2006b, "Sozialbudget 2005".

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS), 2006c, "Rentenversicherungsbericht 2005".

BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALE SICHERUNG (BMGS), 2003, "Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherung".

CHAGNY O., DUPONT G., STERDYNIAK H., VERONI P., 2001, « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », *Revue de l'OFCE*, n°78, p. 97-208.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2006, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 », Troisième rapport, La Documentation française, Paris, 279 p.

CORNILLEAU G., STERDYNIAK H., 2003, « Réforme des retraites : tout miser sur l'allongement de la durée de cotisation? », *Lettre de l'OFCE*, n° 237, 8 p.

DEML J., 2006, "Rentenrechtliche Regelungen zum Renteneintrittsalter und Einordnung der Tagungsbeiträge", in *Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts*, Friedrich Ebert Stiftung, 72 p.

DREES, 2005, « Les comptes de la protection sociale en 2004 », Insee, *Document de travail*, n° 90, 106 p.

FELS G., HEINZE R.G., PFARR H., STREECK W., 1999, "Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer".

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2006, "Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts".

FUCHS J., 2006, "Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik", *IAB Kurzbericht*, n° 16, 6 p.

INFRATEST SOZIALFORSCHUNG, 2003, "Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001-2003 Endbericht".

OCDE, 2005, « Vieillissement et politique de l'emploi. Allemagne ».

PROGNOS, 1987, "Prognos Gutachten 1987".

PROMBERGER M., WÜBBEKE C., 2006, "Pro und Contrat Rente mit 67", *IAB Kurzbericht*, n° 8.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, 2004, "Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland", Rapport annuel 2004-2005.

SCHROEDER W., 2006, "Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des vorgezogenen Renteneinstiegs", in *Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts*, Friedrich Ebert Stiftung.

SOZIALBEIRAT, 2006, "Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht und zum Alterssicherungsbericht 2005".

VASSELLE A., CAZEAU B., 2006, « Préserver la compétitivité du site Allemagne: les mutations de la protection sociale Outre-Rhin », Rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, Commission des affaires sociales du Sénat, n° 439.