

ONT-ILS COULÉ BISMARCK ?

La réforme du système de retraite adoptée en Allemagne introduit le principe d'un complément de retraite par capitalisation financée par le seul salarié, avec l'aide de l'Etat. C'est grâce à l'addition de la capitalisation à la répartition que les retraites continueraient à représenter 70% du salaire moyen. Face au risque que fait peser le vieillissement de la population sur l'équilibre du système de retraite, toute l'habileté politique du projet tient dans cet affichage d'un taux de remplacement constant, sans hausse des prélèvements obligatoires. Mais les hypothèses très favorables qui ont été retenues pour parvenir à ce résultat laissent penser qu'il sera difficile de faire l'économie d'un relèvement de l'âge de la retraite. Au-delà, si la réforme s'inscrit bien dans la tradition "bismarckienne", elle introduit néanmoins des points de rupture.

En Allemagne, l'histoire de la protection sociale moderne commence en 1871, quand le chancelier Bismarck crée des assurances sociales obligatoires destinées à couvrir les ouvriers. L'assurance-vieillesse-invalidité est instituée en 1889. Elle est gérée en capitalisation ; aux cotisations, à parité, des salariés et des employeurs s'ajoute une subvention de l'Empire¹. Les pensions sont perçues par les ouvriers de plus de 70 ans ayant cotisé au minimum 30 ans. En 1913, les employés bénéficient à leur tour d'une assurance-vieillesse ; en 1916, l'âge d'ouverture des droits est abaissé à 65 ans. Progressivement, les prestations seront augmentées et généralisées, aux travailleurs indépendants notamment.

Le modèle allemand s'étend à l'Europe continentale au lendemain de la première guerre. Mais la seconde guerre et les crises de l'entre-deux guerres frappent durement l'assurance-vieillesse : les patrimoines sont laminés par l'inflation. Pour verser des pensions alors que les caisses sont vides, les gouvernements ont recours à la gestion par répartition : les retraites sont désormais payées avec les cotisations des actifs.

La Grande-Bretagne vit une histoire différente ; alors que les assurances sociales y étaient organisées sur le modèle continental, le rapport Beveridge (1942) préconise une lutte systématique contre l'indigence et prône

l'instauration d'une prestation minimale, uniforme et universelle, complétée de manière volontaire par les affiliés auprès de prestataires privés. Le régime de retraite britannique, qui comporte un minimum-vieillesse, est le fruit de ce modèle. Il s'étendra aux pays du **Commonwealth**. Les différences entre les deux types de régimes permettent de souligner la philosophie du modèle allemand :

- le régime de retraite allemand a un caractère assurantiel : les cotisations comme les prestations sont proportionnelles au salaire à remplacer. Le strict lien entre les droits acquis et les cotisations versées justifie le qualificatif "contributifs" associé aux régimes "bismarckiens" ; par opposition, les régimes "beveridgiens" sont qualifiés de redistributifs puisqu'ils donnent lieu à des pensions minimales uniformes. Dans le régime allemand, le minimum-vieillesse n'existe pas.
- le financement paritaire et la co-gestion sont la règle : les entreprises et les salariés cotisent pour le même montant et sont impliqués à égalité dans la gestion des caisses.
- le rôle central est joué par l'Etat ; en rendant l'assurance-vieillesse obligatoire, celui-ci affirme son devoir d'assurer ses ressortissants contre leur propre imprévoyance.

1. Ce dispositif est maintenu jusqu'à aujourd'hui ; la subvention fédérale est désormais alimentée par l'écotaxe et représente environ 30% des ressources de l'assurance-vieillesse.

LE RÉGIME ACTUEL

Vu sous l'angle de la générosité, le régime allemand se trouve actuellement dans la moyenne des régimes obligatoires européens : un salarié de l'industrie manufacturière ayant eu une carrière complète au salaire moyen obtient, *grosso modo* comme en France, une pension nette équivalente à 70% de son dernier salaire net. Ce taux de remplacement à la liquidation (cf. encadré) est approximativement de 40% en Irlande et d'un peu plus de 100% en Grèce.

dans le système allemand. Elle n'est pas obligatoire, sauf quand elle est prévue par une convention collective. La version la plus originale de cette prévoyance est l'engagement direct par lequel l'employeur promet à tout ou partie de ses salariés une pension de vieillesse, à sa charge exclusive, en constituant des réserves à son bilan. Ce mécanisme est assorti d'un avantage fiscal pour les entreprises comme pour les salariés. Assimilable à de l'épargne salariale, il présente l'avantage de conserver dans l'entreprise des moyens financiers. Depuis la loi de 1974, les entreprises sont tenues de cotiser auprès d'un fonds de

ENCADRÉ 1 : QUELQUES DÉFINITIONS

On appelle régime par répartition un régime qui -à chaque période- verse des prestations à partir de cotisations ou de taxes courantes. Quelques régimes par répartition disposent de réserves, et corrélativement, de produits financiers que nous négligerons ici pour la simplicité de l'exposé.

L'équilibre d'un régime par répartition est donc le suivant :

Masse des cotisations = Masse des prestations

ou encore :

Taux de cotisation * Nombre de salariés * Salaire moyen = Pension moyenne * Nombre de pensionnés

soit :

Taux de cotisation = Taux de remplacement macro-économique * Ratio de dépendance

Où :

- le ratio de dépendance est le ratio du nombre de pensionnés au nombre de cotisants ;

- le taux de remplacement est défini comme le rapport de la pension moyenne au salaire moyen de l'économie.

Ce dernier ratio donne une mesure de la place des retraités dans l'échelle des revenus d'un pays. Il diffère assez sensiblement du taux de remplacement "théorique" fourni par les règles des régimes qui est un taux de remplacement à la liquidation accordé pour des carrières complètes. Le taux de remplacement macroéconomique dépend notamment des règles d'indexation ; par exemple, dans le cas d'une indexation des pensions sur les prix (cela a été le cas allemand depuis 2 ans), comme les salaires nets augmentent plus vite que les prix, le ratio pension/salaire moyen se dégrade durant toute la vie des retraités. En revanche, une indexation sur les salaires nets assure la stabilité du ratio.

2

Les pensions versées par le régime obligatoire tiennent une place importante dans les revenus des retraités puisqu'ils en constituent environ 87% (cette proportion est de 43% en Grande-Bretagne et de 97% en Italie). Toute la population, hormis les fonctionnaires, est couverte par le même régime qui comporte un pilier unique : il n'y a pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire. Le système est un système "par points" ; les pensions sont le produit du nombre de points acquis sur l'ensemble de la carrière par la valeur du point au moment de la liquidation. La somme des points est elle-même affectée d'un coefficient de liquidation, minorant en cas de retraite anticipée et majorant en cas de retraite retardée (tableau 1). En dépit de cette incitation au départ tardif, l'âge de cessation d'activité est, comme dans la majorité des pays européens, bien inférieur à 65 ans : la part active des 55-64 ans n'est, environ, que de 39%.

Tableau 1 - Taux de liquidation des pensions normales en fonction de l'âge à la liquidation (%)

62 ans	63a	64a	64a	66a	67a	68a	69a
89,2	92,8	96,4	100	106	112	118	124

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

Compte tenu de la générosité de ce régime, la prévoyance complémentaire tient une place relativement modeste

garantie mutuelle qui assure les prestations en cas d'insolvabilité. Environ 4 millions de salariés, essentiellement des grandes entreprises, ont accès à de tels régimes.

LA CONTRAINTE DÉMOGRAPHIQUE

Au cours des prochaines décennies, l'équilibre du régime de retraite allemand va être affecté par l'évolution défavorable du "ratio de dépendance", autrement dit par l'augmentation du nombre des pensionnés relativement au nombre des cotisants. Une augmentation importante de l'espérance de vie (82 ans à la naissance en 2040) et un taux de fécondité bas (1,3 enfants par femme en 2000) vont en effet plus que doubler, à l'horizon 2050, le ratio de la population des 65 ans et plus à celle des 15-64 ans. L'Allemagne se situera à cet égard dans la fourchette haute des pays de l'OCDE (tableau 2).

Tableau 2 - Ratio de la population des 65 ans et plus à celle des 15-64 ans (%)

	2000	2025	2050
Etats-Unis	19	29	35
Allemagne	23	34	52
France	25	37	47
Italie	26	41	69

Source : Nations unies, annuaire démographique.

Partant de cette évolution démographique, trois paramètres peuvent influencer celle du ratio de dépendance : l'âge de la retraite qui, s'il est augmenté, fait baisser le nombre de retraités et augmenter celui des actifs ; la hausse du taux d'activité de la population d'âge actif (féminine notamment) ; enfin, la baisse du taux de chômage, qui augmente le rapport de la population employée (cotisante) à la population active. Mais, concernant ces deux derniers paramètres, il faut bien comprendre que –notamment dans les régimes bismarckiens– toute activité supplémentaire donnant lieu à des droits supplémentaires, leurs effets sur l'équilibre du régime de retraite ne peuvent être que transitoires. Par ailleurs, ces effets sont d'ampleur limitée : une réduction du chômage par exemple donnerait lieu à un montant supplémentaire de cotisations négligeable face au doublement du ratio de dépendance.

Tableau 3 - Taux de cotisation à l'assurance-vieillesse 1995-2040 (%)

1995	2010	2020	2030	2040
18,6	21,5	23,3	26,3	27,1

Source : Institut Prognos, scénario médian ²

Dans ces conditions, le taux de cotisation au régime de pension devrait augmenter de manière importante si aucune mesure n'était prise touchant à l'âge de la retraite ou au taux de remplacement (cf. encadré) ; le tableau 3 donne un exemple des projections faites dans ce domaine. Depuis près d'une dizaine d'années, plusieurs réformes ont tenté d'adapter le régime allemand à cette contrainte.

■ LE RÉGIME EN RÉFORME

Après deux réformes légères en 1992 et 1999, la réforme actuelle est annoncée comme structurelle. La **Rentenstrukturreform 2000** est en effet ambitieuse : il s'agit, face au doublement prévu du ratio de dépendance, de limiter la progression des prélèvements obligatoires à la charge des salariés et des entreprises, tout en maintenant le taux de remplacement. Cette gageure est réalisée grâce à la mise en place d'un complément par capitalisation venant s'ajouter au régime de base modifié. Le projet de réforme, porté par le ministre social-démocrate W. Riester, a connu de nombreuses modifications depuis 1999, sous la pression des syndicats et de l'opposition politique. Il a été divisé en deux "volets" :

Le premier volet concerne le re-paramétrage du régime par répartition. Il a été adopté en janvier 2001 par les députés après plusieurs modifications.

Le projet initial de la coalition au pouvoir prévoyait une diminution graduelle du taux de remplacement de 70% à 64% à l'horizon 2030. Jugé inéquitable parce qu'il revenait à différencier le taux de remplacement selon les cohortes de retraités, le projet a été modifié et a donné lieu, en décembre 2000, à un accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Selon cet accord, le plancher du taux de remplacement remonte à 67% pour une carrière complète de 45 ans au salaire moyen, les jeunes et vieux retraités étant traités de manière identique. En outre, les pensions sont à nouveau indexées sur les salaires nets, alors que depuis deux ans, elles suivaient l'évolution des prix (cf. encadré). Toutefois, la concession est moins importante qu'il n'y paraît. Le relèvement du taux de remplacement est assorti d'un nouveau mode de calcul des pensions : d'une part, les exonérations fiscales qui relèvent les bas salaires ne sont plus prises en compte dans le calcul des pensions, abaissant celles-ci d'autant ; d'autre part, le salaire net considéré est, désormais, non seulement net des cotisations à la répartition, mais aussi des prélèvements pour la capitalisation. Ces deux modifications des règles de calcul ramènent en fait les pensions moyennes, comme dans le projet initial, à 64% du salaire moyen ; il n'y a donc pas eu, sur ce point, le moindre recul de la part des autorités. Du reste, le taux de cotisation plafond de 22% prévu pour 2030 dans le projet initial n'a pas été remis en question alors qu'est affiché maintenant un taux de remplacement plus élevé.

En échange de ces "concessions", les syndicats ont accepté **le second volet**, véritable pierre angulaire de la réforme : le principe d'un complément de retraite par capitalisation financée par le seul salarié, avec l'aide de l'Etat. C'est en effet grâce à l'addition de la capitalisation à la répartition que les retraites continueraient à représenter 70% du salaire moyen.

Les salariés ont la possibilité (et non l'obligation) d'effectuer cette épargne-retraite jusqu'à parvenir à 4% de leur salaire brut en 2008. Les plans d'épargne peuvent être à l'initiative des individus, des entreprises, ou des branches. Les aides publiques sont accordées à condition que le plan souscrit garantisse le salarié contre toute perte en capital (le rendement garanti doit être, au moins, nul) et qu'il fournisse au retraité une rente viagère, rente qui sera soumise à l'impôt. Ces aides sont, pour moitié, à la charge de l'Etat fédéral, pour moitié, à la charge des Länder. Elles revêtent, au choix des épargnants, la forme d'exonérations fiscales ou la forme d'une prime d'Etat (qui devrait séduire plutôt la partie la plus défavorisée de la population) ; le coût prévu est approximativement de 10 milliards d'euros par an à partir de 2008, date de l'arrivée à maturité de la réforme³. En raison de l'implication des Länder et du

2. L'institut Prognos est un institut privé ayant réalisé, selon différents jeux d'hypothèses économiques et démographiques, des prévisions sur l'équilibre du régime allemand. Les hypothèses démographiques peuvent différer de celles présentées au tableau 2 ; Prognos retient, par exemple, des flux migratoires annuels de 210 000 personnes l'an.

3. Le coût total de la réforme pourrait être sensiblement plus élevé. Aujourd'hui, les pensions ne sont que très partiellement imposées mais les cotisations le sont, ce qui va être modifié. Ceci se traduira par un coût supplémentaire pour l'Etat fédéral estimé à 5 milliards d'euros par an.

coût qui repose sur eux, ainsi que de l'opposition du CSU-CDU, le vote favorable n'a été obtenu au Bundesrat que le 11 mai dernier. La loi entrera en vigueur en 2002.

■ LA GRANDE RUPTURE ?

Toute l'habileté politique du projet tient dans l'affichage d'un taux de remplacement constant pour les années à venir, sans hausse des prélèvements obligatoires. Ceci est néanmoins conditionné par deux hypothèses. La première est celle d'un comportement rationnel des ménages devant l'impôt qui leur fera procéder à la capitalisation prévue. La seconde concerne le rendement des fonds capitalisés : les simulations de l'équilibre du régime de retraite sont effectuées en supposant un rendement de 5,5%. Un tel rendement semble, à la fois, difficile à atteindre du fait de la multiplication des garanties et des règles prudentielles⁴ et difficile à maintenir sur le long terme. Ce rendement est en effet très supérieur à la croissance potentielle de l'économie allemande, tirée à la baisse par le déclin de la population active⁵. Par ailleurs, il faut souligner que le système mis en place étant un système à cotisations définies⁶, les affiliés ne bénéficient d'aucune certitude quant au montant qu'ils tireront de leur épargne ; dans ces conditions, l'affichage *a priori* d'un taux de remplacement est quelque peu illusoire.

D'autre part, il semble douteux que l'on puisse faire l'économie d'un relèvement de l'âge de la retraite ; nombre de commentaires soulignent que les simulations ont été effectuées avec des hypothèses très favorables au régime par répartition, à savoir une espérance de vie constante et une fécondité relativement dynamique. Des évolutions démographiques moins favorables rendraient le maintien de l'âge de la retraite incompatible avec la baisse limitée du taux de remplacement accordé par le régime obligatoire et le taux-plafond de cotisation inscrits dans la réforme.

Au-delà des aspects économiques et financiers, de nombreux commentateurs ont souligné le changement de

philosophie introduit dans le système de retraite allemand. Ils voient dans la réforme l'abandon du principe de redistributivité intra-générationnelle. Mais, comme nous l'avons dit, la philosophie originale du régime de retraite allemand n'est pas redistributive, mais contributive⁷. Autre point souvent mis en avant : l'introduction d'une dose de capitalisation serait une véritable "révolution". Mais, comme nous l'avons rappelé, ce mode de gestion était celui des premiers régimes. La réforme proposée s'inscrit bien dans la continuité du modèle "à chacun son travail" : la réindexation sur les salaires nets, la force du lien à la carrière personnelle, l'absence de tout minimum-vieillesse inscrivent délibérément la réforme Riester dans la tradition bismarckienne.

C'est ailleurs qu'il faut trouver des points de rupture, même si, la part de la capitalisation étant encore très faible, les changements sont d'abord symboliques : le financement de l'épargne-retraite par les seuls salariés remet en cause le paritarisme ; la protection sociale cesse d'être du ressort partagé des salariés et de leurs employeurs. Par ailleurs, cette épargne étant facultative, la protection-vieillesse devient, en partie, du ressort des individus et l'Etat perd le rôle central que lui donnait le financement de la retraite obligatoire. C'est pour remplir le vide créé par ce retrait partiel de l'Etat que des projets de fonds de pension "de branche" ont été initiés dans la métallurgie : il faut s'attendre à des négociations salariales englobant l'ensemble des retraites et à une demande accrue de garanties. Le projet de la métallurgie entend mettre à profit la réforme en étendant la couverture complémentaire aux petites entreprises et en faisant passer l'idée de placements éthiques.

Florence Legros
contact secrétariat :
lerolland@cepii.fr

4

4. L'Association fédérale des banquiers allemands chiffre à 3% le manque à gagner, en terme de rendement, des fonds allemands par rapport aux fonds anglo-saxons du fait que les produits créés devront garantir le maintien du capital placé.

5. Sur le rôle de la globalisation financière dans le rendement de l'épargne, voir : "L'avenir de nos retraites face à la globalisation financière : une exploration du modèle INGENUE", La Lettre du CEPII, n°200, avril 2001.

6. L'épargne-retraite peut être de deux types : soit à prestations définies, les pensions sont alors garanties et le risque financier repose sur le promoteur du fonds, soit à cotisations définies, les cotisations fixes financent alors des pensions qui sont susceptibles de varier compte tenu des rendements financiers, le risque repose alors sur l'épargnant.

7. La réforme accentue ce caractère contributif en limitant les pensions de réversion. Cependant, la mise sous condition de ressources de ces pensions introduit une certaine redistributivité, de même que la majoration des pensions pour enfant, pour les bas salaires (50% du salaire moyen).

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné
REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier
Jean-Louis Guérin
Bronka Rzepkowski

CONCEPTION GRAPHIQUE :
Pierre Dusser
REALISATION :
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 301,74 FTTC (46 €TTC)
Europe 311,58 FTTC (47,50 €TTC)
DOM-TOM (HT, avion éco.)
308,30 FHT (47 €HT)
Autres pays (HT, avion éco.)
311,58 FHT (47,50 €HT)
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
2^{ème} trimestre 2001
Mai 2001
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.