



CIRAC

Programme pour la promotion d'un dialogue franco-allemand sur la protection sociale

COMPTE RENDU DE LA SÉANCE N°6

Réforme et soutenabilité de l'assurance retraite allemande

Conférence introductive de

M. Bert RÜRUP,

Ancien Président du Conseil d'experts pour l'évaluation de la situation économique, ("Conseil des Sages") et de la Commission d'experts pour la soutenabilité des régimes de protection sociale

Débat ouvert par une brève intervention de :

M. Yves GUÉGANO, Secrétaire général du Conseil d'Orientation des Retraites (COR)

M. Gérard CORNILLEAU, Directeur adjoint au Département des études, Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE)

Maison Heinrich Heine (Paris), le 3 mai 2012

La sixième séance de ce cycle de huit conférences-débats sur la protection sociale allemande, organisé conjointement par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales et de la Santé et le Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), était animée par **Catherine ZAIDMAN, Sous-directrice « Synthèses, études économiques et évaluation » à la DREES** et **René LASSERRE, Directeur du CIRAC**.

Réforme et soutenabilité du système de retraite allemand

Dans un premier temps, **Bert RÜRUP** a rappelé que l'assurance retraite ne pouvait être conçue que de manière collective, les individus ne connaissant pas leur espérance de vie. Dès lors, le choix se situe entre un système par répartition et un système par capitalisation. Quasiment tous les pays, hormis Singapour, ont opté pour un système par répartition. Aujourd'hui se pose la question de la soutenabilité de ce mode de financement, dans un contexte de dégradation du ratio cotisants/retraités. En outre, de nombreux pays voient reculer

la base de financement des systèmes de retraite par répartition (soit la part des salaires dans le PIB), du fait notamment de la globalisation.

La soutenabilité financière d'un système d'assurance retraite se mesure à l'aune de deux concepts énoncés par Bert RÜRUP :

- l'équilibre intergénérationnel qui, partant du solde entre les cotisations et impôts à verser d'un côté et, de l'autre, les droits à prestations pour chaque cohorte d'âge, permet d'identifier les différences de charges pesant sur les générations ;
- et l'écart de viabilité (*Tragfähigkeitslücke*), qui indique les rééquilibrages à effectuer en termes de recettes et de dépenses. Cet écart correspond à l'« endettement implicite » résultant du coût des prestations à venir. Il tient compte notamment du taux de croissance à long terme, de l'évolution démographique, des prévisions sur le marché de l'emploi et du taux d'intérêt réel.

Quatre solutions s'offrent au législateur pour réduire cet écart : l'augmentation des taux de cotisations, la baisse du niveau des pensions, l'augmentation de la contribution de l'État fédéral (financée par l'impôt) et le report de l'âge de départ à la retraite. Il s'agit dès lors de trouver un compromis en termes de répartition.

À ce titre, les réformes menées en Allemagne entre 2001 et 2007 auront pour effet, à l'horizon 2030, de contenir la hausse des cotisations, d'amortir la baisse du niveau des pensions tout en repoussant graduellement (jusqu'en 2029) l'âge de départ à la retraite de 65 à 67 ans. Par ailleurs, le cofinancement de nature fiscale s'est nettement intensifié.

La réforme RIESTER de 2001 a tenté de compenser le recul du niveau des pensions par le développement d'une retraite complémentaire individuelle ou d'entreprise. De 15 % en 2000, le niveau de retraite par capitalisation devrait passer à 40 % d'ici à 2040. Néanmoins, on peut regretter que le recours à ce système n'ait pas été rendu obligatoire, comme cela était initialement prévu par Walter RIESTER. Sa mise en œuvre suppose également l'existence d'une génération « sandwich », née entre 1960 et 1970, qui ne pourra pas compenser la baisse du montant de la pension légale par l'épargne-retraite (subventionnée par l'État).

Le financement de l'assurance retraite allemande étant durablement assuré, une piste de progrès réside, selon Bert RÜRUP, dans l'amélioration de la régulation du régime complémentaire subventionné par l'État. Par ailleurs, le soutien aux potentiels de croissance (R&D, éducation, hausse des taux d'activité...) jouera un rôle déterminant pour pallier les effets négatifs du recul démographique à venir.

Interventions des discutants français

Yves GUÉGANO a commencé par faire un parallèle institutionnel, le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) se situant selon lui à mi-chemin entre le Conseil social allemand (*Sozialbeirat*) et la Commission sur la soutenabilité du financement de la protection sociale, appelée « Commission Rürup », présidée par Bert RÜRUP en 2002. Comme le *Sozialbeirat*, le COR est une institution pérenne. Mais à la différence de celui-ci, il se situe plus en amont des réformes.

Le Secrétaire général du COR a d'abord mis l'accent sur la situation démographique en France et en Allemagne : en raison du faible taux de fécondité et de la baisse à venir de la population en âge de travailler, contrairement à la France, la situation démographique est davan-

tage problématique outre-Rhin. Les possibilités de contrer cette baisse semblent réduites en raison de la très forte hausse (20 %) du taux d'emploi des seniors entre 2000 et 2010.

Yves GUÉGANO est revenu ensuite sur les réformes entreprises outre-Rhin. Celle de 1992 a vu le passage d'une revalorisation sur les salaires bruts à une revalorisation sur les salaires nets et celui d'un régime en annuités vers un régime en points. En 2001 fut introduit le dispositif d'épargne individuel RIESTER. Les mesures prises en 2004 et 2007 ont consisté à faire évoluer le mode de revalorisation du point retraite en intégrant le facteur démographique, reporté pour un quart sur les retraités et pour trois quarts sur le reste de la population, notamment les cotisants. Yves GUÉGANO s'est interrogé sur le degré d'acceptabilité des gels de pensions d'un côté et, de l'autre, des hausses de cotisation dans un contexte de forte modération salariale.

Le pilotage des retraites en Allemagne s'effectue *via* trois paramètres : le taux de cotisation, le taux de remplacement et l'âge légal de départ à la retraite. L'objectif de taux de cotisation est à relativiser selon le Secrétaire général du COR, une part importante du financement du système allemand provenant du budget de l'État. En théorie, il peut être justifié de financer les prestations de retraite jugées contributives par les cotisations sociales et les dispositifs de solidarité par la fiscalité, ce qui ne semble pas le cas en Allemagne. Pour déterminer l'objectif de taux de remplacement, l'Allemagne se fonde sur une carrière dite « standard » au salaire moyen sur une période de 45 ans, ce qui est loin de la réalité, mais, en France, on ne s'est pas accordé sur la définition d'un tel objectif. Concernant le troisième paramètre, si l'âge d'ouverture des droits et l'âge de départ sans décote à la retraite sont proches en France et en Allemagne avec, d'un côté, 62 et 67 ans et de l'autre, 63 et 67 ans, il existe en France une possibilité de partir à l'âge d'ouverture des droits à la retraite sans décote moyennant une durée de cotisation suffisante, ce qui n'est pas le cas en Allemagne, où près de 50 % des personnes partent à la retraite avec une décote.

Enfin, Yves GUÉGANO a conclu sur les marges de manœuvre qui permettront d'équilibrer le système de retraite allemand à terme. Si, selon M. RÜRUP, les marges de manœuvre sont désormais faibles du côté du niveau des pensions et des taux de cotisation, reste la poursuite du recul des âges de départ à la retraite, mais cela exige une politique d'accompagnement sur le marché du travail. Une autre possibilité consisterait à développer le dispositif d'épargne-retraite RIESTER, qui pourrait être rendu obligatoire.

Dans un second temps, **Gérard CORNILLEAU** a analysé les convergences dans les réformes françaises et allemandes des retraites. Dans les deux pays, la priorité a été donnée à la baisse du niveau des pensions (afin d'équilibrer le financement des systèmes de retraite à long terme) et à l'allongement de la durée d'activité. En revanche, l'accent n'a pas été mis sur la hausse des taux de cotisation en France. Selon le Directeur adjoint au Département des études de l'OFCE, l'Allemagne a fait le choix d'augmenter de manière relativement importante ses taux de cotisation en créant notamment les retraites RIESTER, qui ont généré un taux de prélèvement quasi obligatoire.

Puis, l'attention s'est portée sur les différences binationales, la France n'ayant pas eu recours (ou très peu) à des régimes complémentaires facultatifs par capitalisation qui, aux yeux de Gérard CORNILLEAU, se révèlent coûteux et ne sont pas satisfaisants en termes d'équité entre les différentes catégories sociales. Par ailleurs, la France n'a pas mis en place de systèmes automatiques d'équilibrage, à l'exception de la durée de cotisation, censée évoluer en fonction de l'espérance de vie. L'automatisme allant de pair avec le risque de procyclicité, il

présente des inconvénients économiques. Le court terme semble privilégié, tout comme en France avec la nouvelle réforme visant à faire des économies jusqu'en 2015, alors que pour le Directeur adjoint au Département des études de l'OFCE, les paramètres concernés devraient être déterminés sur le long terme. Autre élément de divergence : en Allemagne, les pensions sont indexées sur les salaires tandis qu'en France, elles le sont sur les prix.

L'enjeu démographique revêt une importance particulière. Selon Gérard CORNILLEAU, le fait que l'Allemagne n'ait pas à supporter actuellement la charge liée notamment à l'éducation des enfants aura un impact conséquent sur les besoins de dépenses publiques et, à terme, sur la soutenabilité. Dans vingt à trente ans en effet, la France disposera d'un plus grand nombre d'actifs pour rembourser la dette publique. Quoi qu'il en soit, dans les deux pays comme dans l'ensemble de l'UE, le taux d'emploi des seniors augmente. Cela se traduit souvent par une baisse des taux d'emploi des jeunes, notamment en Espagne, où le taux de chômage des jeunes est passé à 50 %.

Les contraintes démographiques variant d'un pays à l'autre, il sera très difficile de coordonner les politiques économiques en Europe : dans les pays où la démographie est plus dynamique, les besoins en termes de création d'emplois pour stabiliser le chômage sont plus forts. Néanmoins, ces pays bénéficient de capacités d'endettement supérieures. Pour Gérard CORNILLEAU, la baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée n'est pas une fatalité mais est aussi liée à la gestion de la politique monétaire européenne. Pour conclure, il s'accorde avec Bert RÜRUP pour dire qu'au-delà de la sphère des régimes de retraite, la croissance facilitera la résolution des problèmes structurels de rééquilibrage des régimes de protection sociale.

Discussion finale

Au cours du débat qui a suivi, **Bert RÜRUP** a opposé deux styles politiques en Europe : si l'Allemagne (comme l'Autriche et les Pays-Bas) cherche à réduire les marges de manœuvre discrétionnaires en privilégiant le suivi de règles (*Regelbindung*), la France (comme l'Italie notamment) donne le primat au politique. Il a rappelé qu'il fallait être prudent en matière de comparaisons internationales, les structures sociales ayant évolué sur une période de 150 ans. Le système social allemand, qui remonte à Bismarck, est le plus ancien au monde.

Pour ce qui est des enjeux démographiques, il a précisé que, d'ici à 2050, l'Allemagne ne serait plus confrontée au problème du vieillissement de la génération du baby-boom. Le pays devra néanmoins continuer à faire face au recul de sa population.

Solène HAZOUARD