

## ***Réforme des retraites en Allemagne : s'adapter à la réalité démographique***

Depuis une dizaine d'années, le système public de retraite allemand se fait remarquer par les changements qui l'ont touché. L'Allemagne fait face à un vieillissement de sa population ainsi qu'à une décroissance de sa natalité, comme plusieurs pays d'Europe. Ces deux facteurs influencent directement le financement des retraites. Le système de retraite allemand a été constamment sous pression durant la dernière décennie. Les déficits cumulatifs des caisses de retraite du système public contraignent le gouvernement à adapter son régime pour assurer sa pérennité.

Le système actuel est le résultat de réajustements constants au cours des dernières années. En fait, l'objectif principal des réformes a consisté à limiter l'augmentation du taux de cotisation au régime public.

En mars 2007, le gouvernement allemand a apporté une nouvelle modification au système de retraite : il a adopté la loi sur le relèvement de l'âge de la retraite. Le Bundestag (Chambre basse du Parlement allemand) et le Bundesrat (Sénat allemand) ont donné leur accord définitif à la réforme, qui fera passer progressivement l'âge du départ à la retraite de 65 à 67 ans.

La réforme s'appliquera progressivement selon un calendrier échelonné entre 2012 et 2029. Elle vise à faire face au vieillissement de la population tout en limitant la hausse des cotisations. Cette loi a été adoptée en même temps qu'une série de mesures baptisées « Initiatives 50 Plus », qui incitent les employeurs à embaucher des personnes âgées et à améliorer leur employabilité. Des compensations salariales et des droits à la formation pour les salariés sont prévus à cet effet.

Le présent *Satellite* fera un survol du système de retraite allemand, puis il présentera brièvement les changements introduits au cours des dernières années et mettra en évidence les dernières modifications à ce système.

## ***Survol du système allemand actuel (avant la nouvelle loi)***

Le système de retraite Allemand repose sur un régime par répartition. Il a été jusqu'en 2001 la source principale de revenu des retraités, dans la mesure où les régimes complémentaires d'entreprise n'étaient que facultatifs. C'est un régime par point, garantissant une retraite proportionnelle au salaire moyen de l'assuré et tenant compte des années de cotisations ou d'assurance.

Le régime est obligatoire : il couvre toutes les personnes exerçant une activité salariée. Il a été récemment complété par un régime complémentaire d'initiative privée bénéficiant de l'aide de l'État.

Les fonctionnaires de l'État sont couverts par un régime distinct. Des régimes particuliers existent pour couvrir les mineurs et les fermiers. Certaines catégories de travailleurs non salariés, par exemple les artisans ou les artistes, sont rattachées obligatoirement au régime de retraite des travailleurs salariés. Les travailleurs qui appartiennent à des professions organisées en ordres peuvent souscrire une assurance volontaire auprès d'une caisse légale de salariés ou s'adresser directement à une compagnie d'assurances privée. Sinon, ils doivent être assurés auprès d'organismes professionnels organisés au niveau des *länder*<sup>1</sup>.

Le taux de cotisation est fixé annuellement en même temps que le montant de la subvention fédérale. Le régime n'accumule pas de réserve et doit compter sur une contribution de l'État pour faire face à 30 % de ses dépenses. Cette contribution, tirée à même les taxes et impôts de l'État est normalement destinée à financer les dépenses de solidarité à la charge du régime.

<sup>1</sup> Les *Länder* sont les entités fédérées de la République fédérale d'Allemagne.

Le taux de cotisation est passé de 17,7 % en 1991, à la date de la réunification, à 18,6 % en 1995, 19,3 % en 2000 et 19,5 % en 2004. Les cotisations sont partagées également entre les employeurs et les salariés<sup>2</sup>.

Le régime de retraite a une obligation d'équilibre : le montant des cotisations est calculé de telle sorte que les réserves de la caisse de retraite soient au moins égales, à la fin de l'année suivante, à 20 % des dépenses mensuelles moyennes (50 % avant 2004).

L'âge normal pour être admissible à la rente de retraite est de 65 ans. La rente peut être demandée à partir de 60 ans avec l'application d'un coefficient d'anticipation de 0,5 % par mois. Après 65 ans, l'assuré bénéficie d'une majoration pour report. La durée minimale de cotisation pour ouvrir droit à une rente est fixée à 60 mois.

### ***La réforme de 2001***

La « réforme Riester », du nom du ministre des Affaires sociales du gouvernement Schröder, avait pour but de réduire le taux moyen de la retraite de 70 % à 64 % du revenu tiré en carrière, entre 2001 et 2030, et d'encourager le développement de l'épargne-retraite privée. Cette réforme a permis de plafonner le taux de cotisation à 20 % jusqu'en 2020 et à 22 % jusqu'en 2030.

L'élément clé de cette réforme était la mise en place et la promotion d'un système complémentaire de pensions privées par capitalisation, pour compenser le manque à gagner résultant de la baisse des prestations; ce système était basé sur des comptes individuels de retraite, « les pensions Riester ». Il s'agissait d'inciter la population à adopter un régime complémentaire, qui devrait, à longue échéance, compenser la réduction future des retraites publiques. L'adhésion était volontaire : les salariés n'étaient pas obligés d'investir dans ces formules privées complémentaires. Les pensions Riester ressemblent aux régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) qui existent au Canada. Les allègements fiscaux ou les subventions dont bénéficiaient les adhérents aux pensions Riester peuvent également s'appliquer à plusieurs types de pensions professionnelles

---

<sup>2</sup> Rapport conjoint de la Commission et du Conseil de l'UE sur des pensions viables et adéquates (mars 2003).  
[Les grandes caractéristiques du système des pensions allemand.](#)

(assurance directe, assurance retraite du personnel et régimes de retraite).

Il s'agissait d'une évolution assez radicale d'un système de retraite monolithique à un véritable système à paliers multiples.

À la suite de la réforme Riester, votée en 2001, le gouvernement était obligé de proposer au Parlement des mesures de redressement appropriées dès que le taux de cotisation du régime d'assurance vieillesse était susceptible de dépasser respectivement 20 % et 22 % d'ici 2020 et 2030. Il se devait également d'agir si le taux de remplacement net de la pension devait baisser sous les 67 % en 2030.

### ***D'autres changements étaient attendus...***

Deux ans après la réforme Riester, les experts prévoyaient déjà que le taux de cotisation franchirait le seuil de 20 % en 2015 et celui de 22 % en 2023. Les mesures de la réforme Riester étaient jugées limitées et n'avaient pas eu le succès attendu.

La « commission Rürup » a été formée en novembre 2002. Elle avait pour objectif de stabiliser le taux de cotisation du régime public et d'assurer en même temps des revenus adéquats aux futurs retraités. Cette commission considérait que le taux de cotisation de 19,5 % du salaire brut ne saurait être maintenu sous la barre des 22 % d'ici à 2030, contrairement à l'engagement pris par le gouvernement précédent (Schröder) au moment du vote de la réforme des retraites.

Les propositions découlant des travaux de cette commission comportaient deux mesures principales. La première consistait en un relèvement graduel de l'âge normal de la retraite de 65 à 67 ans. La seconde était une modification à la formule d'indexation des rentes qui lierait le niveau des prestations à l'évolution du ratio de dépendance (le rapport entre le nombre de personnes âgées et le nombre de travailleurs). De cette façon, le niveau de la rente allait diminuer en fonction de l'augmentation de ce ratio. L'objectif de la mise en place de ce facteur de viabilité était de contenir l'augmentation du taux de cotisation.

En décembre 2003, **un plan d'urgence a été adopté pour faire face à un déficit**

**prévisionnel qui aurait entraîné une forte augmentation du taux de cotisation.** La nouvelle formule de calcul proposée dans le rapport de la commission Rürup a été entérinée par le Parlement allemand à l'été 2004, mais l'âge légal de départ à la retraite a été dans un premier temps maintenu à 65 ans, l'objectif premier étant de relever **l'âge effectif de départ**. Ainsi, une retenue de 3,6 % par année non travaillée a été instituée, réduisant de plus de 7 % la rente perçue par une personne qui part en retraite à 63 ans.

Le législateur allemand avait instauré, en 2001, **un ratio de remplacement minimal garanti**, initialement fixé à 67 %, correspondant à un ratio de remplacement net après cotisation et **après** impôt. Le niveau garanti de retraite a été redéfini en 2004 pour tenir compte du nouveau mode de taxation des retraites. Désormais, c'est le ratio de remplacement net après paiement des cotisations sociales, 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** (contre 53,3 % en 2003).

Globalement, les analystes croient que ces changements auront comme effet une réduction significative des droits à prestations dans le cadre des régimes par répartition. Le taux de remplacement diminue progressivement, la baisse devant être de l'ordre de 20 % en 2040, année où le vieillissement de la population allemande est censé culminer.

### ***L'adoption de la loi sur le relèvement de l'âge de la retraite***

La loi a été proposée par la grande coalition CDU-SPD, composée de sociaux-démocrates et de chrétiens-démocrates, et fait suite également aux recommandations de la commission Rürup, en 2003.

Le report de l'âge de départ à la retraite était l'une des préoccupations majeures de la coalition. Il est justifié par l'espérance de vie croissante de la population, et est considéré, dans le débat allemand, principalement sous l'angle de l'allongement de la durée moyenne de versement des rentes, et donc de l'augmentation des coûts.

Le projet a été présenté en novembre 2006 par le gouvernement alors que l'Allemagne fait face à un vieillissement important de sa population et à une

décroissance de la natalité, deux facteurs qui influent sur l'actuel système de financement des retraites. En 2035, la part de la population âgée de plus de 65 ans devrait atteindre 30 %, contre 18 % actuellement.

À partir de 2012, le seuil pour toucher une retraite à taux plein sera relevé progressivement, d'abord d'un mois par an entre 2012 et 2024, ensuite de deux mois par année, pour atteindre 67 ans en 2029. Les nouvelles règles concerneront surtout les personnes nées après 1964. Les personnes nées avant 1947, soit celles qui atteindront 65 ans avant 2012, ne seront pas touchées par cette réforme. Les personnes nées en 1964 ou après ne toucheront donc pas d'allocation de retraite avant l'âge de 67 ans<sup>3</sup>.

Le projet de loi adopté prévoit que les cotisations vont passer de 19,5 % à 19,9 % du salaire brut. On prévoit qu'elles demeureront sous le seuil de 20 % d'ici 2020 et qu'elles ne devraient pas dépasser 22 % avant 2030.

### ***Changements favorisant l'emploi des travailleurs âgés***

En même temps, le gouvernement allemand a adopté une autre loi destinée à augmenter le nombre de personnes âgées au travail. Les employeurs qui recruteront des personnes de plus de 50 ans recevront une subvention. Quant aux salariés de plus de 45 ans présents dans des entreprises de plus de 250 employés, ils bénéficieront de nouveaux droits à la formation, pour être en mesure d'accomplir d'autres tâches ou trouver le travail plus attrayant. Ces différentes mesures sont destinées à accroître le taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans, de 45 % en 2005 à 50 % en 2010.

### ***Commentaires***

Plusieurs réformes ont été introduites au cours des dernières années pour trouver des solutions afin de stabiliser le système de retraites en Allemagne. Le report de 65 à 67 ans de l'âge légal de la retraite est la dernière proposition visant à adapter le système allemand à l'évolution démographique,

<sup>3</sup> Allemagne, retraite à 67 ans : baisse des pensions ou nouvelle culture de travail dans la vieillesse? *Mechthild VEIL* \*. *Chronique internationale de l'IRES - n° 105 - mars 2007.*

tout en préservant sa pérennité. Cette réforme, adoptée par la coalition actuellement au pouvoir, a donné lieu à de vives controverses non seulement parmi les partis politiques et les experts, mais aussi au sein de la population, dans les syndicats et dans les organisations patronales.

Les syndicats s'accordent à dire que la retraite à 67 ans est illusoire tant que l'âge moyen de départ à la retraite est de 60,5 ans (60,7 ans pour les femmes, 59,7 pour les hommes), soit très inférieur à l'âge légal de 65 ans. Selon eux, il faudrait d'abord remonter l'âge effectif de départ à la retraite à 65 ans avant d'envisager d'aller encore plus loin. Les chiffres indiquent que quatre entreprises sur dix n'emploient personne au-delà de 50 ans. Le chômage chez les personnes de 50 à 64 ans est déjà assez élevé. Dans la tranche d'âge des 55 à 64 ans, deux personnes sur cinq occupent un emploi et il n'y a pas assez d'emplois pour prolonger la vie active de la population. Seuls les hommes et les femmes détenant un diplôme de l'enseignement supérieur atteignent aujourd'hui un taux d'emploi moyen de plus de 50 % quand ils ont de 55 à 64 ans. La politique de ressources humaines de nombre de grandes entreprises tend à faire partir en préretraite les salariés dès l'âge de 50 ans.

Le ministre de l'Économie pense que le changement qui prévoit de porter l'âge de la retraite de 65 à 67 ans graduellement d'ici 2029 ne serait sans doute pas le dernier. Cette nouvelle disposition risque de ne pas résoudre le problème du financement des retraites.

Les partisans de cette réforme basent leur argumentation sur le vieillissement de la population, le faible taux de natalité, l'allongement de l'espérance de vie, l'allongement des périodes de paiement des retraites et les déficits récurrents que l'État allemand doit assumer pour continuer à verser les rentes de retraite. Les adversaires de la réforme s'en prennent quant à eux à la baisse du taux de remplacement ainsi qu'à la situation peu encourageante de l'emploi.

L'enjeu actuel sera de voir si les mesures incitatives qui accompagnent cette loi pour encourager l'embauche et le maintien en emploi des personnes âgées produiront les effets escomptés. De fait, l'augmentation du taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans est l'un des objectifs à atteindre.

Auteur : Rabah Saighi  
Direction de l'évaluation,  
de la statistique et de la révision

Régie des rentes  
Québec 