

N° 673

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) (1) de la commission des affaires sociales (2) sur l'organisation du système de retraites en Allemagne,

Par M. Alain VASSELLE,

Rapporteur général,

Mme Christiane DEMONTÈS et M. André LARDEUX,

Sénateurs.

(1) Cette mission est composée de : M. Alain Vasselle, *président* ; M. Bernard Cazeau, *vice président* ; MM. Gilbert Barbier, Guy Fischer, *secrétaires* ; Mmes Christiane Demontès, M. Gérard Dériot, Mmes Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, MM. André Lardeux, Jacky Le Menn, Dominique Leclerc, Jean-Marie Vanlerenberghe.

(2) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE RÉGIME D'ASSURANCE RETRAITE PAR RÉPARTITION : UNE ADAPTATION PROFONDE POUR FAIRE FACE AU DÉFI DÉMOGRAPHIQUE	7
A. LES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME	7
1. <i>Un régime par points</i>	8
2. <i>Un financement diversifié</i>	9
3. <i>Le défi démographique</i>	10
B. LE PILOTAGE FINANCIER DU RÉGIME	12
1. <i>Un plafond de taux de cotisations et un plancher de taux de remplacement</i>	13
2. <i>Des mécanismes automatiques de maîtrise des dépenses</i>	14
3. <i>Le report de l'âge légal de départ à la retraite</i>	17
4. <i>Le pilotage institutionnel</i>	20
C. UN RÉGIME STRUCTURELLEMENT ÉQUILIBRÉ	21
1. <i>Des comptes en équilibre et même excédentaires</i>	21
2. <i>L'incidence de la crise sur la situation financière du régime</i>	22
D. LES INTERROGATIONS SUSCITÉES PAR LES RÉCENTES RÉFORMES DE L'ASSURANCE LÉGALE	23
1. <i>La diminution du niveau des pensions</i>	23
2. <i>La question de l'emploi des seniors</i>	25
3. <i>La prise en compte de la pénibilité du travail</i>	27
4. <i>Le consensus social allemand écorné</i>	29
II. LES DEUXIÈME ET TROISIÈME PILIERS DU SYSTÈME : LE RECOURS À L'ÉPARGNE RETRAITE POUR COMPENSER LA BAISSÉ DU TAUX DE REMPLACEMENT	31
A. LES RETRAITES D'ENTREPRISES	31
B. L'ÉPARGNE RETRAITE INDIVIDUELLE « RIESTER »	32
1. <i>Une épargne subventionnée</i>	32
2. <i>Des modalités de constitution assouplies</i>	34
3. <i>Une montée en puissance progressive</i>	35
4. <i>Une réforme encore discutée</i>	36
III. LE DISPOSITIF D'INFORMATION DES ASSURÉS SUR LES RETRAITES	40
A. L'ENVOI DE TROIS DOCUMENTS DONT LE CONTENU EST DÉFINI PAR LA LOI	40
1. <i>Le document d'information sur la retraite</i>	40
2. <i>Le relevé de carrière</i>	42
3. <i>Le récapitulatif</i>	42
B. L'ASSISTANCE AUX ASSURÉS	42

IV. LE RÉGIME DE RETRAITE DES AGENTS PUBLICS	44
A. L'ÂGE DE DÉPART EN RETRAITE	44
1. <i>Un âge légal de départ identique à celui du régime général pour la majeure partie des fonctionnaires</i>	44
2. <i>L'âge effectif de départ à la retraite des fonctionnaires</i>	45
B. DES RÈGLES PARTICULIÈRES	45
1. <i>Le calcul des pensions</i>	45
2. <i>La situation des agents contractuels</i>	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
ENTRETIENS DE LA MISSION À BERLIN	59

Mesdames, Messieurs,

La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de la commission des affaires sociales a choisi de consacrer l'essentiel de ses travaux en 2010 à la question des retraites.

Après avoir analysé les difficultés du système français et présenté des orientations susceptibles non seulement de remédier aux déséquilibres financiers actuels mais également de préparer une modernisation durable des régimes¹, elle a souhaité apporter au Sénat des éléments d'information sur la manière dont un pays voisin, l'Allemagne, adapte l'organisation de son régime de retraite aux difficultés qu'il rencontre.

Une délégation de la Mecss, conduite par son président, Alain Vasselle, et composée de Christiane Demontès et André Lardeux, s'est donc rendue à Berlin, les 1^{er} et 2 juin derniers. Elle y a rencontré les administrations concernées ainsi que des représentants des organisations professionnelles de salariés et d'employeurs. Ayant déjà étudié, en 2006, les mutations de la protection sociale outre-Rhin², la mission a pu faire le point des dernières mesures mises en œuvre pour assurer la pérennité des régimes de retraite allemands et des effets des réformes conduites depuis le début des années 2000.

Confrontée à une situation démographique plus préoccupante que celle de la France - le vieillissement de la population s'accompagne en effet d'un taux de natalité particulièrement bas -, l'Allemagne a progressivement adapté l'organisation, le financement et le pilotage de son système de retraite. **Jusque récemment, ces réformes se sont faites dans un consensus social relatif, la population allemande ayant une conscience aiguë de la nécessité de ne pas reporter sur des générations futures peu nombreuses les charges des retraites d'aujourd'hui.**

¹ *Rapport Mecss Sénat n° 461 (2009-2010) de Christiane Demontès et Dominique Leclerc, « Retraites 2010 : régler l'urgence, refonder l'avenir ».*

² *Rapport Mecss Sénat n° 439 (2005-2006) d'Alain Vasselle et Bernard Cazeau, « Préserver la compétitivité du " site Allemagne " : les mutations de la protection sociale outre-Rhin ».*

A l'écoute de ses interlocuteurs, la Mecss a notamment retenu plusieurs éléments essentiels :

- **les pouvoirs publics ont utilisé l'ensemble des paramètres à leur disposition pour adapter le régime de base** : âge de départ, taux de cotisations, taux de remplacement. Après avoir été porté à soixante-cinq ans, l'âge de départ sera progressivement relevé à partir de 2012 pour atteindre soixante-sept ans en 2029. Le taux de cotisations a connu des évolutions successives à la hausse ou à la baisse pour tenir compte de la situation financière du régime, mais le législateur a souhaité le plafonner jusqu'en 2030, afin que son augmentation ne constitue pas la principale variable d'ajustement. Le taux de remplacement au titre de la retraite de base connaît, quant à lui, une diminution substantielle sous l'effet des différentes réformes ;

- en 1992, l'Allemagne est passée d'un calcul de la pension par annuités à un **calcul par points**, ce qui facilite depuis lors le pilotage du système ;

- elle a intégré dans le calcul des pensions des **facteurs d'ajustement automatique** destinés à éviter les dérives financières. Cependant, la formule théorique de réajustement des pensions qui en résulte de n'a pratiquement jamais été appliquée dans toute sa rigueur, compte tenu de la difficulté de faire accepter une baisse du niveau des pensions ;

- en 2007, la réforme portant l'âge de départ en retraite de soixante-cinq à soixante-sept ans a été engagée sans concertation avec les partenaires sociaux. Alors que l'application de ce report doit démarrer en 2012, à raison d'un mois par an pendant douze ans puis de deux mois par an pendant six ans, cette modification demeure contestée au sein de l'opinion allemande et, *a fortiori*, parmi les organisations représentatives de salariés.

Le modèle de « cogestion » à l'allemande paraît dans l'ensemble mis à mal depuis quelques années sur ces questions, les syndicats considérant qu'ils ne sont plus associés aux réformes depuis le début des années 2000 ;

- compte tenu de la nécessité de rééquilibrer le régime légal de retraite, la réforme « Riester » de 2001 a misé sur le **développement de l'épargne retraite** à travers les retraites d'entreprises et la mise en place d'une subvention importante à l'épargne retraite individuelle. Près de dix ans après l'entrée en vigueur de cette réforme, ces contrats d'épargne connaissent un développement significatif mais leur capacité à compenser la baisse du taux de remplacement dans le régime de base reste débattue ;

- enfin, les réformes successives ont été accompagnées de la mise en place d'un **système très complet d'information des assurés sur la retraite**, qui leur permet de disposer dès l'âge de vingt-sept ans de projections de leur pension.

A quelques semaines de la discussion au Sénat du projet de loi portant réforme des retraites, la Mecss a souhaité apporter une nouvelle contribution au débat à travers la présentation du système allemand de retraite.

I. LE RÉGIME D'ASSURANCE RETRAITE PAR RÉPARTITION : UNE ADAPTATION PROFONDE POUR FAIRE FACE AU DÉFI DÉMOGRAPHIQUE

A. LES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME

Le système de retraite allemand repose sur **trois piliers**, dont le **premier** - fondé sur le principe de la répartition entre les générations - assure encore aujourd'hui la **très grande majorité des ressources des retraités** (environ 80 % pour l'assurance légale et les pensions des fonctionnaires, contre 5 % environ pour les retraites d'entreprise et un peu plus de 10 % pour le pilier privé facultatif).

Ce pilier est composé d'un **régime général**, plus couramment appelé l'« assurance légale allemande » (*Deutsche Rentenversicherung*), et de plusieurs **régimes spécifiques** à certaines professions (fonctionnaires, agriculteurs, professions libérales).

L'**assurance légale** est **universelle et obligatoire** pour les employés, les ouvriers, certaines catégories de travailleurs indépendants¹, ainsi que pour les chômeurs percevant un revenu de remplacement. Les personnes non soumises à l'obligation d'assurance peuvent, en principe, demander à être intégrées au régime général.

L'assurance retraite a conservé jusqu'à présent les principales caractéristiques de ses origines bismarckiennes, avec cependant quelques nuances :

- **un financement par cotisations** : la branche vieillesse, à l'instar des autres branches de l'assurance sociale, est majoritairement financée par des cotisations assises sur un salaire brut sous plafond, les prestations relevant de la solidarité nationale devant être, en principe, couvertes par l'impôt.

Elle se distingue toutefois par le fait qu'**un quart de ses recettes provient de transferts du budget fédéral**. Initialement (lors de la réforme de l'assurance vieillesse de 1957), le « supplément fédéral » (*Bundeszuschuss*) - qui constitue le cœur de l'apport du budget fédéral à l'assurance vieillesse -, avait pour vocation exclusive de couvrir les prestations non contributives. Cette fonction très précise s'est cependant perdue au fil du temps, compte tenu notamment de la difficulté à s'accorder sur un périmètre, et donc sur un chiffrage, des prestations ;

- **un financement égal employeur-employé** : la charge des cotisations est partagée par moitié entre le salarié et l'employeur ;

¹ Ainsi que pour les parents élevant des enfants, qui ne paient pas de cotisations, et les allocataires de prestations de remplacement. Pour les autres catégories d'indépendants, il existe des caisses spécifiques (caisse des agriculteurs, des artistes, des avocats...).

- **une gestion paritaire** : l'assurance retraite allemande est, comme les autres branches, gérée de manière paritaire par les représentants des assurés et des employeurs.

1. Un régime par points

• Calculée en annuités jusqu'en 1992, la pension de retraite légale est depuis lors exprimée en points. Ceci étant, le système est en fait intermédiaire entre ces deux formules puisque la pension versée reste dépendante du nombre d'années de cotisations et du montant du salaire perçu.

La méthode de calcul comprend trois éléments :

- le **premier facteur** définit le type de pension et lui attribue un chiffre : un pour une pension retraite, deux pour une pension d'invalidité, etc. ;

- le **deuxième élément** concerne le processus d'acquisition des points. Le nombre de points obtenus chaque année est égal au ratio entre la rémunération du salarié (plafonnée) et la rémunération moyenne de tous les assurés.

L'assuré **accumule des points tout au long de sa vie**, sur la base d'un point par an pour le paiement de cotisations correspondant à une année pleine au salaire moyen¹. Les cotisations sont toutefois plafonnées ; l'assuré ne peut pas accumuler plus de deux points par an. A l'inverse, les situations de moindre cotisation donnent droit à des bonifications (faible revenu, période d'éducation des enfants) ou à une modulation du niveau des cotisations (période de chômage) ;

- le **troisième facteur** est la valeur actuelle de la pension. Cette valeur, ajustée tous les ans, représente le montant financier d'un point de rémunération. Elle est actuellement de 27,20 euros dans les anciens Länder et de 24,13 euros dans les nouveaux (ex - RDA).

La formule de calcul de la pension peut être ainsi résumée :

Montant mensuel de la pension = Facteur correspondant au type de pension × Points de rémunération individuels × Valeur actuelle de la pension

Par exemple, le montant mensuel de la pension d'un assuré ayant quarante-cinq points de rémunération et vivant dans un ancien Land est égal à : $1 \times 45 \times 27,20 \text{ euros} = 1\,224 \text{ euros}$.

¹ Ainsi, en 2010, le salaire moyen, soit 32 000 euros, produit un point de rémunération.

• Au 31 décembre 2007, près de **35 millions de personnes** cotisaient à l'assurance légale, soit environ 80 % des actifs. Au 1^{er} juillet 2008, le régime versait **24,8 millions de pensions** (de droits propres et de droits dérivés) à **20,32 millions de pensionnés**¹.

En incluant les pensions de réversion, la **pension moyenne brute** s'élève à **806 euros par mois**. Elle est de 691 euros pour les femmes et de 963 euros pour les hommes.

Les chiffres montrent que le nombre moyen d'années de cotisations validées est inférieur à la référence de quarante-cinq ans² : il est de 41,2 ans pour les hommes (40,1 dans les anciens Länder et 45 dans les nouveaux) et de 29 ans pour les femmes (26,3 dans les anciens Länder et 37,7 dans les nouveaux). Par ailleurs, le nombre moyen de points validés par année est de 1,0379 pour les hommes et 0,7841 pour les femmes. Enfin, **l'âge effectif de départ à la retraite** est inférieur à soixante-cinq ans : il est actuellement de 63,3 ans pour les hommes et de 63 ans pour les femmes.

2. Un financement diversifié

• Conformément à la logique bismarckienne, l'assurance retraite par répartition est principalement financée par des **cotisations sociales** assises sur les salaires bruts. Le taux de cotisations est actuellement de **19,9 %**³, dont 9,95 % pour la part patronale et 9,95 % pour la part salariale.

Le produit de ces cotisations, qui s'élevait à environ **180 milliards d'euros** en 2008, ne représente toutefois que les trois quarts des recettes totales de l'assurance légale, lesquelles atteignaient un peu plus de **244 milliards**.

Le quart restant est assuré par des versements provenant du budget de l'Etat fédéral au régime légal d'assurance vieillesse, soit environ **62,5 milliards** en 2008, dont :

- 38,24 milliards qui correspondent à une enveloppe historique, constituant le complément fédéral à proprement parler (*Bundeszuschuss* - article 213, deuxième alinéa du Livre VI du code de la sécurité sociale), indexée sur l'évolution du salaire brut moyen d'une année sur l'autre ainsi que, le cas échéant, sur l'évolution du taux des cotisations. Cette enveloppe visait initialement à compenser le coût des dépenses à caractère non contributif ;

- s'ajoute à cette enveloppe de base une contribution supplémentaire (*Zusätzliche Bundeszuschuss*) de 18,19 milliards, provenant pour moitié de ressources de la taxe sur la valeur ajoutée (un point de TVA a été attribué au

¹ Statistiques de l'assurance retraite allemande.

² Le niveau de la pension standard est en effet calculé sur la base de quarante-cinq années de cotisations au salaire moyen.

³ Taux en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007.

financement de l'assurance vieillesse en 1998) et pour l'autre moitié, depuis le 1^{er} avril 1999, du produit d'une taxe sur l'énergie payée par les entreprises les plus polluantes (*Ökosteu*er) ;

- enfin, 6,1 milliards versés au régime des mineurs (celui-ci fait partie de l'assurance légale, contrairement aux autres régimes spécifiques à certaines professions).

A ces contributions s'ajoute le financement par le budget de l'Etat fédéral des mesures **favorables à la famille** (11,5 milliards) - conformément au principe qui fonde l'assurance sociale allemande, ces avantages non contributifs doivent être financés par la solidarité nationale - et des charges liées aux anciens régimes de la RDA (11 milliards).

Au total, ce sont donc plus de **80 milliards d'euros** que l'Etat fédéral consacre aux retraites.

3. Le défi démographique

• Comme ses voisins européens, l'Allemagne doit faire face aux conséquences financières et sociales du **vieillessement de sa population**. La part des plus de soixante-quatre ans est ainsi passée de 15 % en 1985 à 19,9 % en 2007¹ et atteindra sans doute 33,2 % d'ici 2050².

Aussi, l'allongement de la durée de la vie exerce mécaniquement une **pression sur l'assurance retraite légale**, contrainte de verser des pensions plus longtemps.

Mais le défi démographique que le pays doit surmonter va bien au-delà du seul problème du vieillissement. L'Allemagne se caractérise en effet par **l'un des taux de fécondité les plus bas d'Europe** (1,38 enfant par femme en 2008).

La conjugaison de ces deux phénomènes - vieillissement de la population et faible natalité - conduit à un véritable **déclin démographique**.

• Selon les projections démographiques de l'Office fédéral de la statistique, l'Allemagne, qui compte aujourd'hui environ 80 millions d'habitants, ne devrait plus en comptabiliser **qu'entre 65 et 70 millions d'ici 2060**. Elle perdrait alors son statut de pays le plus peuplé de l'Union européenne, au profit de la Grande-Bretagne, dont la population devrait passer de 60 millions d'habitants actuellement à plus de 77 millions à cet horizon.

Cette **baisse de la population totale** est due au fait que le nombre de naissances continuera, dans les années à venir, à être inférieur au nombre de décès.

¹ Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), base de données en ligne de la population, 2009.

² Statistisches Bundesamt, base de données en ligne Genesis, 2009.

A partir de 1972, l'Allemagne a en effet enregistré **plus de décès que de naissances**, ce qui explique le solde naturel négatif de la population depuis cette date (- 0,27 % actuellement). Au cours des quatre dernières décennies, le nombre annuel de naissances a presque été divisé par deux¹.

Entre 1972 et 2002, la population a néanmoins augmenté de 3,5 millions d'unités, uniquement en raison de l'immigration. Mais depuis 2003, le nombre d'immigrants ne suffit plus à compenser la perte démographique naturelle, si bien que la population allemande diminue. Au total, elle a perdu 474 400 habitants entre 2002 et 2008.

• L'étude de l'évolution du taux de fécondité en Allemagne fait apparaître une nette tendance de long terme vers une **fécondité très basse**². Celle-ci est apparue après la fin du *baby-boom*, c'est-à-dire dans les années soixante. De 2,51 en 1966, le taux de fécondité est passé à 1,56 en 1973. Par la suite, il a continué de baisser jusqu'à son niveau historique de 1,24 en 1994, taux marqué, il est vrai, par le niveau de fécondité extrêmement bas des femmes est-allemandes après la réunification. Depuis, le taux est remonté à 1,38 enfant par femme en 2007.

Or, un taux de fécondité, qui oscille autour de 1,4, signifie que chaque nouvelle génération ne remplace la génération de ses parents qu'aux deux tiers.

A la différence de la France, l'Allemagne se trouve donc aujourd'hui dans ce que les experts appellent un « **piège de la fécondité** » : avoir peu ou pas du tout d'enfants est d'ores et déjà devenu une norme sociale. C'est ainsi que les taux de fécondité très bas sur une longue période enclenchent une spirale démographique à la baisse.

Les sondages de l'Eurobaromètre montrent que lorsqu'on les interroge sur le nombre idéal d'enfants, les Allemands, hommes et femmes, répondent par un chiffre d'environ 2,2, ce qui est en-dessous de la moyenne observée dans l'Union européenne. Par comparaison, les Français fixent ce seuil à 2,4 et les Françaises à 2,5 enfants, soit un niveau parmi les plus élevés d'Europe.

Selon une étude sur la situation démographique allemande³, « *il semble que la socialisation dans un environnement avec peu de frères et sœurs ait déjà marqué les Allemands. Aussi, la marge de manœuvre de la politique familiale est étroite. A court terme, des mesures telles que l'allocation parentale, introduite en Allemagne en 2007, afin d'aider à concilier activité professionnelle et vie familiale, peuvent seulement viser à rapprocher le niveau de fécondité existant du niveau cible. En revanche, influencer sur les*

¹ Statistisches Bundesamt, base de données en ligne Genesis, 2009.

² Stephan Sievert, Reiner Klingholz, « Le décrochage démographique France-Allemagne », Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa), janvier 2010.

³ Stephan Sievert, Reiner Klingholz, « Le décrochage démographique France-Allemagne », Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa), janvier 2010.

valeurs et les attitudes en termes de famille et d'enfants, ne peut se faire qu'à beaucoup plus long terme ».

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission ont insisté sur cette question démographique, en particulier Ingo Nürnberger de la Confédération allemande des syndicats (DGB), qui a expliqué que la société allemande continue à exercer une pression morale sur les femmes qui décident de poursuivre leur activité professionnelle, tout en élevant leur(s) enfant(s). Heureusement, les mentalités commencent à évoluer et les pouvoirs publics, notamment sous l'impulsion de l'ancienne ministre de la famille, Ursula von der Leyen, prennent des mesures destinées à faciliter la garde d'enfants. Toutefois, beaucoup de progrès restent encore à accomplir, notamment en matière d'infrastructures, pour que l'éducation des enfants ne soit plus un obstacle à la poursuite de l'activité professionnelle.

B. LE PILOTAGE FINANCIER DU RÉGIME

• Dès les **années quatre-vingt-dix**, l'Allemagne a entrepris une adaptation de son régime de protection sociale, rendue nécessaire par la réunification du pays et l'apparition des premiers déficits des branches maladie et vieillesse.

En matière de retraite, plusieurs **mesures d'ajustement** ont été prises :

- l'âge de la retraite a été porté à soixante-cinq ans par étapes, en 1992¹, et les pensions ont été indexées sur le salaire moyen net (« *Rentenreform* » du ministre du travail et des affaires sociales Norbert Blüm) ;

- pour faire face aux surcoûts du régime de l'assurance légale consécutifs à la réunification, un relèvement d'un point de TVA a été décidé au 1^{er} avril 1998 et un impôt écologique sur les entreprises polluantes (*Ökosteuer*) a été instauré en 1999, dont le produit est presque entièrement destiné à l'assurance légale ;

- un relèvement significatif du taux de cotisations a été opéré tout au long des années quatre-vingt-dix : de 17,7 % du salaire brut en 1991, celui-ci est passé à 20,3 % en 1998. Puis, entre 1999 et 2002, le taux de cotisations a été abaissé par paliers pour revenir à 19,1 %.

Simultanément, les **dépenses du régime d'assurance légale** ont été portées de 8,7 % du Pib en 1991 à près de **11 %** en 2000.

¹ Jusqu'en 1992, l'âge légal de départ à la retraite était de soixante ans pour les femmes et de soixante-trois ans pour les hommes.

• Au tournant des **années 2000**, pouvoirs publics et partenaires sociaux ont pris conscience qu'au-delà des mesures de stabilisation, une **action structurelle** s'imposait pour assurer la pérennité des retraites. Sur le contenu de cette action, le consensus s'est fait autour de deux points :

- l'équilibre ne doit pas être recherché en direction d'un accroissement des dépenses de transfert en provenance du budget fédéral ou d'une augmentation de la fiscalité dédiée au régime général (part de TVA et impôt écologique) ;

- le taux de cotisations doit être plafonné à 20 % à l'horizon 2020 et à 22 % à l'horizon 2030.

Le processus de réforme s'est donc poursuivi sous le gouvernement du chancelier Schröder. Son « **Agenda 2010** », largement issu des réflexions de la commission dite « Rürup »¹ - du nom de son président - et des recommandations du Conseil des sages², avait pour ambition d'être un programme de réformes englobant tout le champ de la protection sociale, avec des volets retraites, santé et emploi traités de manière concomitante.

La priorité du gouvernement Schröder consistait à garantir, dans le contexte de la mondialisation, la compétitivité de l'économie allemande ou, selon l'expression consacrée, du « site Allemagne » (*Standort Deutschland*).

Dans le domaine des retraites, les objectifs affichés étaient clairs : **stabiliser les taux de cotisations** et **ralentir la dynamique des dépenses**.

La réforme la plus emblématique, mise en œuvre par le ministre des affaires sociales Walter Riester en 2001, a consisté à **développer le deuxième pilier** des retraites d'entreprise et, surtout, à **renforcer le troisième pilier** par capitalisation, le but étant de compenser la diminution attendue des taux de remplacement dans le régime de base. Parallèlement, **plusieurs modifications** importantes ont été introduites dans le **premier pilier** afin d'assurer sa viabilité à long terme.

1. Un plafond de taux de cotisations et un plancher de taux de remplacement

Deux dispositions législatives adoptées en 2001 encadrent strictement l'évolution du régime d'assurance retraite par répartition :

- un **plafond de taux de cotisations** : celui-ci ne doit pas dépasser **20 % jusqu'en 2020** et **22 % jusqu'en 2030**.

¹ La commission « Rürup », composée d'experts, était chargée de faire des propositions pour assurer la pérennité du système de retraite.

² Le Conseil des sages est composé de cinq personnalités indépendantes, nommées pour cinq ans par le Président de la République fédérale sur proposition du gouvernement fédéral, et choisies en fonction de leur compétence économique, afin d'évaluer la politique économique et sociale de l'Allemagne et « d'aider à la formation du jugement de toutes les instances responsables de la politique économique ainsi que de l'opinion publique ».

En cas de non-respect de ces objectifs dans les projections de moyen terme présentées par le gouvernement fédéral dans son rapport annuel sur l'assurance retraite légale (*Rentenversicherungsbericht*), celui-ci est tenu de proposer des mesures correctrices ;

- un **plancher de taux de remplacement** : initialement, le législateur allemand avait instauré un ratio de remplacement minimal garanti, fixé à 67 %, correspondant à un ratio de remplacement net après cotisation et **après impôt**. Ce niveau garanti de retraite a été redéfini en 2004 pour tenir compte du nouveau mode de taxation des retraites (cf. *infra*).

Désormais, c'est le ratio de remplacement net après cotisation mais **avant impôt** qui est retenu. Le niveau garanti de ce nouveau ratio est de **46 % jusqu'en 2020** et de **43 % jusqu'en 2030**, ce taux de 43 % avant impôt correspondant à un taux d'environ 55 % après impôt. Actuellement, le ratio de remplacement avant impôt est de l'ordre de 52 %.

En cas de franchissement de ce seuil, le gouvernement fédéral a l'obligation légale de proposer, dans ses projections de moyen terme, des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions.

2. Des mécanismes automatiques de maîtrise des dépenses

Dès les années quatre-vingt-dix, l'Allemagne a cherché à **ralentir la dynamique des dépenses de retraite**, en jouant notamment sur le **mécanisme de revalorisation** des pensions.

Jusqu'en 1991, les pensions étaient indexées sur l'évolution des salaires bruts. A partir de 1992, la formule de revalorisation du point de retraite a tenu compte de l'évolution du salaire moyen net des cotisations sociales salariales.

Depuis le 1^{er} juillet 2001, l'indexation des pensions est à nouveau fondée sur l'**évolution du salaire brut moyen**, mais repose également sur **deux autres facteurs**, le « facteur Riester » et le « facteur de viabilité », respectivement introduits en 2001 et 2004.

$\text{Formule de réajustement des pensions} = \text{Evolution des salaires bruts} \times$ $\text{« Facteur Riester »} \times \text{« Facteur de viabilité »}$
--

• Le « facteur Riester »

Le facteur Riester sert à tenir compte, dans la formule de réajustement des pensions, d'une part, de l'évolution des taux de cotisations à l'assurance légale, d'autre part, des contributions effectuées par les assurés dans un dispositif de prévoyance vieillesse facultatif (de type Riester). Concrètement, **la progression des taux de cotisation Riester affecte négativement l'évolution des pensions.**

L'introduction de ce facteur répond bien à la logique sous-jacente à la réforme de 2001, à savoir limiter à long terme la hausse des taux de cotisations au régime contributif obligatoire et encourager le recours à la capitalisation pour pallier la diminution de la pension issue du pilier par répartition.

• **Le « facteur de viabilité » (*Nachhaltigkeitsfaktor*)**

Face à la nécessité de garantir la solidarité intergénérationnelle et de ne pas faire supporter qu'aux seuls actifs les efforts de maîtrise des dépenses, la réforme de 2004 a introduit, au sein de la formule de revalorisation des pensions, un facteur de viabilité. Celui-ci reflète l'**évolution du rapport de dépendance économique** (c'est-à-dire du rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants), conformément aux recommandations de la commission « Rürup ».

En pratique, **lorsque ce rapport de dépendance économique augmente, la progression du salaire brut moyen n'est répercutée qu'en partie, limitant ainsi la revalorisation des pensions.**

• Afin de réduire le risque de hausse du taux de cotisations à l'assurance légale au-delà du plafond fixé par la loi, **l'évolution des pensions est donc minorée par deux facteurs :**

- depuis 2001, par la hausse du taux de contribution au régime par capitalisation facultatif Riester ; concrètement, une hausse d'un point du taux Riester minore la revalorisation d'environ un quart de point (pour un taux de cotisations global de 20 %) ;

- **surtout**, depuis 2005, **en cas de dégradation du ratio entre retraités et cotisants**, par **l'activation du facteur de viabilité** ; à titre d'exemple, une hausse du ratio de dépendance de 1 % freine la revalorisation des pensions d'environ un quart de point.

Dans l'esprit de ses concepteurs, le facteur de viabilité constituait une **réforme d'envergure**, qui rompait avec la logique de stabilisation du ratio de remplacement et qui devait permettre des économies importantes à long terme correspondant, selon les estimations initiales du gouvernement Schröder, à 1,6 point de taux de cotisations à l'horizon 2020 et 2,3 points à l'horizon 2030.

En prenant en compte l'ensemble des mesures adoptées en 2003 (mesures de stabilisation à court terme¹), parmi lesquelles un relèvement de 0,4 point du taux de cotisation (de 19,1 % en 2002, celui-ci est passé à 19,5 %

¹ *Le retour des déficits de la branche vieillesse, à partir de 2002, a justifié un nouveau train de mesures de stabilisation à court terme : relèvement de 0,4 point des taux de cotisations en 2003 et adoption d'un paquet d'économies de 8 milliards d'euros pour 2004 (gel des pensions en 2004-2005, transferts aux retraités de l'ensemble des contributions dépendance contre la moitié précédemment, report du paiement des pensions des nouveaux entrants en fin de mois, etc.).*

en 2003), et 2004 (mesures de stabilisation à long terme¹), l'équilibre du système devait être compatible avec le maintien du taux de cotisations sous le seuil de 22 % en 2030 -conformément à l'objectif fixé par le législateur-, selon les prévisions du Conseil des sages de 2004.

Prévisions du Conseil des sages de 2004

	(en %)					
	2004	2005	2010	2020	2030	2040
Taux de cotisation sans réforme	20,5	20,1	19,8	21,6	24,3	25,8
Taux de cotisation après réformes (paquets 2003 et 2004)	19,5	19,5	18,6	20,0	22,0	22,9
Effet des réformes	1,0	0,6	1,2	1,6	2,3	3,0
<i>Dont facteur de viabilité</i>	0	- 0,1	- 0,7	- 1,0	- 1,6	- 2,4
<i>Dont paquet de mesures court terme</i>	- 1,0	- 0,5	- 0,4	- 0,5	- 0,6	- 0,5

Source : ministère de la santé et de la protection sociale, rapport du Conseil des sages, 2004

• Une application souple de la formule de revalorisation des pensions

Malgré le caractère *a priori* automatique du système, la question de la revalorisation des pensions se pose chaque année : ainsi, entre 2005 et 2009, la formule théorique de réajustement des pensions n'a été appliquée *stricto sensu* qu'en 2007. Son application à la lettre aurait en effet conduit à une baisse du niveau de vie des retraités qui n'a pas été jugée politiquement envisageable.

En **2005 et 2006**, l'application de la formule de revalorisation aurait conduit à une diminution nominale de la valeur du point et partant, à un réajustement à la baisse des pensions. Chacune de ces années, le législateur a donc décidé de **s'affranchir de la formule** pour maintenir constante la valeur nominale du point. Toutefois, afin de préserver l'architecture globale du système, la loi sur le report de l'âge légal de 2007 a été l'occasion d'introduire un mécanisme de compensation de ces baisses non réalisées : à partir de 2011, les revalorisations théoriquement obtenues par la formule de réajustement seront diminuées de moitié chaque année, jusqu'à compensation complète des effets « 2005 » et « 2006 ».

¹ Outre l'introduction du « facteur de viabilité », d'autres mesures, censées avoir une incidence à long terme sur l'évolution des dépenses, ont été prises : relèvement progressif entre 2006 et 2008 de l'âge minimal requis pour la liquidation des droits pour les chômeurs (de soixante à soixante-trois ans) ; réduction des bonifications au titre des études professionnelles (dont bénéficiaient jusqu'alors certaines catégories d'étudiants et d'apprentis) et plafonnement de ces bonifications à trente-six mois.

Au total, le « besoin de compensation », exprimé en taux de croissance du point, s'établit ainsi :

Besoin de compensation

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1,11	1,70	1,75	1,75	1,75	1,75	1,50	0,84	0,00

Note de lecture : le tableau cumule les écarts (en point de %) entre la revalorisation théorique du point et sa revalorisation effective : en 2005, le point a été revalorisé de 1,1 point de % de plus que ce que donnait la formule théorique. En 2006, 0,6 point de % se sont ajoutés. A partir de 2011 cet écart est décumulé par une moindre progression effective du point par rapport à la formule théorique, jusqu'à compensation totale en 2013.

Source : « Le pilotage du système de retraite en Allemagne », document de travail du Cor, mars 2009

En **2008** et **2009**, la progression nominale théorique aurait respectivement dû être de 0,46 % et de 1,4 %, la prise en compte de l'évolution de la contribution au dispositif Riester dans la formule de revalorisation pesant négativement de 0,6 % chaque année. La « grande coalition » (CDU/CSU-SPD) a alors décidé mi-mars 2008 de **décaler la montée en charge de la prise en compte des cotisations Riester** afin d'accorder de plus fortes progressions aux pensions en 2008 (1,1 %) et en 2009 (2 %).

En contrepartie, cet effet lié aux taux de cotisations « Riester » est décalé à 2012 et 2013, années pour lesquelles la revalorisation des pensions sera plus faible qu'attendue.

La coalition actuellement au pouvoir (CDU/CSU-FDP) a, en revanche, prévu, dans le contrat passé entre les partis qui la constituent, d'appliquer strictement l'ensemble des mécanismes de maîtrise des dépenses.

Sur cette question, il faut souligner que les représentants du patronat rencontrés par la mission ont regretté que les gouvernements successifs n'aient, jusqu'à présent, pas respecté rigoureusement les règles fixées par le législateur.

3. Le report de l'âge légal de départ à la retraite

- Bien que la stabilisation des dépenses de l'assurance vieillesse ait été très nette en 2004 avec une augmentation modérée de l'ordre de 0,7 %, celle-ci est demeurée insuffisante pour enrayer la montée du déficit les deux années suivantes.

Outre une nouvelle hausse du taux de cotisations au 1^{er} janvier **2007** - celui-ci s'établissant désormais à 19,9 % -, la « grande coalition » a donc décidé, en parallèle, de **relever progressivement l'âge de départ à la retraite de soixante-cinq à soixante-sept ans entre 2012 et 2029**, conformément aux

recommandations de la commission Rürup et alors que la coalition précédente (SPD-Verts) avait préféré y renoncer.

Le passage de l'âge légal de départ à la retraite de soixante-cinq à soixante-sept ans est une conséquence logique de la mise en place du facteur de viabilité dans la formule de réajustement des pensions, censé refléter l'évolution du rapport de dépendance économique entre les retraités et les actifs.

L'âge légal de départ à la retraite sera augmenté d'un mois par an les douze premières années et de deux mois par an les six années suivantes. Le nouvel âge de soixante-sept ans s'appliquera donc aux personnes nées à partir de 1964. La loi du 9 mars 2007 relevant l'âge légal prévoit toutefois **la possibilité de partir dès soixante-trois ans**, dès lors que l'assuré justifie de trente-cinq années de cotisations mais, en contrepartie, sa pension se verra appliquer une **décote de 3,6 %** par année manquante.

Le recul de l'âge légal d'ouverture des droits aura lieu progressivement à partir de 2012 selon le schéma suivant :

Année	Cohorte concernée	Nombre d'années avant départ	Ajout en mois	
2012	1947	65	1	
2013	1948	65	2	
2014	1949	65	3	
2015	1950	65	4	
2016	1951	65	5	
2017	1952	65	6	
2018	1953	65	7	
2019	1954	65	8	
2020	1955	65	9	
2021	1956	65	10	
2022	1957	65	11	
2023	1958	65	12	Soit : 66
2024	1959	66	2	
2025	1960	66	4	
2026	1961	66	6	
2027	1962	66	8	
2028	1963	66	10	
2029	1964	66	12	Soit : 67

• La loi du 9 mars 2007 relevant l'âge de départ à la retraite prévoit également des **aménagements** pour certaines catégories de population :

- les **longues carrières** (c'est-à-dire ayant donné lieu à plus de quarante-cinq ans de cotisations) : la loi instaure un nouveau dispositif ouvrant la possibilité d'**un départ à soixante-cinq ans sans décote** ;

- les **personnes lourdement handicapées** (présentant un handicap d'au moins 50 %) justifiant de trente-cinq années de cotisations au moins pouvaient, jusqu'à la réforme, partir à soixante-trois ans sans décote. La loi de 2007 a reporté cet âge de départ à **soixante-cinq ans** (sans décote) ;

- les **accidentés du travail** justifiant de trente-cinq années de cotisations au moins pouvaient, jusqu'alors, partir à soixante ans. L'âge de départ est désormais de **soixante-deux ans** ;

- les **femmes nées avant 1952** et justifiant d'une durée de cotisations minimum de quinze ans - dont dix au moins après quarante ans - ont la possibilité de partir à **soixante ans avec décote** ou à **soixante-cinq ans sans décote** ;

- les **personnes âgées au chômage nées avant 1952** et justifiant d'une durée de cotisations minimum de quinze ans ont le choix de partir à **soixante-trois avec décote** ou à **soixante-cinq ans sans décote** ;

- les **mineurs de fond** justifiant d'une durée de cotisations minimum de vingt-cinq ans conservent la possibilité de partir à **soixante ans sans décote**.

• Compte tenu du débat qui anime actuellement la classe politique et l'opinion publique françaises à propos de l'âge légal de départ à la retraite, la mission a souhaité savoir quelles sont **les économies financières attendues** de son relèvement à soixante-sept ans en Allemagne.

L'un des interlocuteurs de la délégation, Reinhold Thiede, de l'assurance retraite légale, a expliqué, qu'**à échéance 2030, les gains financiers de cette mesure pour le régime seraient faibles** pour deux raisons :

- d'une part, étant donné le caractère très progressif de la réforme, une petite partie seulement des retraités auront réellement liquidé leur pension à soixante-sept ans d'ici cette date ;

- d'autre part, le fait que les actifs travailleront plus longtemps va améliorer le ratio de dépendance qui, en conséquence, jouera d'autant moins à la baisse sur le niveau des pensions.

Les premiers effets financiers ne devraient véritablement commencer à être observés qu'à partir de 2040.

Les interlocuteurs rencontrés au ministère fédéral des affaires sociales et du travail ont confirmé cette analyse et souligné qu'il est, à l'heure actuelle, difficile de disposer d'estimations chiffrées des économies attendues de cette mesure.

4. Le pilotage institutionnel

- A l'instar de l'ensemble des pays européens, la définition de la politique de retraite en Allemagne relève de **l'Etat**. C'est à lui d'engager et de conduire les réformes au travers de projets de loi votés par le Parlement national.

L'Etat fédéral est notamment compétent pour **assurer le pilotage du premier pilier** *via* la modification d'un ou plusieurs paramètres : taux des cotisations, âge légal de départ à la retraite, réajustement des pensions, etc.

Dans cet exercice, il doit néanmoins respecter **trois contraintes légales** :

- le plafond de taux de cotisations ;
- le plancher de taux de remplacement ;
- la « **clause de protection** » (*Schutzklausel*) qui empêche que l'effet du facteur de viabilité et du facteur Riester dans la formule de réajustement des pensions ne conduise à une évolution négative de celles-ci.

La loi allemande fait, en outre, obligation au gouvernement fédéral de rendre chaque année un **rapport sur l'assurance retraite** (« *Rentenversicherungsbericht* »), au plus tard le 30 novembre. Ce rapport annuel doit être l'occasion de **contrôler qu'à un horizon de quinze ans, les contraintes fixées en matière de plafond de taux de cotisations et de plancher de taux de remplacement sont respectées**. Il permet également d'informer sur les équilibres de moyen terme du système et de donner des éléments sur la convergence des retraites entre l'Est et l'Ouest du pays.

- Conformément à la tradition allemande de « **cogestion** », le pilotage du système de retraite suppose que le gouvernement consulte **les partenaires sociaux** sur les grands projets de réforme et les associe à leur mise en œuvre.

Ce fut **le cas pour la réforme Riester de 2001** qui, comme l'a indiqué Ingo Nürnberger de la Confédération allemande des syndicats (DGB) à la mission, a été précédée d'un débat portant notamment sur le niveau des retraites et le développement de la capitalisation.

En revanche, les réformes suivantes - en particulier celle de 2007 sur le report de l'âge légal de départ à la retraite - ont été **décidées de manière assez unilatérale par l'exécutif**, de l'avis du représentant syndical. Les interlocuteurs rencontrés par la mission au ministère du travail sont même convenus d'un « *échec du consensus social allemand* ». Celui-ci, souvent loué à l'étranger, n'est peut-être donc pas aussi solide qu'il n'y paraît.

Par ailleurs, il n'existe pas, en Allemagne, d'institution analogue au Conseil d'orientation des retraites (Cor). Les projets de réforme du début des années 2000 ont simplement donné lieu à la création d'une commission d'experts (commission Rürup) qui a largement inspiré les mesures prises par la suite.

Toutefois, un **Conseil social**, créé dans le cadre de la réforme des retraites de 1957 et composé de représentants des assurés, des employeurs, ainsi que d'experts, est notamment chargé d'émettre un avis consultatif sur le rapport annuel du gouvernement relatif à l'assurance retraite.

C. UN RÉGIME STRUCTURELLEMENT ÉQUILIBRÉ

1. Des comptes en équilibre et même excédentaires

• L'assurance retraite légale disposait en 2008 d'environ **244 milliards d'euros de recettes**, dont 180 milliards de cotisations et un peu plus de 62 milliards de transferts de l'Etat fédéral. Ses **dépenses** s'élevaient à environ **240 milliards d'euros**, dont 216 milliards de pensions, 14,8 milliards pour l'assurance maladie des retraités et 5 milliards de prestations diverses (destinées notamment aux handicapés et aux invalides). En **2008**, l'assurance légale a donc dégagé **un surplus de 3,78 milliards d'euros** qui est venu alimenter un montant de réserves de 11,5 milliards fin 2007.

Comptes de l'assurance retraite légale Année 2008

(en milliards d'euros)

Recettes, dont	244,21
• Cotisations sociales	180,03
• Complément fédéral	38,24
• Complément fédéral supplémentaire	18,19
• Versement au régime des mineurs	6,10
Dépenses, dont	240,43
• Pensions	216,07
• Assurance maladie pour les retraités	14,88
• Divers	5,03
Solde	3,78

Source : Deutsche Rentenversicherung

Selon les projections de l'assurance retraite de 2008, les excédents qui devraient continuer à être dégagés dans les prochaines années permettraient d'atteindre **l'objectif fixé par la loi d'un niveau de réserves équivalent à 1,5 mois de prestations retraite**¹, puis d'amorcer une réduction (temporaire) des taux de cotisation à partir de 2012.

¹ Au 1^{er} janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisations au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. En sens inverse, si le montant projeté des réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, le taux de cotisations est ajusté en conséquence.

**Projections de moyen terme établies en 2008
pour l'assurance retraite légale**

	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de cotisation	19,90	19,90	19,90	19,90	19,90
Solde de l'année	3,80	2,70	2,50	4,80	0,20
Réserves en fin d'année	15,70	18,80	21,50	26,70	27,20
Réserves exprimées en mois de cotisations	0,97	1,13	1,26	1,54	1,54

Source : Deutsche Rentenversicherung, 2008

• Les **réformes** des retraites menées au cours des années 2000 commencent donc à **porter leurs fruits sur le plan financier** puisque le régime de l'assurance légale est structurellement équilibré et dégage même chaque année des excédents. D'ailleurs, il existe aujourd'hui un certain consensus en Allemagne pour estimer que le système est **viable financièrement à moyen terme**.

2. L'incidence de la crise sur la situation financière du régime

La crise économique a d'ores et déjà eu un effet sur la constitution des réserves de l'assurance légale puisque l'exercice 2009 a, certes, été équilibré, mais n'a pas permis d'augmenter les réserves comme prévu initialement par les projections.

Pour les années à venir, l'anticipation d'une contraction du marché de l'emploi du fait du contexte économique dégradé, mais aussi l'augmentation du nombre de départs à la retraite pourraient compromettre l'accroissement significatif des réserves. En conséquence, **rien ne permet d'assurer que la contrainte du taux de cotisations**, qui est aujourd'hui juste en-dessous du maximum légal, **puisse être desserrée dans les prochaines années**.

Force est toutefois de constater, pour le moment, la relative **bonne résistance du marché du travail allemand face à la crise**. Selon les données de l'agence fédérale pour l'emploi, le taux de chômage en Allemagne s'élevait à 8,1 % au mois d'avril dernier, soit le taux le plus bas atteint par le pays depuis décembre 2008.

Les économistes expliquent cette bonne tenue du marché du travail par la conjugaison de deux facteurs : les accords salariaux orientés sur la sauvegarde de l'emploi, notamment dans la métallurgie, et le recours massif au chômage partiel. Les experts misent sur une stabilisation du marché de l'emploi dans les mois à venir et sur un taux de chômage moyen de 8,1 % pour l'année 2010.

D. LES INTERROGATIONS SUSCITÉES PAR LES RÉCENTES RÉFORMES DE L'ASSURANCE LÉGALE

La philosophie des mesures prises ces dernières années dans le domaine des retraites suscite quatre interrogations qui n'ont pas encore reçu de réponse probante :

- comment assurer un taux de remplacement des retraites socialement acceptable ?
- comment relever de façon sensible le taux d'emploi des seniors ?
- comment prendre en compte la pénibilité du travail ?
- comment parvenir à un consensus social ?

1. La diminution du niveau des pensions

• Les entretiens accordés à la mission ont fait clairement apparaître que les choix politiques de ces dernières années en matière de retraite l'ont été au détriment du niveau des pensions de base, dont **le taux de remplacement ne peut être maintenu que par le recours à la capitalisation.**

En effet, selon les estimations du Conseil des sages, réalisées avant que ne soit adopté le report de l'âge légal de départ à la retraite, **le taux de remplacement net, calculé après cotisations et après impôts, devrait tomber de 70 % en 2004 à 58,5 % en 2030**, du fait notamment de la mise en œuvre du facteur de viabilité.

A l'effet de celui-ci s'ajoute celui du **nouveau mode d'imposition des retraites** qui est, lui, indépendant de la volonté du législateur, mais procède d'une injonction de la Cour constitutionnelle fédérale datant de 2002¹.

D'après les projections du Conseil des sages, le **ratio de remplacement net après cotisations et après impôt sera encore amputé de plus de six points de pourcentage à l'horizon 2030**, par rapport à la situation créée par la mise en œuvre du facteur de viabilité, et passera de **58,5 % à 52,2 %**.

Or, le **ratio de remplacement minimal garanti**, instauré en 2001, a été fixé à 43 % en 2030 **avant impôt**, ce qui correspond à un taux d'environ **55 % après impôts**.

¹ Pour s'y conformer, le gouvernement Schröder a fait adopter, en 2004, une loi qui met fin, d'ici 2040, à la différence de traitement entre les fonctionnaires (dont la pension est imposée à l'impôt sur le revenu) et les retraités du secteur privé. L'avantage fiscal qui était consenti aux retraités du privé disparaît donc progressivement. Pour ces derniers, la part des pensions brutes soumise à l'impôt sur le revenu sera portée par paliers, et pour chaque cohorte successive, de 50 % en 2005 à 100 % d'ici 2040. En contrepartie, les cotisations sociales payées par les salariés seront progressivement exonérées - comme c'est le cas pour les cotisations employeurs - de l'impôt sur le revenu : l'imposition est donc dorénavant différée.

**Evolution des ratios de remplacement pour la pension standard
(scénario central)**

	2004	2010	2020	2030
Ratio de remplacement brut	48 %	44,5 %	42,3 %	39,7 %
Ratio de remplacement net après cotisations mais avant impôt	53 %	48,5 %	46,1 %	42,8 %
Ratio de remplacement net après cotisations et après impôt	70 %	-	-	55 %*

Source : Rapport du Conseil des sages, 2004 et Deutsche Bank Research.

** Estimation moyenne. Compte tenu des différents taux d'imposition par cohorte, ce taux varie en effet en fonction de l'âge de départ à la retraite. Hors changement du régime fiscal instauré en 2004, ce ratio aurait été de 58,5 % en 2030.*

Au cours de son entretien avec la mission, Jürgen Meierkord de l'assurance retraite légale (*Deutsche Rentenversicherung*), a expliqué que le **taux de remplacement brut**, qui était de 48 % en 2003, ne serait plus que de **39 % en 2030**. Cette réduction serait due, pour six points, à la réforme de 2001 qui a institué le facteur Riester et, pour environ trois points, à la réforme de 2004 qui a instauré le facteur de viabilité.

• De l'avis de l'ensemble des acteurs du secteur, les réformes des années 2000 marquent un **changement de paradigme** dans la conception du système de retraite allemand. **D'un système où le pilier par répartition garantissait un niveau de vie satisfaisant aux retraités**, l'on est passé à un **système où la pension de base ne permet plus, à elle seule, de garantir cet objectif** et doit, dès lors, être **combinée avec des prestations issues des deuxième et troisième piliers**, c'est-à-dire des régimes par capitalisation, collectifs ou individuels (cf. *infra*).

Ainsi que l'ont rappelé les interlocuteurs rencontrés par la mission au ministère fédéral des affaires sociales et du travail, la réforme Riester, qui encourage - *via* des incitations fiscales - le recours à des dispositifs d'épargne retraite individuels, a été conçue dans le but de compenser, à l'horizon 2030, la baisse du niveau des pensions de l'assurance légale.

Pour les syndicats allemands, cet objectif de maintien du taux de remplacement est loin d'être atteint et risquerait de ne pas l'être à l'avenir car encore de trop nombreux actifs ne disposent pas des moyens suffisants pour se constituer une épargne retraite conséquente. Selon leurs estimations, dix millions de salariés ne bénéficient ni d'un régime complémentaire, ni d'un régime privé individuel de type Riester. Par ailleurs, 40 % des assurés n'exploitent pas le potentiel de ces dispositifs et économisent trop peu. Pour les personnes percevant de faibles revenus en particulier, il faut s'attendre à

des retraites de l'ordre de 600 euros par mois, ce qui n'est pas socialement acceptable.

Comme l'a souligné Ingo Nürnberger de la Confédération allemande des syndicats (DGB), les dernières réformes des retraites risquent donc d'accroître le **taux de pauvreté des retraités**.

2. La question de l'emploi des seniors

• Au-delà des enjeux en termes de financement du régime de retraite par répartition, la question de l'**allongement de la durée de la vie active** revêt une importance particulière dans une Allemagne confrontée à des perspectives démographiques sombres, qui risquent d'entraîner à l'avenir des problèmes de main-d'œuvre pouvant, *in fine*, compromettre la compétitivité du pays.

Conscients de la nécessité d'encourager le maintien des seniors dans l'emploi, les pouvoirs publics ont mis en place depuis quelques années une **politique dite de « vieillissement actif »**.

Celle-ci se caractérise notamment par « l'**Initiative 50 plus** », lancée fin 2006 et qui poursuit les objectifs suivants :

- augmenter le taux d'emploi des seniors ;
- mieux réinsérer les chômeurs âgés sur le marché du travail ;
- faciliter l'accès des travailleurs âgés à la formation professionnelle continue.

Les principales mesures de « l'Initiative 50 plus » ont été intégrées, en 2007, à la « loi pour l'amélioration des opportunités d'emploi des seniors » qui promeut notamment la formation professionnelle continue des seniors et donne un signal fort en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie.

D'autres initiatives ont également été prises pour lever les principaux obstacles au maintien des seniors dans l'emploi : revalorisation de la subvention versée aux entreprises qui recrutent des seniors, allègement de charges sociales, extinction progressive des dispositifs de départ anticipé, etc.

Par ailleurs, les travailleurs âgés ont la possibilité d'être accompagnés dans leur recherche d'emploi par des conseillers spécialisés de l'agence fédérale du travail.

• Selon les interlocuteurs rencontrés au ministère fédéral des affaires sociales et du travail, **cette politique volontariste commence à porter ses fruits** :

- à l'échelle locale, beaucoup d'initiatives ont vu le jour, sous l'impulsion des partenaires sociaux, des collectivités territoriales, des antennes locales de l'agence fédérale du travail ;

- à l'échelle nationale, le taux d'emploi des seniors (cinquante-cinq/soixante-quatre ans) a progressé : de 44,9 % en 2005, il est passé à 55 % environ aujourd'hui. L'objectif est désormais d'atteindre les 60 % d'ici 2020 ;

- les mentalités évoluent progressivement en direction d'une plus grande acceptabilité des seniors dans le monde du travail.

• Si **les syndicats** ne contestent pas ces résultats encourageants et apportent même leur soutien à la politique en faveur de l'emploi des seniors, leur représentant a néanmoins fait observer que **plusieurs ombres au tableau** subsistent :

- la plupart des seniors en activité occupent des « petits boulots », souvent à temps partiel et mal rémunérés ;

- ce sont les jeunes qui bénéficient le plus des actions de formation et les études montrent qu'à partir de cinquante ans, les travailleurs n'en disposent pas ou peu (à peine 10 % d'entre eux) ;

- l'Allemagne est, certes, performante en matière de formation initiale mais elle a encore de grosses lacunes en ce qui concerne la formation professionnelle tout au long de la vie. Elle est d'ailleurs très mal placée dans les classements internationaux. Les interlocuteurs du ministère du travail sont également convenus que beaucoup d'efforts restent à accomplir dans le domaine de la formation continue ;

- les barrières psychologiques sont loin d'être toutes tombées : beaucoup d'employeurs ne jouent pas encore le jeu et ne sont pas prêts à investir dans la formation des seniors.

Surtout, les syndicats estiment que **le report de l'âge légal de départ à la retraite** est une **mesure qui « n'a pas de sens »**, tant que les seniors continueront à avoir des difficultés à se maintenir dans l'emploi. **Elle risque d'augmenter le nombre de chômeurs âgés.**

Sachant que **l'âge effectif de départ à la retraite** se situe légèrement en deçà de l'âge légal actuel de soixante-cinq ans, avec **une moyenne de soixante-trois ans**, mieux vaudrait se donner les moyens de parvenir à ce que l'âge effectif de départ coïncide à l'âge de soixante-cinq ans, plutôt que de reporter l'âge légal de deux ans.

• De son côté, le **patronat** a rappelé les conséquences délétères du message, tenu pendant de nombreuses années en Allemagne comme dans d'autres pays européens, selon lequel les seniors doivent laisser la place aux jeunes.

Grâce aux initiatives prises ces dernières années, la situation de l'emploi des seniors commence à s'améliorer, mais il faudra sans doute une dizaine d'années avant que les mesures en faveur de l'emploi des seniors ne déploient pleinement leurs effets.

En tout état de cause, les employeurs sont conscients qu'ils doivent mettre en place des actions de formation personnalisée à destination de leurs salariés âgés et ils le font d'autant plus qu'on les y incite.

3. La prise en compte de la pénibilité du travail

- Le report de l'âge légal de départ à la retraite à soixante-sept ans a bien sûr soulevé la **question de la pénibilité de certaines professions** : appuyée par certains syndicats, une partie du SPD a ainsi fermement revendiqué des aménagements spécifiques pour les professions considérées comme pénibles, tels les couvreurs et les infirmières. Ces propositions se sont toutefois rapidement vu opposer une fin de non-recevoir au motif qu'elles étaient difficilement réalisables.

En contrepartie, la loi de 2007 a instauré un **nouveau dispositif** permettant aux assurés ayant effectué une **longue carrière** - plus de quarante-cinq ans de cotisations - de partir à soixante-cinq ans sans décote. Par ailleurs, plusieurs aménagements ont été prévus pour des catégories spécifiques de travailleurs.

- Le représentant de la Confédération allemande des syndicats (DGB), Ingo Nürnberger, a expliqué aux membres de la mission que, compte tenu des difficultés qu'il y a à définir et à mesurer la pénibilité du travail, les syndicats estiment **préférable de ne pas classer les métiers selon leur degré de pénibilité**. Emprunter cette voie risquerait non seulement de poser des problèmes d'ordre technique, mais aussi d'engendrer des inégalités entre catégories de travailleurs.

En revanche, ils plaident pour que le **dispositif de retraite anticipée pour incapacité de travail** soit **adapté** pour offrir davantage de protection, notamment aux travailleurs les plus fragiles. Actuellement, les critères d'entrée dans le dispositif sont très stricts, si bien que de trop nombreuses personnes n'y ont encore pas accès. En outre, le niveau de la pension pour incapacité de travail est jugé trop faible aux yeux des syndicats.

Par ailleurs, leur représentant a insisté sur la nécessité de **prévenir la pénibilité** en améliorant les conditions de travail. Certes, la réglementation allemande est assez stricte dans ce domaine, mais l'on constate depuis peu un retour à des méthodes de management d'un autre temps, notamment dans l'industrie automobile (accélération des cadences de travail, retour du travail à la chaîne, recours de plus en plus systématique au travail intérimaire, etc.). Dans le cadre de cette démarche de prévention, une approche par métier pourrait s'avérer pertinente.

Le dispositif de retraite anticipée pour incapacité de travail

• Les **pensions pour invalidité professionnelle totale ou partielle** survenue à la suite d'une maladie ou en raison d'un handicap sont versées à **trois conditions** :

- l'assuré doit justifier d'une période d'assurance retraite d'au moins cinq ans ;
- il doit avoir cotisé sur la base d'une activité rémunérée pendant au moins trois ans dans les cinq dernières années précédant l'entrée en invalidité ;
- il doit justifier d'une capacité de travail quotidienne inférieure à trois heures (invalidité complète) ou six heures (invalidité partielle) quelle que soit l'activité, même à pénibilité très réduite.

L'assuré bénéficie de cette pension jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite puis, passé cette date, il a droit à une pension de retraite « normale ».

• La **capacité de travail est évaluée par des médecins** conseils de la fédération des caisses de retraite. Toutefois, les personnes handicapées accueillies dans des établissements ou des services spécialisés pour personnes ne pouvant pas être actives sur le marché du travail sont automatiquement considérées comme invalides.

Après vingt ans d'invalidité totale, la condition de durée d'assurance de cinq ans n'est plus exigée. Cette disposition permet d'ouvrir droit à pension pour invalidité aux personnes handicapées de naissance ou dont le handicap est survenu avant l'entrée dans la vie active et qui, par conséquent, n'ont jamais cotisé à l'assurance retraite.

• Le **nombre d'entrées annuelles dans le dispositif** de pension pour invalidité, pour la période 2004-2007, est retracé dans le tableau suivant :

2004	2005	2006	2007
169 390	163 905	158 351	161 575

Source : *Deutsche Rentenversicherung*

• Les personnes victimes d'une **invalidité complète** touchent une **pension complète** ; celles victimes d'une **invalidité partielle**, la **moitié d'une pension pour invalidité complète**, à condition qu'elles aient une activité supérieure à trois heures par jour. Si tel n'est pas le cas, elles bénéficient elles aussi d'une pension complète.

Le calcul de la pension se fait en fonction du nombre de points acquis par les cotisations au régime de l'assurance légale. Toutefois, afin de garantir un montant de pension suffisant, les allocataires bénéficient de **périodes additionnelles d'affiliation** qui courent jusqu'à leur soixante ans (soixante-deux ans à l'issue de la réforme reportant l'âge légal).

Exemples de montant des pensions pour invalidité totale

(en euros)

Nombre d'années cotisées	Revenu inférieur au revenu moyen* (70 % du revenu moyen, soit 0,7 pt de rémunération)		Revenu moyen* (100 % du revenu moyen, soit 1 pt de rémunération)		Revenu supérieur au revenu moyen* (130 % du revenu moyen, soit 1,3 pt de rémunération)	
	Ouest	Est	Ouest	Est	Ouest	Est
25	465	408	664	584	863	759
30	558	490	797	700	1 036	910
35	651	572	930	817	1 208	1 062
40	744	654	1 062	934	1 381	1 214
45	837	735	1 195	1 050	1 554	1 365

Source : Deutsche Rentenversicherung

• Le **cumul** d'une pension pour invalidité avec un autre revenu (issu d'une activité ou pension versée par la branche accidents du travail) est possible dans la limite d'un plafond correspondant au revenu annuel brut moyen des trois années précédant l'invalidité. En cas de dépassement, la pension est diminuée d'autant.

4. Le consensus social allemand écorné

L'une des clefs du modèle social allemand, la **cogestion**, a sans doute permis les réformes courageuses de 2001 et les adaptations de 2004. En revanche, à partir de cette date et, en particulier, à partir de la décision de 2007 de reporter l'âge légal de départ à la retraite, le **consensus social s'est gravement effrité**.

Les échanges avec les représentants des syndicats, du patronat et du ministère fédéral des affaires sociales et du travail ont en effet révélé de **profondes divergences de vues entre les partenaires sociaux**.

La **Confédération allemande des syndicats (DGB)** a rappelé que les syndicats, bien qu'étant opposés sur le fond à la réforme « Riester », ont fait preuve de leur sens des responsabilités et renoncé à protester. Les modifications du système de retraite se sont ensuite enchaînées sans qu'ils n'aient réellement eu leur mot à dire. Ainsi, le relèvement de l'âge légal a été acté par l'exécutif, sans véritable concertation avec les syndicats, qui y étaient d'ailleurs fermement opposés. La méthode de réforme, à l'œuvre depuis le début des années 2000, est ouvertement critiquée par les organisations professionnelles de salariés qui la jugent créatrice de « *stress permanent* » pour les assurés.

Les **représentants du patronat**, pour leur part, ont admis qu'il n'y a pas eu de consensus possible entre les syndicats et les employeurs sur la question du report de l'âge légal et qu'en conséquence, le passage en force de l'exécutif était inéluctable. Depuis, chacun campe sur ses positions.

Les interlocuteurs au **ministère du travail** ont estimé que **l'âge légal de départ à la retraite** est un **sujet de clivage profond** entre les partenaires sociaux et que toutes les tentatives de parvenir à un consensus de la part des pouvoirs publics ont été vaines. Alors que les employeurs ont immédiatement apporté leur soutien à la mesure, les syndicats l'ont combattue avec force. D'ailleurs, leur résistance à cette mesure perdure aujourd'hui puisqu'ils proposent d'y revenir et de mettre en œuvre d'autres solutions pour garantir la pérennité financière du système de retraite, telles que le relèvement du plafond de taux de cotisations ou l'élargissement de l'assiette des cotisations.

De l'avis des représentants du ministère, le **seul consensus** qui existe actuellement entre le gouvernement et les partenaires sociaux en matière de retraite porte sur la nécessité de **promouvoir l'emploi des seniors**.

II. LES DEUXIÈME ET TROISIÈME PILIERS DU SYSTÈME : LE RECOURS À L'ÉPARGNE RETRAITE POUR COMPENSER LA BAISSÉ DU TAUX DE REMPLACEMENT

En 2001, la réforme Riester a constitué ce que les Allemands qualifient de changement de paradigme : alors qu'auparavant le système légal de retraite devait garantir aux assurés ayant accompli une carrière complète un niveau de vie suffisant pendant la retraite, ce système légal, qui continue à jouer un rôle essentiel, doit désormais être complété par des prestations au titre des deuxième et troisième piliers.

L'un des volets majeurs de la réforme conduite par le ministre des affaires sociales du gouvernement Schröder, Walter Riester, a en effet consisté à favoriser le développement des **retraites d'entreprise (deuxième pilier)** et à mettre en place un système d'**épargne retraite individuelle doté d'incitations financières et fiscales particulièrement importantes (troisième pilier)**.

A. LES RETRAITES D'ENTREPRISES

La réforme n'a pas apporté de modification fondamentale au régime des retraites d'entreprises qui existent depuis près de deux siècles en Allemagne.

Leur mise en œuvre a toujours été laissée au libre choix des entreprises. Ces régimes d'entreprise ont connu leur apogée en termes de population couverte dans les années soixante-dix. Depuis lors, la proportion de salariés bénéficiant d'un tel régime a diminué. Au début des années 2000, 35 % des entreprises seulement proposaient une assurance de ce type à leurs employés.

La réforme de 2001 a prévu que les entreprises doivent, à la demande de leurs salariés, leur offrir la possibilité de placer une partie de leur rémunération sur un dispositif de retraite d'entreprise assorti d'avantages fiscaux.

D'après les informations recueillies à Berlin par la délégation, cette modification du cadre légal n'a pas changé substantiellement le fonctionnement des retraites d'entreprise. Si toute entreprise est en principe contrainte de proposer une solution aux employés qui en font la demande, on constate en pratique que les retraites d'entreprise demeurent l'apanage des grandes sociétés.

Les représentants des organisations de salariés considèrent même qu'un désengagement des entreprises est en cours dans ce domaine, ce qui, combiné au plafonnement du niveau des cotisations, marque une tendance forte à l'individualisation de la retraite.

Les représentants des employeurs demeurent pour leur part réservés à l'égard de l'obligation faite aux entreprises d'offrir l'accès à un dispositif d'épargne retraite lorsque leurs salariés en font la demande. Ils considèrent en effet que les retraites d'entreprises doivent relever du choix des dirigeants et permettre de récompenser la fidélité et l'attachement des salariés à l'entreprise.

Les retraites d'entreprise peuvent prendre, depuis la loi de 2001, cinq formes d'épargne : couverture directe gérée en interne par l'entreprise, versement des contributions à une caisse d'allocation, un fonds de pension, une caisse de pension ou un assureur privé.

Des avantages fiscaux et sociaux incitent le salarié est incité à verser une part de son revenu dans ces dispositifs par des avantages fiscaux et sociaux. En revanche, les entreprises sont seulement tenues de permettre aux salariés d'accéder à un dispositif, mais pas de l'abonder elles-mêmes, ce qui limite l'intérêt de cette formule par rapport à celle de l'épargne individuelle Riester.

B. L'ÉPARGNE RETRAITE INDIVIDUELLE « RIESTER »

Jusqu'à la réforme de 2001, la seule forme d'épargne retraite individuelle favorisée fiscalement était l'assurance vie. Le produit des prélèvements et les prestations, en particulier, étaient exonérés d'impôts.

L'objectif assumé de la réforme Riester était de **compenser le manque à gagner résultant de la diminution progressive des prestations de l'assurance vieillesse légale.**

Les retraites Riester sont ouvertes à tous les résidents fiscaux allemands et pas seulement aux salariés : fonctionnaires, agriculteurs ou indépendants peuvent aussi en souscrire.

Elles se caractérisent par des mécanismes de subvention particulièrement importants et des conditions d'accès progressivement assouplies. Après des débuts laborieux, le dispositif semble à présent s'enraciner mais il soulève encore certaines interrogations

1. Une épargne subventionnée

La particularité du régime Riester est l'octroi d'une **aide directe, sous forme de subvention** (appelée « prime »), dont peuvent bénéficier les souscripteurs.

Tous les salariés qui cotisent directement à un plan de retraite agréé ont droit à une subvention directe, versée sur le compte d'épargne du bénéficiaire. Elle se compose d'un montant de base et d'un supplément pour chaque enfant ayant donné droit au versement d'une allocation familiale l'année précédente.

Pour avoir droit au montant maximal de la prime, le bénéficiaire doit épargner un certain pourcentage de ses revenus bruts. Le montant maximum de la subvention pouvant être accordé en fonction du pourcentage du revenu épargné a augmenté progressivement entre 2002 et 2008.

**La montée en charge du programme
des subventions à l'épargne Riester**

A partir de	Taux d'épargne (en % du revenu annuel)	Subvention de base (en euros par an)	Subvention pour enfant (en euros par an)
2002	1	38	46
2004	2	76	92
2006	3	114	138
2008	4	154	185 (300 pour les enfants nés après 2008)

Les souscripteurs qui placent aujourd'hui 4 % de leur salaire annuel brut dans un produit d'épargne retraite agréé bénéficient donc d'une prime de 154 euros, à laquelle peuvent s'ajouter 185 euros au titre de chacun de ses enfants (300 euros pour les enfants nés après 2008).

Une épargne inférieure à 4 % du revenu brut donne droit à une prime proratisée à l'euro près.

La contribution minimale annuelle est de 60 euros.

Les foyers les plus modestes bénéficient en outre d'un régime dérogatoire qui leur permet d'**obtenir le montant maximal de la prime en ne souscrivant que le minimum obligatoire (60 euros par an)**, quand bien même cela ne représenterait pas 4 % de leur revenu. Ce régime bénéficie aux allocataires de minima sociaux, aux salariés sous contrat exonérés de charges (« *Mini Jobs* » - moins de 400 euros de revenu mensuel et « *Midi Jobs* » - moins de 800 euros de revenu mensuel) et aux inactifs non retraités, sans revenu propre.

Le dispositif Riester est donc conçu pour être particulièrement favorable aux assurés les moins aisés.

La deuxième forme d'incitation (alternative) consiste en des « **déductions spéciales** », qui permettent de déduire des revenus imposables l'épargne retraite remplissant les conditions prévues. Cette solution est généralement plus avantageuse pour les salariés dont le revenu est supérieur à la moyenne. Comme pour les subventions directes, le montant du plafond de déduction fiscale est progressivement monté en charge entre 2002 et 2008.

Montant maximal des sommes déductibles

(en euros par an)

A partir de	
2002	525
2004	1 050
2006	1 575
2008	2 100

2. Des modalités de constitution assouplies

Les établissements financiers qui souhaitent proposer des produits d'épargne retraite Riester doivent se conformer à un cahier des charges précis. Dans un premier temps, le cahier des charges comportait onze critères cumulatifs à remplir qui donnaient un caractère assez rigide au système. Les pouvoirs publics ont donc assoupli les **critères de certification**.

Parmi les obligations qui s'imposent aux établissements financiers figure l'obligation d'assurer le capital - nominalement garanti - auprès d'un réassureur.

La retraite constituée par la voie de l'épargne individuelle peut être **liquidée dès l'âge de soixante ans**, indépendamment de la liquidation de la retraite libre. Toutefois, l'âge d'ouverture des droits sera repoussé parallèlement à l'augmentation de l'âge de la retraite légale, de sorte qu'il atteindra soixante-deux ans en 2029.

La retraite Riester prend la forme d'une rente, mais une partie (de 20 % à 30 %) peut faire l'objet d'une sortie en capital.

Si le souscripteur décède avant d'avoir perçu sa rente, le capital qu'il a constitué est versé à ses héritiers, hors primes ou incitations fiscales qui doivent être remboursées à l'Etat.

S'il décède après la liquidation de sa retraite individuelle, la pension ne peut être reversée à un ayant droit (veuf, veuve ou orphelin) que si une période de garantie de pension a été prévue dans le contrat et seulement pour le restant de la période en question.

Les contrats d'épargne retraite Riester peuvent être souscrits sous forme de contrats d'assurance prévoyance vieillesse pris en charge par un assureur, mais aussi sous forme de livrets d'épargne auprès des banques et des caisses d'épargne, ou enfin sous forme de souscription à des fonds de retraite gérés par des sociétés d'investissement.

Par ailleurs, depuis 2008, le système Riester peut servir à l'**acquisition d'un bien immobilier** (« Wohn - Riester ») : soit les annuités sont considérées comme des sommes investies dans un produit d'épargne

retraite et elles bénéficient des déductions fiscales ou de la prime ; soit le capital constitué peut être réalisé, primes comprises, même avant l'âge de soixante ans, pour l'achat d'un bien immobilier ou le remboursement d'un emprunt contracté précédemment à cet effet. Un tel dispositif est particulièrement attractif pour les jeunes assurés qui ont des difficultés à se projeter loin dans l'avenir en se constituant une épargne retraite dès leur entrée sur le marché du travail.

3. Une montée en puissance progressive

Dans son rapport de 2006 sur le système allemand de protection sociale, la Mecss notait le démarrage timide de l'épargne retraite individuelle :

« En dépit d'un subventionnement massif (de l'ordre de 10 milliards d'euros par an), à fin 2004, le nombre de contrats souscrits n'avait atteint que 4,2 millions, contre 3,9 millions fin 2003 et 3,4 millions fin 2002, ce qui correspondait à une montée en puissance inférieure aux attentes du Gouvernement (8 millions de contrats attendus dès la première année du dispositif sur un potentiel de 31 à 32 millions de bénéficiaires. »

De fait, la réforme Riester a connu un démarrage très lent, lié en particulier à la rigidité du cahier des charges imposé aux institutions financières susceptibles de proposer des produits d'épargne retraite. Dès 2004, les conditions de certifications ont été simplifiées tandis que les avantages relatifs des produits d'assurance vie disparaissaient.

Dès lors, le dispositif a connu une montée en charge plus importante, comme en témoigne le tableau suivant récapitulant la progression de l'épargne retraite Riester, de sa création jusqu'au troisième trimestre 2009.

**Evolution du nombre de contrats souscrits
au titre de l'épargne individuelle Riester**

Nature des contrats	Contrats d'assurance	Contrats d'épargne bancaire	Fonds d'investissement	Contrat « Riester logement »	Ensemble
2001	1 400 000	-	-	-	1 400 000
2002	3 047 000	149 500	174 000	-	3 370 500
2003	3 486 000	197 440	241 000	-	3 924 440
2004	3 660 500	213 000	316 000	-	4 189 500
2005	4 796 900	260 000	574 000	-	5 630 900
2006	6 468 000	351 000	1 231 000	-	8 050 000
2007	8 355 000	480 000	1 922 000	-	10 757 000
2008	9 185 000	554 000	2 386 000	22 000	12 147 000
1 ^{er} trim. 2009	9 372 000	572 000	2 444 000	34 000	12 422 000
2 ^e trim. 2009	9 504 000	586 000	2 485 000	66 000	12 641 000
3 ^e trim. 2009	9 627 000	601 000	2 544 000	119 000	12 891 000

A la fin de l'année 2009, 13,5 millions de personnes avaient souscrit un contrat, soit 30 % environ des 43 millions d'actifs. Le dispositif a coûté à l'Etat 2,5 milliards d'euros en 2009 au titre des primes et 6,5 milliards depuis la création du dispositif. Le coût des déductions fiscales n'est en revanche pas connu, compte tenu d'un retard important dans la production des statistiques.

4. Une réforme encore discutée

Près de dix ans après sa création, le dispositif Riester fait toujours l'objet de débats en Allemagne. Deux questions principales se posent encore aujourd'hui :

- le taux de couverture de la population ;
- la capacité du dispositif à compenser effectivement l'érosion de la retraite légale.

Le représentant des organisations de salariés rencontré par la délégation observe que 17 millions d'Allemands disposent d'une retraite d'entreprise et que 13,5 millions ont souscrit un contrat d'épargne retraite Riester. **Mais les assurés les plus aisés bénéficient souvent des deux dispositifs, de sorte qu'il reste difficile de connaître la part de la population qui n'a recours à aucun des deux systèmes.** Selon les syndicats, les personnes les plus défavorisées et dont l'insertion sur le marché du travail est la plus précaire demeurent à l'écart des mécanismes d'épargne individuelle.

L'inspirateur de la réforme, Walter Riester, souligne cependant que le dispositif est précisément conçu pour être accessible aux assurés dans les situations les plus précaires :

« J'en viens donc à votre question : existe-t-il des personnes qui n'ont pas la capacité financière d'entrer dans le système Riester ? Je peux vous prouver que ce n'est pas le cas. En Allemagne, nous avons cinq millions de personnes qui vivent de transferts sociaux (...) Ce sont des chômeurs de longue durée, sans revenus. Dans ce groupe, il suffit de n'épargner que 60 euros pour recevoir les subventions. Je vous donne un exemple avec une famille de deux enfants, sans revenus autres que les allocations Hartz IV¹. Le père et la mère reçoivent chacun 154 euros par an et 185 euros pour chaque enfant, soit un total de 678 euros pour une épargne de 60 euros, soit 5 euros par mois. J'estime que cet effort leur est possible »².

La principale interrogation concerne l'aptitude de la retraite Riester à compenser effectivement la diminution du taux de remplacement au titre de la retraite légale.

Chaque année, le ministère du travail publie un tableau récapitulant les projections de taux de remplacement pour les années à venir, selon que sont incluses ou non les retraites Riester. Ce tableau tend à montrer que l'épargne retraite individuelle compense effectivement la diminution de la retraite de base.

¹ La loi Hartz IV a été la quatrième étape de la réforme du marché du travail menée par le gouvernement Schröder entre 2003 et 2005. Elle a apporté d'importantes modifications au régime d'indemnisation du chômage.

² Direction retraite, n° 5, mars-avril 2010.

**Les effets de l'épargne retraite individuelle
sur le taux de remplacement (projections)**

Année	1	2	3	4	5	6
	Taux de cotisation	Montant moyen de la pension de base	Taux de remplacement net avant impôt	Montant moyen de la pension individuelle Riester	Total pension de base et Riester	Taux de remplacement net global avant impôt
	en %	en euros	en %	en euros	en euros	en %
2008	19,9	1 195	50,5	0	1 195	50,5
2009	19,9	1 224	52,0	0	1 224	52,0
2010	19,9	1 224	52,3	33	1 257	53,7
2011	19,9	1 224	51,2	40	1 264	52,9
2012	19,9	1 242	50,5	47	1 289	52,4
2013	19,9	1 248	49,8	54	1 302	52,0
2014	19,9	1 257	48,9	62	1 318	51,3
2015	19,8	1 271	48,1	69	1 341	50,7
2016	19,4	1 298	47,6	78	1 376	50,4
2017	19,4	1 335	47,5	87	1 422	50,6
2018	19,4	1 368	47,4	97	1 465	50,7
2019	19,4	1 402	47,2	107	1 510	50,8
2020	19,4	1 438	47,0	118	1 557	50,8
2021	20,2	1 477	47,0	130	1 607	51,1
2022	20,5	1 500	46,7	142	1 642	51,1
2023	20,6	1 533	46,2	154	1 686	50,8

Source : ministère du travail allemand

En réalité, la compensation n'est effective qu'à condition qu'un assuré consacre 4 % de son revenu annuel pendant quarante-cinq ans à la constitution d'une épargne retraite, c'est-à-dire qu'il utilise le dispositif au maximum de ses possibilités.

Tel n'est évidemment pas le cas général, sans qu'il soit d'ailleurs aisé de connaître les profils exacts des épargnants, le niveau et la régularité de leur épargne.

Un article publié en 2008 résume assez complètement les interrogations qui entourent encore la retraite Riester :

« La question de l'efficacité du dispositif en termes de prévention de la pauvreté dans la vieillesse n'en est pas moins posée, car le degré de couverture ne renseigne pas encore sur les montants des pensions complémentaires privées. Il faudrait alors isoler les effets d'aubaine liés à la retraite Riester, ce qui pose des problèmes méthodologiques : quels foyers

concluent un contrat donnant droit à une subvention des cotisations ? La retraite Riester est-elle choisie en complément (par ailleurs licite) de la prévoyance d'entreprise également subventionnée et quel est le niveau global des revenus que touchent dans la vieillesse les ménages couverts par la Riester-Rente ? Combien sont en comparaison les personnes avec de petites pensions qui ne peuvent ou ne veulent acquérir une prévoyance privée, parce qu'elles sont mal informées, ou surestiment leurs futurs revenus ? A l'heure actuelle, on ignore en grande partie si (et si oui, quels groupes de personnes) et dans quelle mesure les salariés dans les emplois soumis à cotisations sociales arrivent à compenser par la prévoyance privée complémentaire la réduction des pensions de l'assurance légale. Aucune recherche d'accompagnement systématique n'a pour l'instant été engagée »¹.

Il reste qu'après un départ laborieux, le dispositif Riester est désormais bien installé dans le système de retraite allemand, la couverture de 30 % des actifs étant loin d'être négligeable compte tenu du caractère facultatif de cette forme d'épargne.

¹ « Résurgence de la pauvreté dans la vieillesse ? Les débats actuels sur les retraites en Allemagne », Mechthild Veil, *Chronique internationale de l'Ires*, n° 113, juillet 2008.

III. LE DISPOSITIF D'INFORMATION DES ASSURÉS SUR LES RETRAITES

Les réformes de grande ampleur du système de retraite intervenues en Allemagne au cours des dernières années ont été complétées par la mise en place d'un **dispositif d'information très complet des assurés**, qui pourrait inspirer les pouvoirs publics français au moment où s'engage une nouvelle réforme des retraites en France.

La loi du 26 juin 2001 sur la formation d'un patrimoine vieillesse a défini les modalités du droit à l'information des assurés allemands. Ce dispositif a donc été conçu en même temps qu'était mise en place l'épargne retraite individuelle complémentaire Riester. Il s'agissait donc clairement de sensibiliser les assurés sur le montant futur de leur retraite légale pour les inciter à recourir aux deux autres piliers du système de retraite.

La réforme est pleinement entrée en vigueur en 2004, après des périodes d'essai au cours des années 2002 et 2003. Gérée par l'assurance retraite allemande (*Deutsche Rentenversicherung*), elle implique l'envoi chaque année de trente-six millions de courriers d'information aux assurés.

A. L'ENVOI DE TROIS DOCUMENTS DONT LE CONTENU EST DÉFINI PAR LA LOI

La loi de 2001 a prévu que l'information aux assurés devait être délivrée par courrier et a défini le contenu et la fréquence de celle-ci.

Trois documents sont adressés aux assurés par l'assurance retraite :

- un document d'information sur la retraite (*Renteninformation*) ;
- un relevé de carrière (*Rentenauskunft*) ;
- un récapitulatif sur les droits à la retraite et la carrière (*Versicherungsverlauf*).

1. Le document d'information sur la retraite

Ce document de quatre pages est **adressé annuellement à chaque assuré atteignant l'âge de vingt-sept ans sans qu'il ait de démarche à accomplir**. Il comporte des informations sur les principales **règles de fonctionnement du régime de base de retraite allemand** :

- âge légal de départ ;
- montant du salaire moyen permettant de verser des cotisations donnant droit à un point ;
- valeur du point ;

- règles de revalorisation des pensions ;
- principes gouvernant l'assurance légale allemande ;
- rappel que le régime légal peut comporter une « *lacune de prévoyance* », ce qui constitue un moyen d'inciter à se tourner vers l'épargne retraite, sans que les deuxième et troisième piliers du régime soient cependant mentionnés ;
- les documents à fournir pour la reconstitution d'éléments de carrière éventuellement non pris en compte ;
- le numéro de téléphone d'information générale.

Le document d'information recense également des **éléments relatifs à la carrière de l'assuré à la date d'envoi du courrier** :

- montant des cotisations versées par l'assuré et son ou ses employeurs ;
- le cas échéant, montant des cotisations d'assurance vieillesse validées au titre des périodes de chômage, de congé maternité ou prestation de congé maladie de longue durée ou autres situations ouvrant droit à des validations gratuites ;
- nombre de points de retraite accumulés ;
- le montant mensuel des droits à pension de retraite accumulés au 1^{er} janvier de l'année d'envoi du courrier.

Le document d'information contient enfin des **projections sur la liquidation de la retraite de l'assuré** :

- date exacte à laquelle l'assuré pourra liquider sa retraite (en fonction de l'évolution de l'âge légal) ;
- montant mensuel de la pension d'invalidité pour incapacité de travail à laquelle l'assuré aurait droit s'il devait interrompre son activité professionnelle définitivement à la date d'envoi de la lettre ;
- estimation du montant mensuel de la pension de retraite en projetant pour toute la carrière de l'assuré le nombre de points obtenus au cours des cinq années précédant l'envoi du courrier (hypothèse 1) ;
- estimation du montant mensuel de la pension de retraite de l'assuré en projetant une augmentation de 1 % par an de son salaire sur toute sa carrière (hypothèse 2) ;
- estimation du montant mensuel de la pension de retraite de l'assuré en projetant une augmentation de 2 % par an de son salaire sur toute sa carrière (hypothèse 3).

Dès l'âge de vingt-sept ans, tous les assurés allemands sont donc informés de manière très complète sur le montant de leur future retraite légale.

2. Le relevé de carrière

Périodiquement, l'envoi du document d'information sur la retraite est complété par un **document sur la carrière professionnelle**.

Ce relevé est adressé lors du premier envoi du document d'information, lorsque l'assuré atteint l'âge de vingt-sept ans, puis à intervalles réguliers, aux âges de quarante-trois, quarante-neuf, cinquante-cinq, cinquante-huit, soixante et un et soixante-quatre ans.

Le relevé de carrière est présenté dans l'ordre chronologique en énumérant toutes les périodes d'assurance successives avec l'indication du type d'organisme ayant versé les cotisations, des dates exactes de cotisation, du montant global des cotisations versées, du nombre de mois d'assurance validés et de la nature de la période d'assurance validée.

3. Le récapitulatif

En fin de carrière, l'assurance retraite adresse à l'assuré un **descriptif détaillé des données complètes relatives à la carrière et aux droits à pension réunis au titre de la retraite légale**.

Ce récapitulatif se substitue, les années où il est envoyé, au premier document d'information sur les retraites. L'assuré en est destinataire lorsqu'il atteint les âges de cinquante-cinq, cinquante-huit, soixante et un et soixante-quatre ans.

Ce récapitulatif permet de signaler les erreurs ou omissions dans la prise en compte de sa carrière en retraçant l'ensemble de son parcours depuis l'âge de dix-sept ans afin d'inclure les années d'études supérieures.

*

Les différents documents d'information sont adressés aux assurés exclusivement sous forme papier. Le ministère du travail et l'assurance retraite ont écarté l'hypothèse de création de comptes individuels en ligne, notamment en raison du coût d'un tel dispositif et des difficultés de protection des données individuelles à l'égard de tiers.

B. L'ASSISTANCE AUX ASSURÉS

L'envoi des documents d'information est complété par une assistance aux assurés de la part des principaux organismes concernés.

Un **numéro de téléphone unique de renseignement** a été mis en place et un accueil est assuré dans des « **centres de consultation sur la retraite** ».

Ces centres sont organisés et financés par les dix-huit organismes chargés de l'information des assurés : un par Land et deux fédéraux (un pour l'assurance retraite et un pour le régime des fonctionnaires).

Il existe environ **soixante-dix centres** dont les conseillers sont des bénévoles formés par les caisses de retraite. Le premier objectif des centres est d'aider les assurés à arrêter leur compte individuel de retraite, mais ils fonctionnent comme des points de consultation et de renseignement.

Il est formellement interdit aux centres de conseiller les assurés sur des produits d'assurance complémentaire individuels ou d'entreprises. En revanche, il leur revient de faire connaître aux assurés les régimes d'aide à l'épargne retraite individuelle (défiscalisations et subventions Riester).

Ces actions sont complétées par l'organisation par l'assurance retraite de journées d'information (« *la prévoyance fait école* ») dans les entreprises et au sein d'organismes de formation pour adultes.

*

Le système d'information des assurés allemand est donc beaucoup plus complet que celui qui a été mis en place en France à travers le Gip Info-retraite¹. **La mise en place d'un tel dispositif était cependant plus aisée en Allemagne qu'en France, compte tenu du nombre plus réduit de régimes d'assurance vieillesse.**

A terme, lorsque sa montée en charge sera achevée, le dispositif du Gip Info-retraite permettra d'adresser à chaque assuré tous les cinq ans, à partir de l'âge de trente-cinq ans, un courrier commun de ses organismes de retraite obligatoires, récapitulant l'ensemble de ses droits. Ce n'est cependant qu'à compter de cinquante-cinq ans qu'il recevra une estimation de sa future retraite.

Le système allemand est particulièrement bien conçu car il permet aux assurés de disposer à un stade précoce de leurs carrières d'informations sur leurs droits et de projections relatives à leur future pension.

¹ Cf. rapport d'information Mecss Sénat n° 461 (2009-2010) de Christiane Demontès et Dominique Leclerc, « Retraites 2010 : régler l'urgence, refonder l'avenir ».

IV. LE RÉGIME DE RETRAITE DES AGENTS PUBLICS

Les agents publics allemands, de l'Etat fédéral (Bund), des Etats fédérés (Länder) et des communes, sont au nombre de 4,5 millions. Parmi eux, on compte un peu plus d'1,8 million de fonctionnaires et 2,6 millions d'agents contractuels. Les fonctionnaires des collectivités locales sont de loin les plus nombreux puisque l'Etat fédéral n'emploie que 130 000 fonctionnaires et 160 000 agents contractuels.

Par ailleurs, il n'existe plus, depuis les années soixante-dix, de fonction publique hospitalière en Allemagne. Les agents des hôpitaux publics, dont la plupart sont la propriété des communes, sont des agents de droit privé.

Le régime de retraite des agents publics diffère selon leur statut : les fonctionnaires disposent d'un régime spécial, tandis que les agents contractuels relèvent de l'assurance légale.

A. L'ÂGE DE DÉPART EN RETRAITE

1. Un âge légal de départ identique à celui du régime général pour la majeure partie des fonctionnaires

L'âge légal de départ à la retraite des fonctionnaires de l'Etat fédéral est aujourd'hui de soixante-cinq ans. Mais celui-ci sera porté à soixante-sept ans à l'horizon 2029, conformément à la loi du 9 mars 2007 qui s'applique aux fonctionnaires, à tout le moins ceux de l'Etat fédéral.

En effet, la réforme du fédéralisme, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2006, a transféré aux Länder la compétence de fixer le droit applicable à leurs agents et à ceux des communes. En conséquence, pour que l'âge légal de soixante-sept ans s'applique à ces fonctionnaires, il faut que chaque Land adopte une législation qui aligne ses dispositions sur celles de l'Etat fédéral en reportant, dans les mêmes conditions, l'âge de la retraite à soixante-sept ans. A l'heure actuelle, seul le Land de Bade-Wurtemberg a voté une telle législation.

Les fonctionnaires peuvent partir à la retraite à partir de l'âge de soixante-trois ans, sans condition de durée d'activité, en subissant des décotes de 3,6 % par an au moins, 10,8 % au maximum. Lorsque l'âge de départ sera reporté à soixante-sept ans, les décotes seront de 14,4 % au maximum. Il n'existe, en revanche, pas de surcotes pour les pensions des fonctionnaires, ces derniers partant très rarement à la retraite au-delà de l'âge légal.

Certaines catégories de fonctionnaires, en particulier les policiers et les pompiers, bénéficient d'un âge de départ dérogatoire. L'âge légal de départ à la retraite des policiers fédéraux est aujourd'hui de soixante ans, mais il doit être aligné sur l'âge « normal » en 2029. Seuls les pompiers fédéraux

continueront de bénéficier d'un régime dérogatoire, l'âge de leur départ à la retraite passant de soixante ans aujourd'hui à soixante-deux ans en 2029.

2. L'âge effectif de départ à la retraite des fonctionnaires

L'âge effectif moyen de départ à la retraite est de 62,6 ans pour les fonctionnaires de l'Etat fédéral, des Länder et des communes.

Cet écart entre l'âge légal de départ à la retraite et l'âge effectif s'explique, en grande partie, par l'application aux fonctionnaires de critères différents de départ anticipé pour incapacité de travail par rapport à ceux appliqués aux salariés du privé. En conséquence, seulement 22 % des fonctionnaires partent à la retraite à l'âge légal et 69 % d'entre eux bénéficient d'une pension pour incapacité de travail.

Cette situation est le résultat d'une politique d'économies, qui se traduit notamment par la réduction du nombre d'emplois publics, un fonctionnaire en retraite anticipée ayant un coût moins élevé qu'un fonctionnaire en activité.

B. DES RÈGLES PARTICULIÈRES

1. Le calcul des pensions

Pour pouvoir liquider sa pension, le fonctionnaire doit avoir accompli **au moins cinq années de service** et être toujours fonctionnaire au moment de la liquidation.

La pension d'un fonctionnaire correspond à **1,8 % du traitement** qu'il a perçu au moins pendant ses **deux dernières années d'activité** et majoré d'un supplément par enfant, **multiplié par la durée de son temps de service** et une décote éventuelle.

Le **taux de remplacement** doit être **compris entre 72,6 % et 35 % du traitement**. Le plancher de 35 % permet de répondre à l'exigence constitutionnelle de revenu suffisant, même pour les agents n'ayant effectué qu'une carrière très courte. Le **taux moyen de remplacement était en 2009 de 70,6 %**, soit sensiblement plus que celui des salariés du régime général.

Jusqu'à récemment, seules les pensions des fonctionnaires étaient assujetties à l'impôt sur le revenu. La Cour constitutionnelle allemande ayant jugé cette inégalité de traitement anticonstitutionnelle, le législateur a aligné le régime fiscal des pensions des assurés du régime de l'assurance légale sur celui des fonctionnaires.

2. La situation des agents contractuels

Les agents contractuels publics de l'Etat fédéral, des Länder et des communes sont affiliés à l'assurance légale. Comme les salariés du privé, ils **accumulent des points** tout au long de leur activité, sur la base d'un point par an pour le paiement de cotisations correspondant à une année pleine au salaire moyen. Les situations de moindre cotisation donnent droit à des bonifications (période d'éducation ou incapacité de travail). Le **montant de la retraite dépend donc de la durée de l'activité** dans la fonction publique et **du salaire moyen** que l'agent contractuel a perçu pendant cette période.

Ils bénéficient, en outre, d'une **couverture vieillesse complémentaire**, avec participation de l'employeur, qui correspond aux retraites d'entreprise des salariés du privé (le deuxième pilier). L'objectif est, comme pour les salariés du secteur privé, de compenser la baisse du taux de remplacement du régime de base.

Pour les agents contractuels de la fonction publique, l'âge moyen de départ à la retraite est de 60,1 ans.

*

Au cours de ses entretiens, la mission a souhaité savoir si le débat sur l'alignement public-privé était aussi prégnant en Allemagne qu'en France.

Selon le représentant de la Confédération allemande des syndicats (DGB), les **syndicats allemands sont favorables à l'intégration progressive des fonctionnaires dans le régime de l'assurance légale**. Ils estiment en effet qu'une telle mesure serait gage d'équité entre les corps sociaux.

Les représentants du **patronat** se montrent, quant à eux, **assez réticents**. Ils considèrent qu'il est, techniquement et politiquement, difficile d'affilier à un instant donné l'ensemble des fonctionnaires au régime de base. En revanche, une solution consisterait à n'intégrer au régime de l'assurance légale que les nouveaux fonctionnaires.

*

Réunie le mardi 13 juillet 2010, la Mecss a adopté le présent rapport d'information, dont la commission des affaires sociales a autorisé la publication.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 13 juillet 2010, sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission entend Alain Vasselle, président de la Mecss, et Christiane Demontès sur la présentation du rapport de la Mecss consacré à la réforme des retraites en Allemagne.

Alain Vasselle, président de la Mecss, rapporteur. - La Mecss a décidé de consacrer l'essentiel de ses travaux de 2010 à la question des retraites. Après le rapport de Christiane Demontès et Dominique Leclerc sur les enjeux du rendez-vous 2010, la mission a souhaité analyser l'organisation, le pilotage et le financement des retraites en Allemagne. Une délégation de la mission s'est donc rendue à Berlin en juin dernier.

Le cas allemand est intéressant à plusieurs titres : la situation démographique y est plus préoccupante qu'en France, puisque le vieillissement de population s'accompagne d'un taux de natalité très bas ; les gouvernements successifs ont conduit plusieurs réformes au cours des deux dernières décennies, qui ont concerné tous les paramètres du système ; l'Allemagne a la réputation de savoir, mieux que la France, mener des évolutions en concertation avec les partenaires sociaux ; enfin, elle s'est engagée dans le développement d'un système d'épargne retraite individuelle original, conçu pour favoriser dans toute la mesure du possible les personnes ayant les revenus les plus modestes. Pour toutes ces raisons, le modèle allemand est susceptible d'éclairer utilement les débats parlementaires de l'automne prochain sur la réforme des retraites.

Christiane Demontès, rapporteure. - Aujourd'hui, le système allemand repose sur trois piliers : l'assurance retraite légale ; les retraites d'entreprise ; l'épargne retraite individuelle.

L'assurance retraite légale et les pensions des fonctionnaires représentent, aujourd'hui encore, la très grande majorité des ressources des retraités : environ 80 %, contre 5 % pour les retraites d'entreprise et un peu plus de 10 % pour le pilier privé facultatif.

Ce premier pilier est composé d'un régime général, plus couramment appelé l'« assurance légale allemande » et de plusieurs régimes spécifiques à certaines professions (fonctionnaires, agriculteurs, professions libérales).

L'assurance légale, universelle et obligatoire a conservé jusqu'à présent les principales caractéristiques de ses origines bismarckiennes :

- un financement par cotisations : la branche vieillesse est majoritairement financée par des cotisations assises sur un salaire brut sous plafond, les prestations relevant de la solidarité nationale devant, en principe, être couvertes par l'impôt. Le produit de ces cotisations ne représente toutefois que les trois quarts des recettes totales de l'assurance légale, le quart restant est assuré par des versements provenant du budget de l'Etat fédéral ;

- un financement égal employeur-employé : le taux de cotisation, actuellement de 19,9 %, est partagé par moitié entre le salarié et l'employeur, soit 9,95 % chacun ;

- une gestion paritaire : l'assurance retraite allemande est, comme les autres branches, gérée de manière paritaire par les représentants des assurés et des employeurs.

Calculée en annuités jusqu'en 1992, la pension de retraite légale est, depuis lors, exprimée en points, même si le système est en fait intermédiaire entre un régime à annuités et un régime par points puisque, en pratique, la pension versée dépend du nombre d'années de cotisations et du montant du salaire perçu.

L'assuré accumule des points tout au long de sa vie, sur la base d'un point par an pour le paiement de cotisations correspondant à une année pleine au salaire moyen. Les cotisations sont toutefois plafonnées ; l'assuré ne peut pas accumuler plus de deux points par an. A l'inverse, les situations de moindre cotisation donnent droit à des bonifications (faible revenu, période d'éducation des enfants) ou à une modulation du niveau des cotisations (période de chômage).

Comme ses voisins européens, l'Allemagne doit faire face aux conséquences financières et sociales du vieillissement de sa population, qui exerce mécaniquement une pression sur l'assurance retraite légale, contrainte de verser des pensions plus longtemps. Mais le défi démographique que le pays doit surmonter va bien au-delà du seul problème du vieillissement. L'Allemagne se caractérise en effet par l'un des taux de fécondité les plus bas d'Europe (1,38 enfant par femme en 2008).

La conjugaison de ces deux phénomènes se traduit par un véritable déclin démographique : la population devrait passer de quatre-vingts millions d'habitants aujourd'hui à soixante-cinq ou soixante-dix millions d'ici 2060. L'Allemagne perdrait alors son statut de pays le plus peuplé de l'Union européenne, au profit de la Grande-Bretagne.

Plusieurs des interlocuteurs de la délégation ont expliqué que la société allemande continue à exercer une pression morale sur les femmes qui décident de poursuivre leur activité professionnelle, tout en élevant leurs enfants. Heureusement, les mentalités évoluent et les pouvoirs publics

commencent à prendre des mesures destinées à faciliter la garde d'enfants. Mais beaucoup reste encore à accomplir, notamment en matière d'infrastructures.

Dès les années quatre-vingt-dix, l'Allemagne a entrepris une adaptation de son système de retraite, rendue nécessaire par la réunification et l'apparition des premiers déficits. Celle-ci s'est poursuivie au tournant des années 2000, sous le gouvernement du chancelier Schröder, dont la priorité était de garantir, dans le contexte de la mondialisation, la compétitivité de l'économie allemande. Les objectifs affichés étaient clairs : stabiliser les taux de cotisations et ralentir la dynamique des dépenses.

La réforme la plus emblématique a consisté à développer le deuxième pilier de retraite d'entreprise et, surtout, à renforcer le troisième pilier par capitalisation, le but étant de compenser la diminution attendue des taux de remplacement dans le régime de base. Parallèlement, plusieurs modifications importantes ont été introduites dans le premier pilier afin d'assurer sa viabilité à long terme.

Deux dispositions législatives adoptées en 2001 encadrent strictement l'évolution du régime d'assurance retraite par répartition :

- un plafond de taux de cotisations : celui-ci ne doit pas dépasser 20 % jusqu'en 2020 et 22 % jusqu'en 2030. En cas de non-respect de ces objectifs, le gouvernement fédéral est tenu de proposer des mesures correctrices ;

- un plancher de taux de remplacement net (après cotisation mais avant impôt) : celui-ci ne doit pas passer en dessous des 46 % jusqu'en 2020 et des 43 % jusqu'en 2030. En cas de franchissement de ce seuil, le gouvernement fédéral a l'obligation légale de proposer des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions.

L'Allemagne a également cherché à ralentir la dynamique des dépenses de retraite, en jouant sur le mécanisme de revalorisation des pensions. L'indexation des pensions repose aujourd'hui sur l'évolution du salaire brut moyen, mais aussi sur deux autres facteurs :

- le « facteur Riester » qui sert à tenir compte d'une part, de l'évolution des taux de cotisations à l'assurance légale, d'autre part, des contributions effectuées par les assurés dans un dispositif de prévoyance vieillesse facultatif. Concrètement, le développement des contrats d'épargne retraite affecte négativement l'évolution des pensions de base ;

- le « facteur de viabilité » qui reflète l'évolution du rapport de dépendance économique (c'est-à-dire du rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants). En pratique, lorsque ce rapport de dépendance économique se dégrade, la progression du salaire brut moyen n'est répercutée qu'en partie, limitant ainsi la revalorisation des pensions.

Ces deux facteurs, respectivement introduits en 2001 et 2004, ont pour effet de minorer l'évolution des pensions telle qu'elle résulterait uniquement de l'évolution du salaire brut moyen.

Malgré son caractère a priori automatique, le mécanisme de revalorisation des pensions n'a, en réalité, été appliqué stricto sensu qu'en 2007. Son application à la lettre aurait en effet conduit à une diminution des pensions. Il est cependant prévu que les retards pris dans l'application des mécanismes correctifs devront être rattrapés au cours des prochaines années.

Enfin, après une nouvelle hausse du taux de cotisations au 1^{er} janvier 2007 - celui-ci s'établissant désormais à 19,9 % -, la « grande coalition » a décidé de relever progressivement l'âge de départ à la retraite de soixante-cinq à soixante-sept ans entre 2012 et 2029. L'âge légal de départ à la retraite sera augmenté d'un mois par an les douze premières années et de deux mois par an les six années suivantes. Le nouvel âge de soixante-sept ans s'appliquera donc aux personnes nées à partir de 1964.

La loi du 9 mars 2007 relevant l'âge légal maintient toutefois la possibilité de partir dès soixante-trois ans, dès lors que l'assuré justifie de trente-cinq années de cotisations mais avec une décote de 3,6 % par année manquante. Elle prévoit également des aménagements pour certaines catégories de population (salariés ayant effectué une longue carrière, handicapés lourds, accidentés du travail, mineurs de fond, etc.).

Selon les responsables de l'assurance retraite légale, les gains financiers de cette mesure pour le régime seraient faibles à moyen terme pour deux raisons :

- d'une part, étant donné le caractère très progressif de la réforme, une petite partie seulement des retraités auront réellement liquidé leur pension à soixante-sept ans d'ici 2030 ;

- d'autre part, le fait que les actifs travailleront plus longtemps va améliorer le ratio de dépendance qui, en conséquence, jouera d'autant moins à la baisse sur le niveau des pensions.

Les premiers effets financiers ne devraient donc être véritablement observés qu'à partir de 2040.

L'ensemble de ces réformes commence à porter ses fruits sur le plan financier puisque le régime de l'assurance légale est structurellement équilibré et dégage même chaque année des excédents. Ainsi, l'assurance retraite légale disposait, en 2008, d'environ 244 milliards d'euros de recettes pour 240 milliards de dépenses. Selon les projections de l'assurance retraite datant de 2008, les excédents attendus dans les prochaines années permettraient d'atteindre l'objectif fixé par la loi d'un niveau de réserves équivalent à un mois et demi de prestations retraite, puis d'amorcer une réduction des taux de cotisation à partir de 2012.

Il existe donc aujourd'hui un certain consensus en Allemagne pour estimer que le système est viable financièrement à moyen terme. Certes, la crise économique n'a pas permis, en 2009, d'augmenter les réserves, contrairement à ce qui était prévu, mais la bonne résistance du marché du travail allemand devrait préserver le volume des recettes de cotisations.

Au-delà des enjeux en termes de financement de l'assurance légale, la question de l'allongement de la durée de la vie active revêt une importance particulière dans une Allemagne confrontée à des perspectives démographiques sombres, qui risquent d'entraîner à l'avenir des problèmes de main-d'œuvre pouvant, in fine, compromettre sa compétitivité.

Les pouvoirs publics ont donc mis en place, depuis quelques années, une politique dite de « vieillissement actif », dont l'objectif est d'augmenter le taux d'emploi des seniors et de mieux réintégrer les chômeurs âgés sur le marché du travail. Plusieurs mesures ont été prises dans ce sens : encouragement de la formation professionnelle continue pour les seniors, revalorisation de la subvention versée aux entreprises qui recrutent des travailleurs âgés, allègement de charges sociales, extinction progressive des dispositifs de départ anticipé, etc.

Cette politique volontariste conjuguée à un âge légal de la retraite assez élevé commence à produire ses effets puisque le taux d'emploi des seniors est passé de 44,9 % en 2005 à 55 % aujourd'hui.

Les syndicats ne contestent pas ces résultats encourageants mais font néanmoins valoir que le report à soixante-sept ans de l'âge légal de départ à la retraite est une mesure qui « n'a pas de sens », tant que les seniors continueront à avoir des difficultés à se maintenir dans l'emploi. De leur côté, les employeurs prennent progressivement conscience qu'ils doivent mettre en place des actions de formation personnalisée à destination de leurs salariés âgés.

Le report de l'âge légal de départ à la retraite a aussi soulevé la question de la pénibilité de certaines professions : appuyée par certains syndicats, une partie du SPD a fermement revendiqué des aménagements spécifiques pour les professions considérées comme pénibles, tels les couvreurs et les infirmières. Ces propositions se sont toutefois rapidement vu opposer une fin de non-recevoir au motif qu'elles étaient difficilement réalisables.

En contrepartie, la loi de 2007 a instauré un nouveau dispositif permettant aux assurés ayant effectué une longue carrière - plus de quarante cinq ans de cotisations - de partir à soixante-cinq ans sans décote.

Au vu de la difficulté à définir et mesurer la pénibilité du travail, les syndicats estiment préférable de ne pas classer les métiers selon leur degré de pénibilité, ce qui pourrait poser des problèmes d'ordre technique mais aussi engendrer des inégalités entre catégories de travailleurs. Ils plaident toutefois pour l'adaptation du dispositif de retraite anticipée pour incapacité de travail

afin d'offrir davantage de protection, notamment aux travailleurs les plus fragiles. Ils insistent aussi sur la nécessité de prévenir la pénibilité en améliorant les conditions de travail.

***Alain Vasselle, président de la Mecss, rapporteur.** - La philosophie des réformes conduites au cours des dernières années soulève des interrogations sur le niveau des pensions. Il apparaît clairement que ces évolutions ont pour conséquence une diminution du taux de remplacement. Le taux de remplacement brut, qui était de 48 % en 2003, ne serait plus que de 39 % en 2030.*

C'est pourquoi, la réforme de 2001 a mis l'accent sur l'épargne retraite en encourageant à la fois les retraites d'entreprise et l'épargne retraite individuelle, qui constituent les deuxième et troisième piliers du système. Pour tous les acteurs du secteur, cette réforme a marqué un changement de paradigme dans la conception du système de retraite allemand : jusqu'alors, on attendait du système de retraite légal qu'il offre à chaque assuré les moyens de subvenir à ses besoins pendant la retraite ; désormais, la pension de base doit être combinée aux deux autres piliers pour y parvenir.

Les retraites d'entreprise existent depuis plus de cent cinquante ans en Allemagne. Ces régimes, dont la mise en œuvre a toujours été laissée au libre choix des entreprises elles-mêmes, ont connu leur apogée pendant les années soixante-dix mais déclinent depuis lors. La réforme de 2001 a donc tenté de les relancer : à la demande de leurs salariés, les entreprises doivent leur permettre de placer une partie de leur rémunération sur un dispositif de retraite d'entreprise assorti d'avantages fiscaux.

Cette faculté n'a pas entraîné de bouleversement spectaculaire : certes, le nombre de salariés bénéficiant d'une retraite d'entreprise a un peu augmenté - ils sont dix-sept millions aujourd'hui - mais les syndicats constatent le désengagement des entreprises, ce qui, combiné au plafonnement du taux de cotisations, marque une tendance forte à l'individualisation de la retraite.

La partie la plus intéressante de la réforme « Riester » de 2001 est celle qui concerne l'épargne retraite individuelle, troisième pilier du système de retraite. L'Allemagne a en effet mis en place un dispositif de subventionnement direct de l'épargne retraite assez original. Depuis cette réforme, tous les salariés qui cotisent directement à un plan de retraite agréé ont droit à une subvention, versée sur le compte d'épargne du bénéficiaire. Elle se compose d'un montant de base et d'un supplément par enfant.

Pour bénéficier du montant maximal de la subvention (154 euros par an), il faut placer 4 % de son salaire annuel brut sur un produit d'épargne retraite agréé. Une épargne inférieure donne droit à une prime proratisée à l'euro près. Le supplément par enfant s'élève à 185 euros par an et par enfant, et même à 300 euros pour ceux nés après 2008.

Les foyers les plus modestes bénéficient d'un régime dérogatoire qui leur permet d'obtenir le montant maximal de la prime en ne souscrivant que le minimum obligatoire de 60 euros par an, même s'il est inférieur à 4 % de leur revenu. Pour certains foyers, la subvention représente en conséquence 90 % de l'épargne constituée.

Une deuxième forme d'incitation consiste en des déductions du revenu imposable des sommes versées sur le produit d'épargne retraite. Ce système, qui est alternatif au précédent et plafonné à 2 100 euros par an, est généralement plus avantageux pour les salariés dont les revenus sont élevés.

Ce troisième pilier du système allemand a démarré assez timidement, notamment parce que le régime juridique des contrats était très complexe. Les conditions de certification des contrats ont été simplifiées et les avantages relatifs des produits d'assurance vie ont été supprimés, ce qui a permis une accélération du développement de l'épargne retraite « Riester ». Ainsi, à la fin de l'année 2009, treize millions et demi de personnes avaient souscrit un contrat, soit 30 % environ des quarante-trois millions d'actifs, ce qui est loin d'être négligeable pour un dispositif qui demeure purement facultatif. Il a coûté 2,5 milliards d'euros à l'Etat en 2009 au titre des subventions et 6,5 milliards depuis son entrée en vigueur.

Près de dix ans après sa création, le dispositif « Riester » fait encore l'objet de débats. Faute d'étude approfondie sur les personnes souscrivant ces contrats, la part de la population qui n'est couverte ni par une retraite d'entreprise ni par un dispositif « Riester » n'est pas connue avec précision. Les syndicats estiment que les salariés aux revenus les plus faibles ou dont la situation sur le marché du travail est la plus précaire restent à l'écart de ces contrats d'épargne retraite.

La principale interrogation concerne la capacité de ce système à compenser la diminution du taux de remplacement dans la retraite légale. Le ministère du travail publie régulièrement un tableau démontrant que cette compensation est bien assurée, mais à condition que chaque assuré utilise à plein le dispositif « Riester » pendant toute la durée de sa carrière, ce qui n'est naturellement pas le cas aujourd'hui. Dans ces conditions, l'efficacité des retraites « Riester » demeure débattue, mais ces produits sont de plus en plus utilisés par les Allemands, qui souhaitent profiter des avantages importants qui leur sont associés.

L'une des particularités du système allemand réside dans l'efficacité du dispositif d'information des assurés pendant leur vie active, beaucoup plus complet qu'en France : dès l'âge de vingt-sept ans, chacun reçoit un document annuel sur les règles de fonctionnement du régime de base de retraite, mais aussi les éléments relatifs à sa propre carrière et surtout trois estimations du montant futur de sa retraite de base en fonction de trois hypothèses d'évolution de ses revenus. Ces projections permettent de sensibiliser très tôt les salariés à l'utilité de compléter leur future pension légale en recourant aux dispositifs d'entreprise ou à l'épargne retraite

individuelle. Périodiquement, ils reçoivent également le récapitulatif des éléments de carrière connus de l'assurance retraite, ce qui leur permet de signaler des erreurs pour obtenir des rectifications.

Ce dispositif implique l'envoi de trente-six millions de lettres aux assurés chaque année. Le ministère du travail et l'assurance retraite ont écarté l'hypothèse de création de comptes individuels en ligne, en raison de son coût et des difficultés de protection des données individuelles à l'égard de tiers.

L'information des assurés est donc meilleure que par le GIP Info retraite institué par la loi Fillon, mais il faut reconnaître que le nombre réduit de régimes d'assurance vieillesse a facilité la mise en place de ce droit à l'information en Allemagne.

Enfin, à ces courriers s'ajoutent un numéro unique de renseignement et l'accueil individuel des assurés dans l'un des soixante-dix centres de consultation sur la retraite. S'il leur est formellement interdit de conseiller les assurés sur des produits d'assurance complémentaire, individuels ou d'entreprises, il leur revient de les informer sur les régimes d'aide à l'épargne retraite individuelle.

Le déplacement de la Mecss à Berlin a été l'occasion de constater que le fameux consensus social allemand, souvent loué, a été écorné ces dernières années. La cogestion a sans doute facilité la réforme importante de 2001, mais les évolutions ultérieures ont été beaucoup moins concertées. Les échanges avec les représentants des syndicats, du patronat et du ministère fédéral des affaires sociales et du travail ont révélé de profondes divergences de vues entre les partenaires sociaux, en particulier sur la question du report de l'âge légal de départ décidé en 2007. Alors que les employeurs ont, dès l'origine, soutenu cette mesure, les syndicats continuent de la combattre avec force. Le seul consensus entre gouvernement et partenaires sociaux en matière de retraite porte actuellement sur l'emploi des seniors.

Le système allemand, sans être un modèle pour la France, est donc riche d'enseignements. Ses évolutions reposent sur une volonté, assumée par une population qui fait peu d'enfants, de ne pas transférer aux générations futures la charge des retraites d'aujourd'hui. Le recours à l'épargne retraite a pris, dans ce pays, une forme originale dans le souci d'en faire bénéficier la totalité de la population. Enfin, l'information donnée aux assurés sur les retraites y est beaucoup plus complète qu'en France, et c'est là un exemple à suivre.

Catherine Procaccia. - *Cet éclairage est intéressant mais je suis dubitative sur les enseignements que l'on pourrait en tirer.*

Pourriez-vous préciser quel était l'âge légal de départ à la retraite en Allemagne avant que celui-ci ne passe de soixante-cinq à soixante-sept ans en 2007 ? Comment sont pris en charge les polypensionnés, c'est-à-dire ceux qui changent de régime de retraite de rattachement au cours de leur carrière : les

artisans et professions libérales ont-ils le même système que les salariés et sont-ils moins pénalisés outre-Rhin qu'en France ? Enfin, le système de retraite allemand tient-il compte des carrières effectuées dans l'ex-RDA ou à l'étranger ? Je pense, entre autres, aux Hongrois, aux Polonais ou encore aux Français.

Pour terminer, permettez-moi une anecdote. Lors du dîner de clôture de la présidence espagnole de l'Union européenne auquel j'assistais en tant que vice-présidente de la commission, nos collègues présidents de commission parlementaire m'ont interrogée sur les raisons de la grève du 24 juin. « Le report de l'âge légal de la retraite de soixante à soixante-deux ans », leur ai-je répondu. J'ai fait rire tout le monde ! Des Hollandais en passant par les Lituaniens et les Allemands, jusqu'aux Roumains, qui songent, eux, modestement à porter l'âge de départ à la retraite de soixante-deux à soixante-quatre ans. L'âge moyen de départ à la retraite est en moyenne de soixante-quatre à soixante-cinq ans en Europe et certains envisagent de l'allonger à soixante-sept ou soixante-neuf ans pour pérenniser leur système de retraite.

Jacky Le Menn. - *La comparaison avec l'Allemagne, le pays avec lequel nous avons le plus d'affinités commerciales et économiques, n'est pas sans intérêt. Néanmoins, comparaison n'est pas raison : outre que leur population vieillissante est en déclin - ce qui n'est pas notre cas -, il n'existe pas de régimes complémentaires obligatoires. Le but avoué de la réforme allemande est d'assurer l'équilibre financier du système en diminuant le niveau des pensions. D'où l'opposition des partenaires sociaux. L'implication forte des régions dans le financement des retraites constitue-t-elle un élément à importer en France ? Enfin, les Allemands n'ont pas résolu les problèmes de l'emploi des seniors et de la pénibilité. En bref, l'exemple allemand ne constitue pas une solution toute faite, notamment sur le report de l'âge légal de départ à la retraite, combattu à juste titre dans notre pays. D'autant qu'il ne permet pas de réaliser les économies globales nécessaires à la pérennisation du système de retraite par répartition.*

Alain Gournac. - *Les cultures allemandes et françaises sont profondément différentes : imaginez la stupéfaction d'un Français de vingt-sept ans recevant une information sur la retraite qu'il prendra à soixante-sept ans. Les jeunes Allemands, au contraire, sont intéressés car ils doivent prendre des décisions très tôt. Pourquoi cependant, les centres d'information sur la retraite ne peuvent-ils donner des informations sur les produits d'épargne retraite individuelle ? Gardons-nous de porter au pinacle le système à l'allemande, il n'est pas parfait. Quid de leur politique nataliste ? Augmenter la subvention à l'épargne retraite pour chaque enfant va-t-il suffire ? Enfin, quel était le système de retraite en Allemagne de l'Est ? Et que s'est-il passé au moment de la réunification ?*

Gisèle Printz. - *Le système de retraite allemand comporte-t-il des dispositions spécifiques pour les femmes ?*

Isabelle Debré. - *En somme, l'Allemagne est passée progressivement à un mix intégrant le système par points, lequel a la faveur de la Suède. Pour moi, l'important est que les Allemands, qui sont d'ailleurs très intéressés par notre système de participation, d'intéressement et d'épargne, ont cherché à faciliter la retraite par capitalisation. Les Français sont prêts à emprunter cette voie complémentaire tant ils savent que leur retraite ne sera pas celle attendue. Pour preuve, les plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco) qui ont bondi de 49 % fin 2009 pour un encours aujourd'hui de l'ordre de 2,7 milliards. Je regrette que l'on n'ait pas exploré cette piste dans la réforme des retraites. A titre personnel, je déposerai à ce sujet des amendements au projet de loi de finances.*

Christiane Demontès, rapporteure. - *En Allemagne, l'âge légal de départ à la retraite a été porté à soixante-cinq ans à partir de 1992, pour tous. Auparavant, il était de soixante-trois ans pour les hommes et de soixante ans pour les femmes. Le report de soixante-cinq à soixante-sept ans, décidé en 2007, s'étale sur une période très longue, j'insiste sur ce point. Le cas des polypensionnés pose moins de problèmes outre-Rhin, car le nombre des régimes de retraite y est beaucoup plus réduit qu'en France. La mission n'a pas creusé la question de la prise en compte des carrières étrangères. En revanche, nous savons que le niveau des pensions demeure inférieur dans les Länder de l'ex-RDA.*

J'indique à Jacky Le Menn qu'il n'est pas question de « modèle allemand », mais de repérer les bonnes et les mauvaises idées à l'étranger. J'ai, pour ma part, été très frappée par le sentiment de culpabilité des Allemands vis-à-vis des générations futures en raison de leur déclin démographique.

Isabelle Debré. - *Pourquoi ce déclin ?*

Christiane Demontès, rapporteure. - *Les Allemands n'ont rien fait pour encourager les femmes à travailler et à avoir des enfants. De l'organisation de la petite enfance jusqu'à celle de l'école, tout concourt à privilégier la garde de l'enfant à la maison par sa mère. Certes, l'Etat fédéral et certains Länder s'interrogent sur la construction d'équipements de garde collective. Mais le coût sera élevé, d'autant qu'ils partent de rien. Résultat, les femmes qui travaillent, pour la plupart, n'ont pas l'intention d'avoir des enfants.*

Isabelle Debré. - *Il serait intéressant de disposer de statistiques plus précises sur la population active féminine. L'avantage lié à la naissance des enfants bénéficie-t-il aux femmes ?*

Christiane Demontès, rapporteure. *Plutôt aux familles ! Mais il existe un système de majoration.*

Alain Gournac. - *Les Allemands ont retiré aux femmes les trois ans d'avantage en termes de durée de cotisations, ils n'ont ni crèche ni système de garde d'enfants en entreprise.*

Alain Vasselle, président de la Mecss, rapporteur. - Les subventions à l'épargne retraite individuelle ne sont pas accordées par les Länder mais par l'Etat fédéral.

Parmi les enseignements à tirer du système allemand, il y a notamment l'information des assurés très en amont, dès l'âge de vingt-sept ans.

Les Allemands savaient que leur système de retraite par répartition ne pourrait assurer de manière pérenne un taux de remplacement acceptable pour les futurs retraités. Ils ont donc imaginé ce troisième pilier, accessible même aux personnes à revenus modestes grâce aux subventions.

Sommes-nous certains que le système de retraite par répartition assurera à nos enfants et petits-enfants un pouvoir d'achat équivalent à celui des retraités actuels ? Si tel n'est pas le cas, il faut réfléchir dès aujourd'hui, parallèlement aux réformes paramétriques, à une réforme systémique, par exemple celle du basculement vers un système de retraite par points d'ici vingt ans, que le précédent rapport de la Mecss a envisagé. A moins d'une croissance soutenue du Pib, la progression des retraites risque d'être freinée : il faudra donc qu'elle soit complétée par des revenus autres que ceux des retraites complémentaires, elles-mêmes confrontées à des réformes douloureuses, à l'instar de l'Agirc-Arrco. Sans nécessairement reproduire le système allemand, il faut commencer à réfléchir à une réforme plus structurelle.

En Allemagne, le passage de l'âge légal de départ de soixante-cinq à soixante-sept ans a provoqué la fin du consensus entre les partis politiques et les partenaires sociaux, d'autant que les résultats financiers ne semblent pas devoir être à la hauteur des espérances. C'est pourtant le report de l'âge légal à soixante-cinq ans, en 1992, qui a permis au système de dégager un léger excédent. Nous n'échapperons pas au report de l'âge légal : de nouvelles ressources ne feraient que repousser l'échéance...

Jacky Le Menn. - Une véritable réforme systémique à l'horizon de quinze ou vingt ans exigera un consensus, car elle devra être portée par l'ensemble de la société. On ne peut pas passer en force.

Alain Vasselle, président de la Mecss, rapporteur. - Il faudrait travailler à l'horizon 2030-2040, non à l'horizon 2020, ce qu'envisage notre future réforme. On ne pourra agir uniquement sur les paramètres : il faut se préparer à une réforme plus structurelle.

Christiane Demontès, rapporteure. - Notre rapport souligne qu'il faut y travailler dès maintenant, sans attendre 2020.

Jacky Le Menn. - On ne peut se permettre de perdre vingt ans.

Christiane Demontès, rapporteure. - Pour répondre à Isabelle Debré, le taux d'emploi des femmes de moins de vingt-quatre ans est de 30 % en France, contre 48 % en Allemagne ; celui des femmes de vingt-cinq à

quarante-neuf ans est identique, soit 80 % dans les deux pays ; celui des cinquante - cinquante-neuf ans, de 60 % en France contre 69 % en Allemagne. La différence essentielle tient au fait que les femmes qui travaillent n'ont pas d'enfant : je l'ai dit, le taux de fécondité y est de 1,38, contre 2,01 chez nous.

Sans être un modèle, le système allemand mérite qu'on s'y intéresse. Sa principale réussite est d'avoir pu porter le taux d'emploi des seniors de 45 % à 55 % en quelques-années, ce que nous ne sommes pas parvenus à faire encore.

***Isabelle Debré.** - En France, nous avons aussi augmenté le taux d'emploi des cinquante - cinquante-cinq ans, certes dans une moindre mesure. C'est la tranche d'âge suivante qui reste à l'écart du marché du travail, ce qui s'explique pour partie par la proximité de l'âge légal de départ de soixante ans.*

La Mecss adopte le rapport d'information, dont la commission autorise la publication.

ENTRETIENS DE LA MISSION À BERLIN

- **Assurance retraite (Deutsche Rentenversicherung Bund)**
 - M. Jurgen Meierkord
 - Dr Reinhold Thiede

- **Confédération allemande des syndicats (Deutsche Gewerkschaftsbund)**
 - M. Ingo Nürnberger
 - Mme Alexandra Kramer

- **Fédération des employeurs allemands (Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände)**
 - Dr Martin Kröger
 - Mme Angela Schneider-Bodien

- **Ministère du travail et des affaires sociales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)**
 - M. Christoph Schumacher-Hildebrand
 - M. Bernhard Traut