

Allemagne

La politique des retraites - mission impossible ?

Brigitte Lestrade

Introduction

Alors que l'assurance-retraite, créée par le Chancelier Bismarck en 1889, n'a guère subi de changements, même pendant les périodes troublées des deux guerres mondiales et des crises économiques que le monde a connu pendant la première moitié du 20^{ème} siècle, les réformes de cette branche essentielle de la sécurité sociale se succèdent à un rythme accéléré depuis 25 ans. Conçu au départ comme un moyen de combattre la pauvreté d'une fraction importante de la population, ce n'est que bien après la création des deux États allemands que la réforme des retraites de 1957 introduisit, dans la seule partie occidentale, un changement de paradigme majeur en transformant la retraite du complément qu'elle fut pendant près de soixante-dix ans en une véritable allocation de substitution du salaire antérieur. Si l'esprit de cette réforme est resté vivant pendant les trente années qui suivirent, une période qui coïncide en grande partie avec les trente glorieuses, les dernières décennies ont connu une telle succession de réformes, introduites tant par la droite que par la gauche, parfois séparément, parfois ensemble, qu'on peut s'interroger sur la viabilité de mesures décidées par les pouvoirs publics, qui se trouvent aussitôt corrigées par le gouvernement suivant. Il est vrai que le grave déficit démographique dont souffre l'Allemagne depuis la fin du baby-boom fait peser une charge financière croissante sur des jeunes générations qui s'amenuisent. Ce déséquilibre entre le nombre de personnes âgées qui s'accroît et celui des jeunes qui se réduit s'accompagne de la perspective d'une augmentation de la pauvreté parmi les retraités, le gouvernement étant soucieux de préserver une base de financement saine et la soutenabilité du système de retraite. Après une

brève présentation des caractéristiques du système allemand et de ses modifications majeures, cette étude se penche sur les réformes entreprises par l'actuel gouvernement. Ainsi seront étudiées les raisons qui ont poussé la grande coalition à entreprendre une rénovation du système de retraites qui avait été réformé à plusieurs reprises peu de temps auparavant et le détail des mesures entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2014. Devant les nombreuses critiques formulées à l'encontre tant du financement du système que de sa pérennité ou de l'absence de justice sociale, on peut se demander si les défis auxquels la société allemande est confrontée permettent la conception d'un système de retraite qui résiste aux contraintes du futur. L'adage de l'ancien ministre du Travail, Norbert Blüm, selon lequel « les retraites sont sûres » est aujourd'hui perçu comme de l'ironie amère par une frange croissante de jeunes inquiets pour leur avenir.

Un bref historique du système de retraite

Un système stable pendant longtemps

En l'absence de système de retraite jusqu'à la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, la pauvreté et la précarité liées à l'âge étaient prises en charge, en dehors de la famille, par différentes institutions, les églises, les communes, les corporations et certaines entreprises. Ce ne fut pas tant la prise de conscience au niveau des pouvoirs publics de l'insuffisante couverture de ces systèmes parcellaires que les desseins politiques du Chancelier du Reich d'alors, Otto von Bismarck, qui conduisit à la création d'un système de sécurité sociale au sein du nouvel empire fondé en 1871. La loi sur l'assurance invalidité et vieillesse (Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz), votée avec une faible majorité au parlement du Reich, est entrée en vigueur en 1891 en tant que troisième branche de la sécurité sociale (après l'assurance maladie en 1883 et l'assurance accident en 1884). Elle constitue la base du système actuel de l'assurance retraite légale, dans la mesure où ont été introduits à l'époque des principes qui perdurent, tels que celui du versement de cotisations en tant que prérequis pour l'obtention de prestations. Au départ, elle concernait essentiellement les ouvriers dans l'industrie et l'agriculture ainsi que les employés modestes¹. L'objectif à l'époque était double : soulager la misère en apportant un complément de ressources aux personnes âgées et décharger financièrement les communes qui étaient en première ligne pour le soutien aux indigents. De par sa conception, le système était statique. Le niveau du salaire ne jouait aucun rôle au moment du premier calcul de la retraite, et la dynamisation, c'est-à-dire l'adaptation du montant des retraites individuelles aux salaires ou aux prix pendant la durée de leur versement, était inconnue (Schmähl, 2010). Déjà à l'époque, la question du financement de

¹ Les nouveaux assurés, ouvriers et employés âgés de 16 à 70 ans, étaient obligés de cotiser à la nouvelle assurance retraite. La cotisation était de 1,7%, payée pour moitié par l'employeur et par le salarié. La retraite était versée à partir de 70 ans d'âge pour une durée de cotisation minimale de 30 ans. L'espérance de vie à l'époque se situait à environ 50 ans, d'après Hubert Seiter, le secrétaire général de l'assurance retraite allemande (Deutsche Rentenversicherung, DRV)

l'assurance retraite, par répartition ou par capitalisation, a donné lieu à de vives discussions. C'est le système par répartition, complété par une subvention de l'Etat, qui fut préféré, Bismarck ne souhaitant pas porter atteinte aux économies des pauvres. Ce système est resté inchangé pendant près de 70 ans en RFA, jusqu'à la grande réforme de 1957 ; en RDA, il fut maintenu tel quel jusqu'en 1990, quand, après la chute du Mur de Berlin, s'y est substitué le système de retraite ouest-allemand, en même temps que le mark ouest-allemand a été conquis par la RDA.

Un changement de paradigme en 1957

Ce ne sont pas les grands bouleversements de la première moitié du 20^{ème} siècle qui ont ébranlé le système d'assurance retraite. Il a fallu attendre 1957 et le gouvernement de Konrad Adenauer pour que la conception même de l'assurance vieillesse soit totalement modifiée. Ce changement, que le Bundestag a voté à une très large majorité², marquait la transformation de la retraite comme complément de ressources en versement de remplacement du salaire. Ce changement de paradigme impliquait une double exigence : il convenait d'accroître considérablement le niveau des prestations, et il fallait tenir compte de l'évolution des salaires, non seulement pendant la période avant le calcul de la retraite, mais aussi pendant toute celle de sa perception. La conviction à la base de ce changement de politique était que les retraités du système général devaient à l'avenir profiter de l'évolution générale de l'économie.

Pour y parvenir, le gouvernement abandonna la retraite de base uniforme en vigueur jusqu'alors et introduisit un nouveau calcul du montant des retraites qui tenait compte de la position relative des assurés obtenue pendant toutes les années d'activité, de la durée de cotisation ainsi que du niveau du revenu brut moyen de tous les assurés, qualifié d'assiette générale de détermination de la retraite (allgemeine Bemessungsgrundlage). L'objectif de la réforme visé à l'époque, à savoir le maintien, pour le retraité, du niveau de vie moyen – compte tenu de ses moindres besoins – dont il jouissait en tant qu'actif, d'après la formulation du projet de loi, était toutefois difficile à atteindre. Le montant de la retraite était en effet essentiellement déterminé par le niveau de l'assiette générale qui suivait l'évolution des salaires avec un certain retard, même si la réforme établissait pour la première fois une relation étroite entre les cotisations versées et le niveau des prestations ultérieures.

² Si l'approbation des élus au Bundestag fut large, il y eut néanmoins une opposition vive à la réforme, même au sein de son gouvernement : Ludwig Erhard, le ministre de l'Economie de Konrad Adenauer, le « père du miracle économique » après la guerre y était très hostile. Il s'élevait notamment contre la dynamisation de la retraite qui serait indexée sur l'évolution des salaires, une mesure qu'il jugeait impossible à financer sur le long terme. Ainsi, la notion de la justice entre les générations (Generationengerechtigkeit), qui joue un grand rôle dans la réforme de 2014, était déjà présente à l'esprit de Ludwig Erhard, alors que Konrad Adenauer était persuadé que « les gens auront toujours des enfants » (Kinder kriegen die Leute immer), d'après la fameuse phrase qu'on lui prête.

Si l'objectif ambitieux de « garantie du niveau de vie » (Lebensstandardsicherung) proclamé par le gouvernement ne fut pas complètement atteint, l'amélioration des retraites des personnes âgées de l'époque fut prodigieuse : les retraites des ouvriers augmentèrent de 65% et celles des employés d'environ 72% (Schmähl, 2012). Les besoins de financement accrus étaient couverts par un relèvement des cotisations et une participation de l'Etat³. Depuis cette époque, la pauvreté des personnes âgées a nettement reculé.

Les réformes des retraites de 1992 à 2007

Pendant plus de trente ans, le système est resté pratiquement inchangé, alors que les conditions économiques, fin des Trente glorieuses, et démographiques, chute du taux de naissances au-dessous du seuil de renouvellement des générations, se sont dégradées. Or, la réforme décidée au Bundestag le 9 novembre 1989, jour de la chute du Mur de Berlin, qui est entrée en vigueur en 1992 dans l'Allemagne unifiée, a encore accentué la notion du maintien du niveau de vie des retraités, en introduisant un changement majeur. Les pensions de retraite, jusqu'alors indexées sur le salaire brut, suivraient désormais les rémunérations nettes. De plus, le système de retraite (Gesetzliche Rentenversicherung, GRV) est passé d'un système par répartition basé sur les annuités à un système par points⁴, plus facile à piloter pour les pouvoirs publics et plus facile à comprendre pour les cotisants (Newhouse 2014). La nouvelle loi de 1992 avait ainsi pour objectif de veiller à ce que les retraités, selon le niveau de leurs droits à la retraite, perçoivent dorénavant un pourcentage donné de leur revenu du travail net moyen correspondant. Ainsi, la retraite dite de base (Eckrente), correspondant à 45 points retraite, devait équivaloir à 70% de la rémunération nette moyenne correspondante de l'époque. La nouvelle formule devait garantir le maintien d'un écart constant entre le niveau moyen des rémunérations et celui des retraites. Si ce souci de la préservation du niveau des prestations fut l'idée directrice de la réforme, qui se situait dans une continuation d'esprit de celle de 1957, les pouvoirs publics considéraient néanmoins que les retraites devraient être, dans la mesure du possible, complétées par des pensions privées ou des rentes d'entreprises.

La réforme des retraites de 2001 marque une réelle césure dans la politique de retraite, car elle tourne le dos aux principes qui ont prévalu jusqu'alors. En raison des difficultés démographiques, le système de retraite par répartition était considéré comme une bombe à retardement, susceptible de miner la compétitivité de l'Allemagne et d'aggraver le chômage. Le contexte économique préoccupant de l'époque a sans doute aussi contribué à cette

³ Le taux de cotisation, versée paritairement par le salarié et l'employeur, est passé de 11% à 14%. S'y ajoutait, comme aujourd'hui, un « complément fédéral » (Bundeszuschuss) qui, à l'époque, atteignait environ un tiers des dépenses, comparé à un quart aujourd'hui.

⁴ La valeur du point correspond à une année de cotisation, mais on peut obtenir un point aussi sans avoir cotisé, comme c'est p. ex. le cas pour les mères d'enfants nés après 1992, qui obtiennent trois points par enfant, ce qui correspondrait à trois années d'activité professionnelle.

inversion de la politique des retraites⁵. L'idée principale de la réforme était de substituer au principe du maintien du niveau des retraites celui de la sécurisation de leur financement. Ce changement d'orientation a induit la réduction des prestations de la GRV, l'assurance retraite légale, qui devraient être complétées par des pensions privées ou d'entreprises subventionnées par l'Etat. Tout en entérinant la réduction progressive du taux de remplacement moyen pour une retraite à taux plein de 70% à 67%, le gouvernement a introduit un garde-fou en créant un minimum retraite équivalent à 46% du dernier salaire brut. En outre, le taux de cotisation à la GRV, financé à parts égales par l'employeur et le salarié, a été plafonné à 20% jusqu'en 2020 et à 22% jusqu'en 2030. De plus, un autre pilier a été ajouté à la GRV et aux pensions d'entreprise à cette occasion, à savoir un régime de retraite par capitalisation, subventionné par l'Etat, la retraite Riester (Riester-Rente)⁶.

Toutes les mesures prises depuis 2001 visaient deux objectifs majeurs, accroître le nombre d'actifs et encourager l'épargne retraite pour pallier le recul prévisible du niveau des pensions. Ce dernier aspect est visé par la loi de 2004 qui introduit un facteur dit de soutenabilité ou de viabilité. Elle stipule que plus le ratio cotisants/retraités recule, plus la hausse des pensions est modeste. Le premier objectif, l'accroissement du nombre de travailleurs, est visé par la réforme de 2007, habituellement présentée comme « la retraite à 67 ans »⁷. Ce que le législateur visait n'était pas le recul de l'âge de départ obligatoire pour tous, mais de l'âge de référence en deça duquel le facteur d'accès à la pension prend des valeurs inférieures à l'unité (Bichot 2009). La loi, qui n'a pris effet qu'à partir du 1^{er} janvier 2012, dispose que l'âge de la retraite à taux plein progresse graduellement pour les personnes nées en 1947 et après jusqu'à atteindre 67 ans pour les personnes nées en 1964⁸. La réforme prévoit toutefois une série d'exceptions. Les actifs ayant cotisé pendant 45 ans pourront toujours cesser leur travail à 65 ans tout en bénéficiant d'une retraite à taux plein, et la

⁵ Lorsque Gerhard Schröder a été élu Chancelier en 1998, l'Allemagne était considérée comme « l'homme malade de l'Europe » : croissance anémique, plus de quatre millions de sans-emplois et endettement de l'Etat à un niveau inconnu auparavant. Les systèmes sociaux étaient dans un état aussi précaire que les finances publiques. En raison des prestations généreuses alliées au vieillissement de la population, les caisses maladie et retraites étaient au bord de la faillite.

⁶ La retraite Riester, du nom du ministre du Travail et des Affaires sociales du gouvernement Schröder, a été introduite en Allemagne par la réforme des retraites de 2002. Le niveau des pensions de base allouées au titre de la GRV ayant été programmé à la baisse par les mesures prises dans le cadre de la réforme, la pension Riester était destinée à assurer un complément retraite aux personnes à faible revenu. Il s'agit d'un régime optionnel par capitalisation géré par l'Etat fédéral, donc à risque très faible. Le périmètre des bénéficiaires est très vaste, car il couvre l'ensemble des salariés qui cotisent à la GRV, y compris les fonctionnaires, les chômeurs et les mères de famille. Ne sont exclus que les travailleurs indépendants.

⁷ Loi sur l'adaptation de la retraite à l'évolution démographique et au renforcement financier de l'assurance retraite légale (RV Altersgrenzenanpassungsgesetz du 20.04.2007).

⁸ L'augmentation de l'âge de départ à la retraite à taux plein s'effectuera à raison d'un mois par an pour les cohortes 1947 à 1958, puis de deux mois par an pour les cohortes 1959 à 1964. A partir du 1^{er} janvier 2012, les actifs prenant leur retraite à taux plein ne partiront qu'à l'âge de 65 ans et un mois.

préretraite restera possible, à partir de 63 ans, mais au prix d'une décote de 0,3 % pour chaque mois d'anticipation. La loi de 2007 sur les retraites a été votée lors du premier mandat d'Angela Merkel, dans le cadre d'une grande coalition entre les conservateurs de la CDU et de la CSU et des sociaux-démocrates du SPD, suite aux recommandations de la Commission Rürup de 2003. Les critiques suscitées par la participation des sociaux-démocrates à un gouvernement ayant voté une telle loi de « régression sociale », comme l'ont qualifiée les syndicats, et qui est très mal passée dans l'opinion publique⁹, ne sont pas étrangères à leur attitude lors des discussions pour former une deuxième grande coalition en 2013.

Les principales caractéristiques du système de retraite légale avant la réforme de 2014

Comme en France, le système de retraite allemand repose sur trois piliers, les retraites publiques, les régimes complémentaires d'entreprise et les dispositifs d'épargne retraite individuelle, dont la retraite Riester est le dispositif le plus connu. Mais contrairement à la structure des retraites en France, la retraite publique domine largement le système allemand, puisque les pouvoirs publics régissent 80% du montant global des pensions, comparé à 36% en France (Bichot 2013). L'assurance légale, qui recouvre donc la grande majorité des travailleurs, regroupe les salariés du privé, les contractuels de la fonction publique, les chômeurs indemnisés, les parents au foyer ainsi que certains indépendants. N'en font pas partie seulement les fonctionnaires et certaines branches professionnelles telles que les mineurs, les agriculteurs et les professions libérales, médecins et avocats p. ex., qui disposent d'une caisse retraite qui leur est propre¹⁰.

Le financement du régime de retraite repose essentiellement sur les cotisations assises sur les salaires, partagées à parts égales entre employeurs et salariés. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le taux de cotisation retraite est de 18,9%. Le salaire soumis à cotisation retraite, intégrant les primes et indemnités, est plafonné (à 5 950 € par an dans les Länder de l'Ouest et à 5 000 € à l'Est). Si le niveau des pensions versées a un lien étroit avec les salaires perçus pendant la carrière, le système de retraite intègre cependant des mécanismes de solidarité qui en atténuent le caractère contributif tels que le plafonnement du nombre de points ou la validation de droits au titre de périodes non-contributives telles que les périodes de maladie, de chômage ou d'éducation des enfants. Les salariés à très faible revenu, tels que les mini-

⁹ L'efficacité des réformes ne se mesure pas à la vigueur de l'opposition sociale qu'elles rencontrent. Celle de 2001 a le plus raboté le niveau des retraites (moins 6%), celle de 2004 déjà moins (près de 3%), alors que celle de 2007, qui n'entame le niveau des retraites que de façon marginale (moins 0,5%), a donné lieu aux plus vives protestations (Bichot 2009).

¹⁰ Pour les actifs non concernés par l'assurance légale, l'adhésion à une caisse retraite n'est pas obligatoire.

jobbers, ne sont pas tenus de s'affilier à l'assurance retraite¹¹. Pour eux, comme pour ceux qui travaillent dans le secteur des bas salaires, le législateur a prévu une pension plancher (Grundsicherung im Alter), du même montant que le minimum social général¹². Il n'y a pas de pension maximale. Les conditions d'âge ont été durcies par la réforme de 2007 (voir ci-dessus), mais avec une possibilité de liquider à 63 ans, donc plus de deux ans avant l'âge de référence, avec une condition de durée nettement inférieure, 35 ans d'activité professionnelle, incluant les périodes validées¹³.

Le montant de la pension est déterminé par trois facteurs que sont la somme des points de rémunération personnels (Persönliche Entgeltpunkte, PEP), le multiplicateur appliqué à la retraite (Rentenartfaktor, RAF) et la valeur actuelle de la pension (Aktueller Rentenwert, AR). La multiplication de ces trois facteurs aboutit au montant mensuel de la pension¹⁴. Les assurés peuvent choisir eux-mêmes entre la liquidation de la totalité de leur pension au taux plein, de seulement la moitié ou d'un tiers. Il est possible de cumuler la totalité ou une partie de la retraite avec un revenu professionnel, ce qui est de plus en plus courant en Allemagne. Depuis la réforme de 2001 et la création de la retraite Riester, la revalorisation des retraites, qui intervient automatiquement le 1^{er} juillet de chaque année, prend en compte le taux de cotisation à ce nouveau régime, ce qui produit un effet mécanique négatif sur la progression des pensions (Les Cahiers de la DG Trésor 2012)¹⁵. S'y ajoute le facteur de viabilité introduit

¹¹ Les salariés percevant une rémunération brute inférieure à 450 € par mois (2014) peuvent demander d'être exemptés du versement de cotisations aux assurances maladie-maternité, dépendance, pensions (invalidité, vieillesse et survivants) et chômage. Jusqu'à la fin 2012, ce plafond était fixé à 400 € par mois et les salariés ayant des revenus inférieurs étaient automatiquement exemptés. Toutefois, l'employeur est tenu d'acquitter une cotisation forfaitaire pour l'assurance pensions, égale à 15 % du revenu (5 % pour les mini-jobs dans les ménages privés) (Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale, 2014).

¹² La pension plancher correspond aux prestations de l'allocation chômage II (Hartz IV). Tous ceux qui ont atteint l'âge de la retraite et dont les revenus sont insuffisants y ont droit. Pour une personne seule, la prestation est de 382 € par mois et de 690 € pour un couple (en 2013), à laquelle s'ajoutent le loyer et les frais de chauffage (Warmmiete). Toutefois, tous les revenus éventuels sont imputés sur cette prestation de base. Ses bénéficiaires qui tiennent un minijob rapportant 450 € par mois, peuvent néanmoins en conserver 135 € par mois.

¹³ La durée minimale d'assurance pour ouvrir droit à pension est fixée à 60 mois civils. Il n'existe pas de durée maximale. La durée de cotisation prend en considération les périodes de cotisations ainsi que des périodes exonérées et celles consacrées à l'éducation des enfants.

¹⁴ Les points de rémunération personnels reflètent les cotisations versées par l'assuré au cours d'une année civile par rapport à la rémunération moyenne de tous les assurés pour la même période. Le multiplicateur détermine dans quelle proportion les points de rémunération personnels doivent être pris en compte. Il est égal à 1 lorsque la pension est liquidée à l'âge normal de la retraite. La valeur actuelle de la pension reflète la valeur d'une pension mensuelle de vieillesse résultant de cotisations prélevées sur une rémunération moyenne versée pendant une année civile. La valeur actuelle de la pension est, en 2013, fixée à 28,07 € par mois dans les anciens Länder, et 24,92 € dans les nouveaux Länder). (CLEISS, régime de retraites 2014)

¹⁵ Les cotisations aux régimes de retraite facultatifs sont certes libres d'impôts et de charges sociales pour le salarié, mais la base salariale sur laquelle sont calculées les cotisations au régime général obligatoire se réduit d'autant, ce qui conduit à une baisse de la future retraite du salarié.

en 2005, qui ajoute au calcul de la progression des retraites l'évolution du nombre de retraités relativement au nombre de cotisants. Si le gouvernement évite le recul du montant nominal des retraites, celles-ci ne suivent que rarement la progression des salaires qui, ces dix dernières années, était déjà fort modeste.

Sources de revenu de la population allemande de plus de 65 ans, anciens et nouveaux Länder, 2011

Pourcentage de retraités bénéficiaires			Montant moyen brut par mois par bénéficiaire	
Retraite légale	Anciens Länder	Nouveaux Länder	Anciens Länder	Nouveaux Länder
Total	90,00%	99,00%	1 008,00 €	1 141,00 €
Hommes	89,00%	99,00%	1 254,00 €	1 250,00 €
Femmes	91,00%	99,00%	821,00 €	1 062,00 €
Retraite d'entreprise	Anciens Länder	Nouveaux Länder	Anciens Länder	Nouveaux Länder
Total	21,00%	1,00%	471,00 €	229,00 €
Hommes	31,00%	2,00%	591,00 €	292,00 €
Femmes	14,00%	1,00%	261,00 €	94,00 €

Source: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Alterssicherung in Deutschland, ASID 2011

Le tableau ci-dessus indique le niveau des retraites perçues par les personnes de plus de 65 ans avant les mesures prises par la grande coalition qui est sortie des urnes en septembre 2014. Si les sources de revenus sont diverses¹⁶, notamment dans les anciens Länder, le tableau montre la grande importance que revêt la retraite légale, puisque à l'ouest, 90% des seniors la perçoivent, et à l'est, c'est la quasi-totalité qui y a droit. La différence est plus grande en ce qui concerne la retraite d'entreprise. Si elle ne joue pour l'instant encore pratiquement aucun rôle dans les nouveaux Länder, à l'ouest, elle constitue un complément appréciable de la retraite d'Etat. Les retraites à l'est atteignent globalement un niveau équivalent à celles perçues à

¹⁶ D'après le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, les sources de revenu des retraités allemands, est, ouest, hommes et femmes confondus, se répartissaient en 2011 de la manière suivante : retraite légale : 64%, retraite complémentaire : 21%, systèmes de retraite privés : 9%, travail rémunéré : 4%, divers : 2% (ASID 2011).

l'ouest, notamment en raison des différences importantes entre les retraites des femmes dans les anciens et les nouveaux Länder, dues au différentiel des taux d'activité et du volume horaire constatés à l'est et à l'ouest. Leur niveau d'ensemble est toutefois inférieur en raison de la quasi-absence de revenus complémentaires. Avec un niveau moyen qui ne dépasse guère les 1000 €, les retraites légales, même complétées par d'autres ressources pour certains, sont faibles, notamment comparées à celles des fonctionnaires¹⁷. De plus, dans le contexte démographique actuel, il n'était même pas certain de pouvoir conserver ce modeste niveau à l'avenir, tant les projections sur le recul du niveau de la retraite standard étaient alarmantes¹⁸. C'est pourquoi les discussions autour de la soutenabilité du modèle allemand face à la menace d'une pauvreté croissante des seniors n'ont jamais cessé. C'est sur cet arrière-plan que s'est engagée la nouvelle réforme des retraites, six ans seulement après la précédente.

La réforme des retraites de la grande coalition bis : le retour en arrière ?

Un débat initial focalisé sur la lutte contre la pauvreté des retraités

La loi sur les améliorations des prestations de l'assurance retraite légale¹⁹ est entrée en vigueur le 1er juillet 2014. Il s'agit du premier projet de loi adopté par la seconde grande coalition dirigée par Angela Merkel, un projet, à commencer par la présentation du projet de loi jusqu'à son adoption par le Bundestag, qui fait partie de ceux que le gouvernement a réalisés avec la plus grande célérité (Feld, Kohlmeyer, Schmidt, 2014). Pour la plupart des commentateurs, les mesures prises dans le cadre de cette loi, qui détricotent en partie la réforme de 2007, obéissent à des calculs politiques. Tant les chrétiens-démocrates de la CDU/CSU que les sociaux-démocrates du SPD avaient les yeux vissés sur l'électorat des seniors, décisif pour emporter la victoire. D'après l'Office fédéral de statistique, les 21,3 millions d'électeurs âgés de plus de soixante ans ont pesé plus du double des jeunes de moins de trente ans dans le scrutin du 22 septembre 2013. Ce sont eux qu'il fallait séduire, et les programmes électoraux des deux grands partis ne faisaient pas mystère des projets en leur faveur. Pour les sociaux-démocrates s'y greffait la nécessité de refaire le terrain perdu auprès de son électorat traditionnel. Au SPD, on était en effet convaincu d'avoir perdu les élections de 2009, parce que, durant la première grande coalition, celle de 2005 à 2009, il s'était associé aux chrétiens-

¹⁷ D'après le ministère du Travail et des Affaires sociales, la retraite moyenne des fonctionnaires se situait en 2011 à 2407 €, c'est-à-dire 2,5 fois plus que celle des bénéficiaires de la retraite légale. Ils sont toutefois beaucoup moins nombreux qu'en France. En 2011, sur les 4,6 millions de salariés du service public, seuls 36,9% étaient fonctionnaires ou juges. A noter aussi, la grande différence entre celles des fonctionnaires hommes (2787 €) et femmes (1839 €). (ASID 2011)

¹⁸ La retraite standard, celle d'un salarié partant à 65 ans avec 45 points retraite, serait ramené de 48% du salaire brut en 2003 à 39% en 2030, d'après certaines projections (Bichot 2009).

¹⁹ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2014 Teil I Nr. 27, Bonn, 26. Juni 2014.

démocrates pour porter progressivement l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans²⁰. Si, pour le SPD, il était nécessaire de corriger une mesure qui avait éloigné une partie de son électorat, la CDU entendait se profiler comme le parti de la justice, en accordant une amélioration de la retraite aux mères de famille âgées.

Tant dans les cercles politiques que parmi les spécialistes de la question des retraites, la question qui dominait les débats fut en effet celle de la pauvreté croissante des retraités. Cette inquiétude se nourrissait de plusieurs sources. Les réformes successives de la formule d'adaptation des retraites, visant à assurer la pérennité du système, ont mis en péril deux objectifs essentiels de cette assurance, à savoir la garantie du maintien du niveau de vie des retraités et la suppression de la pauvreté. L'adaptation annuelle des retraites ne suivant plus que partiellement l'accroissement des revenus bruts, le niveau des retraites nettes avant impôt par rapport aux salaires a reculé de façon considérable, de 54,8% en 1994 à 48,7% en 2012. D'après le rapport de l'assurance retraite de 2013, il reculera à 45,4% à l'horizon 2024, pour un plancher légal fixé par la clause de garantie à 43% en 2030 (Rentenversicherungsbericht 2013). Cette situation risque de s'aggraver encore en raison des modifications fiscales introduites en 2005²¹.

S'y ajoutent les mutations récentes du marché de l'emploi qui vont dans le sens de fragiliser des franges importantes des activités, telles que les minijobs, les bas salaires, les auto-entrepreneurs et les chômeurs de longue durée. Le nombre de personnes incapables d'accumuler les points retraite nécessaires pour avoir une rente décente ne cesse de s'accroître²², et avec lui augmente le risque de pauvreté des futurs retraités. Les deuxième et troisième piliers des retraites, la retraite d'entreprise et la retraite Riester ne semblent pas être à la hauteur des attentes, car ils présentent une sélectivité sociale élevée (Bäcker, 2014). Les

²⁰ Gerhard Schröder, Chancelier SPD jusqu'en 2005, s'est totalement désolidarisé de cette analyse des sociaux-démocrates pendant la campagne électorale de 2013. Pour lui, la réforme des retraites prévue était le mauvais signal. Elle allait coûter très cher à l'Allemagne et devra, tôt ou tard, être corrigée dans la douleur (Schröder 2014).

²¹ Contrairement aux pensions des fonctionnaires, les retraites du secteur privé n'étaient pas imposables. Depuis 2005 toutefois, elles sont imposables pour moitié; de plus, la part imposable grimpe de 2% par an jusqu'en 2020, puis de 1% par an pour atteindre 100% en 2040. Les nouveaux retraités ne sont pas concernés par cette augmentation, leur niveau de part imposée restant bloqué à celui atteint au moment du départ, une mesure qui a conduit un certain nombre de salariés aisés à avancer leur départ à la retraite afin d'échapper à l'accroissement de l'imposition.

²² Le nombre de retraités obligés de faire appel au minimum vieillesse (Grundsicherung im Alter) a augmenté considérablement depuis quelques années. Fin 2013, ils étaient près de 500 000, en augmentation de 7,4% par rapport à 2012, après une augmentation de 6,6% par rapport à 2011, un chiffre qui correspond à environ 2,5% de l'ensemble des retraités. Les femmes sont particulièrement touchées, notamment celles habitant les anciens Länder (Destatis 2014). L'obtention du minimum vieillesse s'accompagne de conditions d'obtention draconiennes concernant le patrimoine du demandeur. Le bénéficiaire ne peut être propriétaire de son logement ni disposer d'épargne. C'est pourquoi de nombreux retraités, près de 800 000 en 2012, prennent un minijob pour compléter leur retraite.

salariés dans le secteur des bas salaires ou ceux qui présentent une biographie professionnelle brisée ne seront en effet guère en mesure de cotiser à une retraite complémentaire. Tous les éléments étaient réunis pour nourrir un éventuel projet de loi du nouveau gouvernement dans le sens d'une réduction du risque de pauvreté des futures générations de retraités. Or, la réforme de 2014 n'atteint cet objectif que de façon marginale, mais, en l'absence d'opposition digne de ce nom, la réforme est passée sans encombre au Bundestag, où le gouvernement, avec 504 sièges sur 631, dispose d'une écrasante majorité.

Les mesures prévues dans le cadre de la loi

Le paquet dit de retraite (Rentenpaket) comporte quatre mesures :

- L'accroissement des périodes d'éducation que les parents peuvent faire valoir pour des enfants nés avant 1992 (retraite dite des mères, Mütterrente)
- La retraite à taux plein à 63 ans pour les assurés nés avant 1963 ayant cotisé pendant longtemps
- L'amélioration de la retraite invalidité
- L'adaptation des dépenses annuelles pour des prestations permettant de tenir compte de l'évolution démographique, c'est-à-dire l'amélioration des prestations de santé pour un salariat vieillissant.

La retraite dites des mères de famille : Les périodes d'éducation des enfants sont en principe prises en considération dans le calcul des retraites. Mais le montant du droit qui en résulte dépend de la date de naissance de l'enfant pour lequel des périodes d'éducation ont été assurées. Jusqu'à l'entrée en vigueur du « paquet retraite » de 2014, les enfants nés avant 1992 ne donnaient droit qu'à une année de prise en compte de l'effort d'éducation. On comptait pour la mère où, plus rarement le père, un point retraite, ce qui équivaut aux droits obtenus pour une année de revenu moyen. Or, pour les enfants nés à partir de 1992, le législateur prend en compte trois années d'éducation (§§ 56 et 70 Code social IV), jusqu'à l'entrée à l'école maternelle, ce qui vaut trois points retraite à la personne en charge de l'enfant. Ce traitement différencié selon la date de naissance des enfants n'est pas supprimé, mais amoindri par la nouvelle loi. Depuis le 1er juillet 2014, les enfants nés avant 1992 donnent droit à deux années de périodes d'éducation, donc deux points retraite. A cette date, qui correspond à celle de l'adaptation annuelle des retraites, la retraite brute des bénéficiaires concernés augmente pour chaque enfant pris en compte de 28,61 € par mois à l'ouest et de 26,39 € à l'est du pays.

La retraite à taux plein à 63 ans : si la loi sur les retraites dite d'adaptation de la limite d'âge de 2007 a introduit l'accroissement progressif de l'âge d'accès à la retraite légale à 67 ans à l'horizon 2029, elle a également créé la retraite d'âge pour les assurés de longue date (§ 38 Code social IV). Y avaient accès, sans aucun malus, les assurés de 65 ans révolus ayant cotisé à l'assurance retraite au moins pendant 45 années. Comptaient comme années d'assurance non seulement les années de travail assujetties aux assurances sociales, mais également certaines

périodes considérées comme équivalentes²³. Mais les durées pendant lesquelles le salarié bénéficiait de l'allocation chômage I ou II (Hartz IV) n'entraient pas en ligne de compte. La loi de 2014 s'est contentée de reprendre les dispositions de celle de 2007 en élargissant le périmètre des bénéficiaires par le double biais de la réduction de l'âge d'accès de 65 à 63 ans et de l'intégration des périodes de perception de l'allocation chômage I ainsi que des versements supplémentaires volontaires à l'assurance retraite dans le décompte des 45 années validées.

Afin d'éviter une vague de départs à la retraite anticipée, une crainte exprimée avec vigueur pendant les discussions en vue de constituer la grande coalition, les partenaires politiques se sont entendus, peu de temps avant le vote au Bundestag, pour exclure du décompte des années validées les périodes de chômage qui se situent pendant les deux dernières années avant le départ à la retraite, concrètement, entre 61 et 63 ans, sauf si elles résultent de la faillite ou de la fermeture de l'entreprise²⁴. L'abaissement de l'âge d'accès à la retraite anticipée de 65 à 63 ans n'est toutefois que passager. Si les assurés nés avant le 1.1.1953 y ont accès, s'ils remplissent les conditions, ceux nés après le 31.12.1953, voient la limite d'âge relevée de deux mois pour chaque année de naissance supplémentaires, de sorte que pour ceux nés à partir de 1964, l'âge d'accès atteint à nouveau 65 ans. De plus, l'accès à la retraite anticipé ne s'applique qu'aux personnes partant à la retraite après l'entrée en vigueur de la loi.

Amélioration de la retraite d'invalidité : avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2014, le montant de la retraite d'invalidité (Erwerbsminderungsrente) se calculait en prenant les points retraite obtenus avant la survenue de l'invalidité et en les prolongeant jusqu'aux soixante ans de la personne concernée. On fait comme si le retraité avait de fait travaillé jusqu'à soixante ans, en cumulant les points réellement acquis et ceux provenant de la durée dite additionnelle. La nouvelle loi fait porter la durée additionnelle à soixante-deux ans. De plus, elle modifie le calcul du nombre de points retraite obtenus avant la survenue de l'altération de la santé de l'assuré. Le législateur avait en effet estimé, que la dégradation de l'état de santé d'un salarié survenait de façon progressive et était susceptible d'avoir des répercussions négatives sur ses revenus avant l'accès à la retraite d'invalidité. C'est pourquoi les quatre dernières années avant le départ à la retraite ne sont plus prises en considération dans le décompte de la moyenne des points retraite servant de base au calcul du montant de la retraite d'invalidité, si celles-ci y ont un impact négatif. Comme pour la retraite anticipée à 63 ans, cette modification est réservée aux personnes partant à la retraite invalidité à partir du 1er juillet 2014. Afin de restreindre le périmètre de la population concernée, le législateur a de plus prévu des malus pouvant aller jusqu'à 10,8%. Cette mesure est destinée à décourager les départs précoces à la retraite de

²³ Celles-ci, définies au § 55 alinéa 2 du Code social VI, sont p. ex. des périodes de service militaire ou civil, des périodes de maladie de longue durée et autres périodes prises en considération par la loi.

²⁴ Cette règle est toutefois facile à contourner en s'engageant dans un minijob pendant les deux années de chômage entre 61 et 63 ans.

ceux qui envisageraient de troquer leur retraite diminuée par des décotes contre une retraite d'invalidité qui en serait épargnée.

Accroissement des dépenses consacrées au rétablissement et au maintien de la santé des salariés : la dernière mesure prévue dans le « paquet retraite » prend en considération le vieillissement programmé de la population active. Elle stipule le relèvement du plafond des dépenses jusqu'alors strictement limité (Anhebung des Reha-Deckels) consacrées au rétablissement et au maintien de la santé des salariés. Estimant que le maintien de la capacité de travail des actifs revient moins cher que de leur financer une retraite d'invalidité, le législateur a introduit une composante dite de démographie destinée à prendre en compte les besoins accrus dus au vieillissement lors de l'adaptation annuelle du budget consacré au rétablissement de la santé (Reha-Budget).

La réforme des retraites de 2014 est une des plus onéreuses jamais décidées par le gouvernement fédéral. Les mesures les plus coûteuses sont la retraite invalidité, 9 milliards d'euro en 2015, et celle dite des mères de famille, qui est de 6,7 milliards d'euros en 2015. Les prévisions pour la retraite à 63 ans atteignent une somme de 1,9 milliards pour 2015, alors que les dépenses de santé pour les actifs, également financées par la caisse retraite, devraient atteindre, selon les prévisions, un demi-milliard d'euros. Pour financer ces prestations supplémentaires pendant l'actuelle législature, la caisse retraite aura d'abord recours au fonds de viabilité qui, fin 2013, se montait à environ 32 milliards d'euros. De plus, le gouvernement a empêché le recul automatique du taux de cotisation à l'assurance retraite de 18,9% à 18,3% au 1er janvier 2014²⁵. Ces ressources n'étant pas suffisantes, il est envisagé de relever le taux de cotisation à 19,7% à l'horizon 2019. A partir de cette date, le gouvernement prévoit d'apporter des moyens supplémentaires, notamment pour le financement de la retraite des mères. De 400 millions en 2019, ils seront progressivement portés à 2 milliards en 2022. La facture, essentiellement portée par les cotisants, salariés et entreprises, est lourde. Le projet de loi évalue les dépenses supplémentaires à 160 milliards d'euros d'ici 2030.

De nombreuses réactions contradictoires

La réforme votée à une large majorité des députés de la grande coalition a été abondamment commentée, tant dans les médias grand public que par la presse spécialisée. Si, dans l'opinion publique, la satisfaction face à la retraite à 63 ans pour certains et l'introduction du supplément de prestation pour les mères âgées était palpable, les réactions des jeunes générations étaient plus mitigées. Ils savent que les cotisants actuels et futurs de l'assurance retraite font partie des perdants de la réforme, car ils seront amenés à verser davantage au fonds retraite et en percevront moins l'âge venu. Le rapport démographique risque de se

²⁵ Le taux de cotisation à l'assurance retraite baisse automatiquement, si le fond de viabilité dépasse le montant maximal de 1,5 fois les dépenses mensuelles. Le gouvernement a empêché le fonctionnement de cet automatisme par la loi sur le taux de cotisation (Beitragssatzgesetz) de 2014.

dégrader considérablement à l'avenir²⁶, ce qui ajoute à la déconvenue des jeunes, un argument auquel les protagonistes de la réforme répondent que le pourcentage des seniors au travail est plus important que jamais. Pour ce qui est des spécialistes de la question, les réactions furent dans l'ensemble plus négatives que positives²⁷. S'ils reconnaissent que les mesures prises avantagent certains, ils considèrent dans l'ensemble que la réforme fait beaucoup plus de perdants que de gagnants, et que rien n'a été fait pour limiter, voire arrêter la dégradation programmée du niveau général des retraites, alors que le combat contre la pauvreté des seniors avait été au centre des débats auparavant. La mesure qui a suscité le plus de critiques est celle portant sur l'accès anticipé à la retraite, alors que les autres décisions ont été mieux acceptées, tant dans l'opinion publique qu'auprès des spécialistes.

La retraite sans décote à 63 ans – de nombreuses critiques : les principaux aspects incriminés ont été triple : la rupture du principe d'équivalence, c'est-à-dire que la réforme s'est écartée du principe qu'un niveau de cotisation donnée doit produire le même niveau de prestation, le périmètre des personnes concernées et la crainte que cette réforme donne le mauvais signal à un moment où l'accroissement de l'âge d'accès à la retraite est déjà programmé et où l'économie souffre d'une pénurie de main-d'œuvre. La rupture du principe d'équivalence avait déjà été introduite par la réforme de 2007 ; celle de 2014 la maintient et l'aggrave en l'appliquant aux retraités dès 63 ans au lieu de 65 ans auparavant. Ces personnes, si elles ont acquis 45 point retraite pendant une période d'activité de 45 ans, perçoivent effectivement une retraite plus élevée que ceux qui, en raison d'un revenu au-dessus de la moyenne, ont obtenu 45 points retraite en 40 ans d'activité. Ces derniers ne pourront partir à 63 ans qu'avec une décote, donc un niveau de retraite inférieur, ce qui constitue une inégalité de traitement des assurés. De plus, les bénéficiaires potentiellement visés par la mesure, les ouvriers qualifiés notamment, ayant commencé à travailler tôt après une formation duale, ne font pas forcément partie des retraités les plus pauvres.

La référence au groupe de bénéficiaires soulève une autre inégalité de traitement. Les personnes étant passées par une formation duale sont avantagées du fait que la durée de leur formation est comptée comme une période d'activité assujettie aux assurances sociales, alors

²⁶ Le rapport démographique s'obtient en divisant le nombre des personnes âgées de 15 à 59 ans par celui des personnes ayant 60 ans ou plus, un ratio important pour les régimes de retraite par répartition. Plus il baisse, plus les salariés voient leurs cotisations augmenter et les seniors le montant de leur retraite baisser. Dans son étude sur les pensions en Allemagne et en France, l'Institut Montaigne avance des projections alarmantes pour l'Allemagne : 1,94 en 2020, 1,44 en 2030, 1,40 en 2040 et 1,34 en 2050 (Bichot, 2009). Toutefois, le rapport démographique ne prend pas en considération l'évolution du taux de scolarisation des 15 à 24 ans, en baisse, ni le fait que les seniors allemands sont de plus en plus nombreux à travailler (Lestrade 2014). De 38% en 1997, le taux d'activité des seniors de 55 à 64 ans est supérieur à 50% depuis 2010. Même celui des travailleurs de 60 à 64 ans dépasse en 2014 les 50%. Les mesures concernant la retraite à 63 ans risquent toutefois d'altérer cette situation.

²⁷ Voir notamment le rapport annuel des Cinq Sages de 2014/2015 qui a une vision très critique de la politique des retraites menée par le gouvernement actuel (Sachverständigenrat : Jahresgutachten 2014/15 publié le 12.11.2014).

que celles qui ont été formées dans le cadre d'une école professionnelle, telles que les éducateurs/éducatrices, infirmiers/infirmières n'en bénéficient pas, leur formation étant considérée comme une période scolaire. Celle-ci les amène la plupart du temps au-delà de leurs 18 ans, de sorte qu'elles ne pourront pas accumuler 45 années de cotisations lors de leurs 63 ans. Si ce type de formation se retrouve majoritairement dans les biographies professionnelles des femmes, on ne peut toutefois pas considérer qu'elles soient systématiquement désavantagées, puisqu'on inclut dans les durées de cotisation aussi les périodes d'éducation des enfants ; de plus, compte aussi le travail à temps partiel assujéti aux assurances majoritairement pratiqué par les femmes, même sous forme de mini-job.

La troisième critique, la crainte que cet assouplissement d'accès à la retraite anticipée puisse conduire à une vague de demandes de départ en retraite à 63 ans est discutée de manière contradictoire. Parmi les spécialistes proches du patronat, on considère que cette mesure est contre-productive à un moment où l'âge d'accès normal à la retraite a déjà commencé à s'accroître et où, tant du côté des entreprises que de celui des salariés, des efforts sont entrepris pour faciliter le maintien des salariés seniors en activité²⁸. S'y ajoute le facteur démographique du départ à la retraite des générations du baby-boom, nées à la fin des années cinquante et pendant la première moitié des années soixante, qui risquent d'aggraver fortement la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, sans compter le poids financier pesant sur les caisses retraites, un poids financier qui s'aggrave doublement, par le nombre accru de départs à la retraite et par l'augmentation continue de l'espérance de vie. Face à cette mise en garde, d'autres voix s'élèvent pour souligner le caractère passager de la mesure qui limitera son impact. Elle ne concerne en effet que les assurés nés pendant les dix-huit mois entre juillet 1951 et décembre 1952. Pour les générations nées entre 1953 et 1963, l'âge d'accès à la retraite anticipée augmente parallèlement à celui de l'âge d'accès légal. Pour les salariés nés en 1964 et après, s'appliquera à nouveau le règlement antérieur introduit en 2007 pour les assurés ayant cotisé pendant 45 ans. Il est toutefois difficile de prévoir le nombre de personnes qui remplissent les conditions et qui se décident de partir à la retraite en raison de la suppression de la décote. Si ce facteur est une incitation réelle, on ne peut chiffrer son impact. Le gouvernement table sur un nombre de candidats restreint, car il n'a prévu pour cette mesure qu'une dépense supplémentaire de 1,6 milliards d'euros pour 2015. Par contre, on ne peut exclure le risque que la retraite à 63 ans se transforme en retraite à 61 ans, si, pendant les deux dernières années avant d'atteindre 63 ans, les salariés sont au chômage.

Mütterrente – un financement contestable : Si la prise en compte pour la retraite des périodes d'éducation introduites en 1992 pouvait être considérée comme un instrument de politique familiale, la mesure de 2014 ne peut viser cet objectif, la période de fertilité des mères visées par la réforme, n'étant plus un enjeu. Pour les détracteurs de cette mesure, la raison de sa création n'est guère perceptible, sauf, éventuellement, la réparation d'une injustice

²⁸ On peut citer à cet égard l'offre accrue de formations destinées aux seniors, la création de postes de travail adaptés, le renforcement du management de la santé de ce groupe d'âge et la mise en œuvre de missions d'accompagnement temporaires de jeunes salariés par les seniors.

par rapport aux mères d'enfants nés avant 1992. Or, si c'était le cas, il aurait fallu mettre les parents d'enfants nés avant et après cette date sur un pied d'égalité, ce que les pouvoirs publics n'ont pas fait. Par contre, la mesure est onéreuse, ce qui soulève la question de son financement, qui est doublement problématique : accorder une deuxième année de reconnaissance de périodes d'éducation aux mères d'enfants nés avant 1992 relève de la société dans son ensemble ; elle devrait être financée par le contribuable. Or, elle repose majoritairement sur les cotisations des assurés et non sur la fiscalité puisqu'aucune cotisation n'a été versée. De plus, le surcroît de retraites versées aux mères d'enfants nés avant 1992 profite aussi à celles qui n'ont jamais cotisé à l'assurance retraite, telles que les femmes qui exercent une profession libérale. Actuellement, les contributions des pouvoirs publics pour les périodes d'éducation couvrent les dépenses, car une partie seulement des mères concernées sont parties à la retraite. Cette situation risque de changer quand les générations nombreuses atteindront l'âge de la retraite. Le coût de la retraite des mères étant particulièrement important dans l'ensemble des prestations de la nouvelle réforme, le jugement des spécialistes est qu'elle n'est pas financée de façon adéquate.

Améliorations de la retraite d'invalidité – la seule mesure réellement efficace pour combattre la pauvreté : La plupart des commentateurs considèrent que les améliorations apportées à la retraite d'invalidité étaient plus que nécessaires et auraient dû être incorporées déjà à la réforme de 2007, la situation financière des seniors incapables d'assumer une activité professionnelle s'étant dégradée avec le temps²⁹. D'après la fédération allemande d'assurance retraite, le montant moyen de la retraite d'invalidité était de 607 € en 2012, alors que le minimum vieillesse, y compris les coûts du logement, atteignait environ 700 € pour la même année. La revalorisation des retraites d'invalidité est toutefois considérée comme insuffisante, car elle ne s'applique qu'à ceux qui y accèdent à partir de la date de l'entrée en vigueur de la réforme. Les autres, dont la retraite invalidité s'est transformée en retraite vieillesse au moment d'atteindre l'âge légal, n'y ont pas accès, non seulement à cause du coût plus élevé, mais peut-être aussi en raison de la grande complexité administrative qu'impliquerait une telle mesure. Comme pour la retraite sans décote à 63 ans, l'avantage pour les invalides âgés est toutefois limité dans le temps. Dans les années à venir, l'âge d'accès à la retraite d'invalidité passera progressivement de 63 ans actuellement à 65 ans, de sorte que les personnes concernées se retrouveront à la case départ, à moins que les durées comptabilisées pour y avoir droit s'accroissent au fur et à mesure que l'âge légal augmente, une solution que les spécialistes appellent de leurs vœux.

Accroissement du financement des mesures de rétablissement de la santé – une prise de conscience nécessaire : à l'instar de la retraite d'invalidité, l'accroissement du fonds destiné à améliorer la santé des salariés est accueillie favorablement, puisque ces mesures devraient permettre la prolongation de la période d'activité et, partant, l'augmentation des cotisations et

²⁹ Ce recul du montant moyen de la retraite invalidité serait dû au nombre croissant de personnes peu qualifiées faisant valoir leurs droits à une retraite pour invalidité, un facteur auquel s'ajoute le recul de l'âge moyen d'accès à cette prestation (Feld et al., 2014).

le recul des dépenses de retraite. Ce type de dépenses de santé n'ayant pas été adapté au vieillissement du salariat, on peut se demander si le départ de plus en plus précoce à la retraite d'invalidité n'est pas en partie dû à l'insuffisance des moyens accordés à la préservation de la santé des salariés seniors. L'accroissement des moyens financiers décidé dans le cadre de la réforme devrait toutefois s'accompagner d'évaluations régulières quant à leur efficacité.

Une réforme pérenne ?

Depuis la création de l'assurance retraite au 19^{ème} siècle, la finalité de ce système semble avoir décrit une courbe pour revenir à son point de départ. Conçu à l'origine comme un complément de ressources pour les personnes âgées destiné à soulager les finances des collectivités locales, la retraite s'est peu à peu muée en revenu de substitution plein et entier, pour devenir, depuis une quinzaine d'années, une allocation qui peine à contenir la pauvreté d'un nombre croissant de retraités. Entre craintes d'un financement fragilisé en raison des déséquilibres démographiques et souci de sauvegarder la compétitivité du site Allemagne, le système de retraite légale a été amendé dans une triple direction : création de systèmes complémentaires, introduction d'un facteur de viabilité et augmentation de l'âge légal d'accès à la retraite à taux plein, trois mesures qui ont contribué à diminuer le niveau des retraites versées et à accroître la prévalence de pauvreté parmi les seniors.

En dépit de la volonté affichée des milieux politiques d'inverser cette tendance, la réforme des retraites de 2014 n'atteint que très partiellement cet objectif. La retraite d'invalidité mise à part, les autres mesures phares ou ratent leur cible – la retraite à taux plein dès 63 ans ne concernant que les nouveaux retraités qui, de surcroît, peuvent souvent espérer une retraite décente – ou n'ont qu'un impact partiel, telle que l'amélioration de la retraite des mères de famille qui, dans nombre de cas, ne s'applique pas, notamment pour les femmes qui perçoivent le minimum vieillesse, le surplus étant déduit de leur retraite. De plus, les mesures prises dans le cadre du *Rentenpaket* portent atteinte à la stabilité financière du système, car elles impliquent des dépenses supplémentaires considérables, dont la majeure partie sera supportée par les cotisants au système. Non seulement la fameuse *Generationengerechtigkeit* (équité générationnelle) n'est pas sauvegardée – les jeunes générations paient pour l'amélioration des retraites de certains, sachant que la leur sera forcément réduite – mais le problème de la pauvreté croissante des retraités n'est pas résolu.

C'est peut-être pour cette raison que le gouvernement a décidé d'introduire à l'horizon 2017 une retraite dite de performance de vie (*Lebensleistungsrente*) destinée à améliorer le quotidien de ceux dont le nombre d'années de travail ne permet pas l'obtention d'une retraite décente. Destinés à ceux qui ont cotisé pendant quarante ans sans obtenir trente points retraite, elle prévoit un complément financé par l'impôt, sous condition que les personnes concernées aient cotisé à une caisse complémentaire, de type Riester ou une caisse de retraite d'entreprise. Cette mesure, longtemps en débat, ne pourra toutefois concerner qu'une petite fraction des futurs retraités menacés de pauvreté, la plupart des candidats éventuels, les

femmes travaillant à temps partiel ou les minijobbers, ayant du mal à réunir les quarante années de cotisations exigées. Ce projet, à l'instar de la réforme de 2014, montre que l'action en matière de retraite est permanente. Les mesures d'aujourd'hui seront suivies de beaucoup d'autres, probablement à brève échéance, tant il est vrai que la politique des retraites nécessite un ajustement permanent à des facteurs qu'on ne peut pas toujours prévoir. L'évolution démographique, tant le taux de naissances que les vagues d'immigration ne se décrète pas, le développement économique et social est tributaire de la mondialisation, qui imprime un rythme de changement accéléré à toutes les activités d'un pays. La politique des retraites ne pouvant réagir qu'a posteriori, on pourrait affirmer qu'il s'agit d'une mission impossible dans la durée, comme toute prévision concernant les activités et les comportements humains. Mais dans la mesure où toute réforme crée son lot d'injustices, comme celle de 2014 vient encore de le démontrer, c'est peut-être une forme d'espoir que de se dire que la suivante n'est pas loin.

Indications bibliographiques

Bäcker, Gerhard (2014): Das Rentenpaket der schwarz-roten Bundesregierung: Leistungsverbesserungen – aber kein Gesamtkonzept, IAQ-Standpunkt 2/2014

Batard, Pierre-Edouard et al. : (2012) : Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale, Document de travail de la DG Trésor 2/2012

Bichot, Jacques (2013): Les retraites en Allemagne: une gouvernance courageuse face au défi du vieillissement, Sauvegarde Retraites 42/2013

Bichot, Jacques (2009) : Document complémentaire de l'Etude « Réforme des retraites : vers un big bang ? » Institut Montaigne, Mai 2009

Birkwald, Matthias (2014): Zum Rentenpaket der Bundesregierung. Kampf gegen Altersarmut? Fehlanzeige; in: Sozialistische Zeitung 3/2014, <http://www.sozone.de/2014/03/zum-rentenpaket-der-bundesregierung/>;

Bode, Ingo (2006) : Die institutionelle Dynamik im « welfare mix » der Alterssicherung. Zum Wandel von System- und Legitimationsstrukturen in den Rentensystemen Deutschlands und Frankreichs

Breyer, Friedrich (2014): Rente mit 63: Weder nachhaltig noch sozial, Wirtschaftsdienst 2/2014

Bundesregierung 2014: Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Drucksache 18/909, 25.3.2014

Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (2014) : Cotisations en Allemagne, <http://www.cleiss.fr/docs/cotisations/allemande.html>

Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (2014) : Le régime allemand de sécurité sociale, http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_allemande6.html

CDU (2014): Das Rentenpaket der Bundesregierung, Fragen und Antworten, <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/140130-rentenpaket-fragen-und-antworten.pdf>

Destatis (2014): Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter 2012 um 6,6% gestiegen, Pressemitteilung Nr. 384 du 4.11.2014

Feld, Lars P./Kohlmeier, Anabell/ Schmidt, Christoph M. (2014): Rentenpaket: die Bundesregierung auf Irrwegen, Wirtschaftsdienst 8/2014

Lestrade, Brigitte (2014 : Marché du travail - comment expliquer le surprenant recul du chômage pendant la crise ? Allemagne d'aujourd'hui n°210/2014

Newhouse, Caroline (2014): Allemagne, une réforme des retraites à rebours, Eco-Week BNP Parisbas, 21.3.2014

Schmähl, Winfried (2005): Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Delegation des Sozialstaates? Edition der Hans-Böckler-Stiftung 149

Schmähl, Winfried (2010): Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alterseinkünften für die Lebenslage im Alter, Wirtschaftsdienst 4/2010.

Schröder, Gerhard (2014): *Klare Worte: Im Gespräch mit Georg Meck über Mut, Macht und unsere Zukunft* Verlag Herder, Freiburg 2014