Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ?

Mechthild Veil

Traducteur : Isabelle Bourgeois

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/1943>

DOI : 10.4000/rea.1943

ISBN : 978-2-8218-0836-2

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2005

Pagination : 11-18

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Mechthild Veil, « Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ? », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 70 | mars 2005, mis en ligne le 16 décembre 2008, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/1943> ; DOI : 10.4000/rea.1943

Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ?

Mechthild Veil

Les Etats membres de l'UE ont tous entrepris de réformer leur système de retraites dès les années 1990. Les Etats est-européens en transition adaptent à l'économie de marché leur ancien régime socialiste d'assurance vieillesse et procèdent souvent à une refondation libérale (comme la Pologne, par exemple). Les Etats ouest-européens à l'inverse cherchent à préserver l'avenir de leurs systèmes de retraite à l'ère de la globalisation. La politique budgétaire communautaire les incite en outre à comprimer les dépenses publiques de protection sociale et à développer le pilier des régimes d'assurance vieillesse privés ou d'entreprises. Les récentes réformes intervenues en Allemagne (2001) et en France (2003) apportent deux réponses contrastées à ces impératifs : alors que la France a largement préservé son système de retraites par répartition, on observe outre-Rhin un changement de cap, avec la réduction de la part des retraites légales par répartition et l'accroissement de celle de régimes de capitalisation subventionnés par l'Etat. Mais ce changement de cap n'est qu'une inflexion du modèle bismarckien : le financement par répartition continue de prédominer, les cotisations restent assises sur le travail salarié, et elles sont toujours versées par l'employé comme par l'employeur.

La réforme allemande des retraites, entrée en vigueur le 1er janvier 2002 pour l'essentiel de ses dispositions, est la plus importante depuis 1945 : l'introduction d'une assurance privée, volontaire, par la Loi sur la formation d'un patrimoine pour la vieillesse (*Altersvermögens-Gesetz : AVmG*), constitue un changement de doctrine. Le recours accru à la capitalisation est en effet destiné à compenser la réduction des prestations versées dans le cadre de l'assurance retraite légale (*gesetzliche Rentenversicherung : GRV*), le premier pilier du système allemand, et dont le financement est mis à mal par l'évolution démographique comme le recul du travail salarié. La réforme a pour objectif un redéploiement global des charges et un rééquilibrage entre les trois piliers du système d'assurance vieillesse allemand.

Un rééquilibrage global du système en RFA

Source : diagramme de l'auteur. NB : Les pourcentages expriment la répartition entre les différents régimes.

L'assurance légale GRV reste au cœur du système bismarckien

Le régime légal constitue le premier pilier, générant environ 80 % des revenus des personnes âgées. L'assurance retraite légale (GRV) qui en constitue le cœur est un système par répartition, perçu comme l'expression structurée d'un contrat entre les générations ; c'est le fondement du système bismarckien dont la réforme cherche à préserver l'avenir. Les deux autres piliers sont des régimes de capitalisation. Le second, celui de la prévoyance d'entreprise (*betriebliche Vorsorge*), est facultatif ; il inclut la retraite d'entreprise (droit privé) et les régimes complémentaires de la fonction publique (qui relèvent du droit public et constituent de ce fait un domaine particulier, non concerné par la réforme de 2001). Seulement 5 % des revenus issus de ce pilier proviennent de l'épargne retraite d'entreprise (*Betriebsrente*), qui souffre actuellement d'une désaffection des employeurs : ils préfèrent au principe traditionnel de la pension (qu'ils financent seuls) de nouveaux systèmes reposant sur la conversion d'une fraction des revenus salariaux en épargne retraite (*Entgeltumwandlung*). La réforme de 2001 a généralisé cette possibilité pour développer la capitalisation et rééquilibrer ainsi l'architecture de l'ensemble du système. La prévoyance individuelle, volontaire, en constitue le troisième pilier ; sa logique étant celle de l'assurance privée, elle n'intègre pas les risques biométriques (invalidité, pension de réversion, longévité des femmes). Environ 10 % de tous les revenus des personnes âgées sont issus de ces plans individuels.

Similitudes et différences entre les systèmes de retraites français et allemand

Similitudes	Allemagne	France
Les retraites sont assises sur le travail salarié (cotisations)	Prise en compte des seuls emplois « soumis à cotisations sociales » (exclusion des revenus aux deux extrêmes)	Prise en compte de tout emploi rémunéré (mais plafonnement)
Financement	Répartition	Répartition
Prise en compte des congés parentaux	1 an par enfant né avant 1992 3 ans par enfant né après 1992	2 ans par enfant pour les femmes, et si moins de 40 ans de cotisation
Différences	Allemagne	France
Assurance obligatoire	Uniquement dans le premier pilier	Régime général de la SS et complémentaire retraite professionnelle (Arrco et Agirc)
Assujettissement	Plafonné à 5 150 € par mois (2004)	Plafonné au seuil cadres (environ six fois le plafond allemand)
Annuités prises en compte	Toutes	SS : les 25 « meilleures années » (à partir de 2008) ; complémentaire : toutes
Minimum vital	Pas de minimum retraite, mais un minimum vital fonction du degré de nécessité (depuis 2002)	Minimum retraite et minimum vital fonction du revenu (« minimum vieillesse »)
Prestations natalistes	Aucune	A partir du 3ème enfant, prime de 10 % pour le père et la mère

Premier objectif de la réforme : stabiliser les prélèvements

Le but premier de la réforme de 2001 est la stabilisation des prélèvements sociaux dont le poids grève la compétitivité allemande en renchérissant le travail. Les cotisations, versées à parité par le salarié et l'employeur, et qui s'élèvent actuellement à 19,5 % du salaire brut, seront donc gelées à 20 % en 2020, puis fixées à 22 % en 2030. La constitution d'un régime complémentaire, privé, de retraite par capitalisation a dès lors pour objectif d'asseoir sur des bases plus solides le régime de l'assurance retraite légale, mis à mal par l'évolution démographique et les mutations de l'économie. Le législateur a ainsi renoncé (c'est une première dans l'histoire des réformes des retraites) à définir une grille de prestations – une disposition problématique pour les assurés étant donné que le système allemand ne connaît pas de retraite plancher, autrement dit : de 'minimum vieillesse' pour les tranches inférieures de revenus. Mais, comme le révèle le soutien de l'Etat à la retraite complémentaire privée, financée à hauteur de plus de 10 milliards € par an, il s'agit d'un changement de cap du système des retraites. En effet, le niveau des pensions ne sera plus à l'avenir garanti par la seule assurance légale (GRV), mais grâce à un nouvel équilibre entre ce premier pilier et les deux autres. Le soutien public au troisième pilier (la prévoyance individuelle) est donc défini de manière à renforcer la capacité d'épargne de ceux qui disposent d'une assurance insuffisante ou que la réduction des prestations risquerait d'exposer à la paupérisation.

La réforme se traduit par une baisse sensible et durable du niveau des pensions versées par l'assurance légale (GRV), ainsi que par une modification du régime des pensions de réversion (*Hinterbliebenenrente*). La chute libre des pensions constitue une menace de paupérisation pour les personnes âgées. Beaucoup d'hommes et de femmes qui ont cotisé et subissent une diminution de leur pension ne recevront donc qu'un montant proche d'une nouvelle prestation de l'aide sociale, spécifique aux personnes âgées, créée en 2003 : la *bedarforientierte Grundsicherung*, un minimum vital d'environ 600 €/mois.

Réduction du montant des pensions de la retraite légale

Mesures à long terme: effets sur le niveau des pensions standard *)

	Niveau		Horizon
	Pension standard nette **)	Pension standard brute	
	67,4 %	47,4 %	2004
	63,5 %	42,2 %	2005
	58,5 %	39,3 %	2030
Diminution totale	8,9 %	8,1 %	

Source : d'après Axel Reimann, 2004. *) L'assuré qui, sur la base de la rémunération moyenne, a cotisé pendant 45 ans, reçoit une pension standard. En 2003, celle-ci avoisinait 1 176 € par mois en valeur brute et 1 082 € en valeur nette. Les pensions moyennes effectives, surtout celles des femmes, sont bien plus faibles. **) Compte non tenu des nouvelles dispositions fiscales, entrées en vigueur le 01-01-2005 (imposition des pensions perçues au moment de la retraite et non plus des cotisations versées durant la vie active). Le nouveau régime fiscal accentue donc la baisse du niveau des pensions de retraite.

La réforme pèse particulièrement sur les pensions des femmes, qui sont bien inférieures à celles des hommes ; et au sein de la population féminine, elle défavorise les Allemandes de l'ouest dont les pensions sont en moyenne moitié moindres que celles des hommes. Encore s'agit-il des pensions de retraite (droits directs) des femmes ayant exercé une activité professionnelle soumise à cotisation ; celles qui n'ont pas cotisé ne perçoivent que des pensions de réversion (droits dérivés), d'un niveau encore inférieur. Le tableau est un peu moins sombre à l'est où, en tenant compte des droits indirects, assez généreux en comparaison européenne, certaines veuves atteignent le niveau moyen de pension que perçoivent les hommes avec une seule pension.

Les femmes, défavorisées

Niveau moyen net des pensions de retraite (décembre 2002)

	Pensions de droits propres	Pensions de réversion
Hommes (8,3 millions)		
Ouest	978 €	212 €
Est	1 031 €	245 €
Femmes (15 millions)		
Ouest	479 €	555 €
Est	655 €	557 €

Source : Rahn, 2004

Les pensions de retraite tiennent en effet compte des périodes contributives et non contributives. Or les Allemandes de l'ouest, contraintes de mettre entre parenthèses leur vie professionnelle faute de structures d'accueil pour la petite enfance en nombre suffisant, accumulent beaucoup moins d'annuités que les Allemandes de l'est. Et plus elles ont d'enfants, plus leur pension est maigre.

Nombre moyen d'années de cotisation en Allemagne

	Ouest	Est
Femmes	25 ans	41 ans
Hommes	40 ans	44 ans

Source : VDR (2003), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, S. 103ff

La réforme des pensions de réversion (*Hinterbliebenenrente*) abaisse le niveau des pensions de 60 % à 55 % du montant des pensions de droit propre du

Des pensions de réversion variables selon les revenus

conjoint décédé. Il s'agit d'un plafond, car tous les revenus sont intégrés dans le calcul du montant de la pension de réversion, par exemple les revenus issus du capital ou les retraites d'entreprise, mais à l'exception des droits acquis dans le cadre de la retraite complémentaire subventionnée (« retraite Riester »). Pour les parents, une prime par enfant a été créée. Elle représente deux points pour le premier enfant et un point pour tout enfant suivant ; un point équivalant à une pension mensuelle de 26 € à l'ouest (23 € à l'est). Enfin, l'ouverture des droits à une pension de réversion est soumise à une condition de durée de vie conjugale (un an). Ces nouvelles dispositions ne s'appliquent qu'aux mariages conclus depuis 2001 et aux couples mariés antérieurement dont les deux conjoints sont âgés de moins de 40 ans. La réforme pénalise certes les femmes mariées sans enfants, mais elle vise à privilégier les familles, et tout particulièrement les familles nombreuses sans patrimoine.

**Un choix alternatif :
le partage des pensions**

Les couples mariés ont désormais le choix entre la pension de réversion et un nouveau régime : le partage entre conjoints des droits à la retraite (*Rentensplitting*). Celui-ci s'inspire du mécanisme de partage des biens en cas de divorce et rétablit l'égalité entre les sexes dans le domaine de la protection vieillesse du conjoint survivant : après addition des droits acquis par les deux conjoints durant la vie conjugale, la somme est partagée équitablement entre eux. Ce régime se substitue à la pension de réversion et, à la différence de celle-ci, entre en vigueur avant le décès de l'un des conjoints (au moment du départ à la retraite du premier et lorsque l'autre conjoint atteint l'âge de 65 ans). Autre différence : les pensions sont versées au titre des droits acquis en propre. Concrètement, cela signifie que les pensions ainsi partagées ne sont pas fonction du revenu du couple ni des changements dans la situation matrimoniale du veuf ou de la veuve. L'option pour le *Rentensplitting* représente néanmoins un pari incertain sur l'avenir ; en effet : qui sera le conjoint survivant ? et comment auront évolué les revenus de celui-ci ? Quoi qu'il en soit, le *Rentensplitting* est plus progressiste que la traditionnelle pension de réversion, puisqu'il ouvre des droits propres au conjoint survivant et renforce l'individualisation des régimes de protection (Kerschen, 2003).

**Un nouveau
'minimum vieillesse'...**

Un aspect peu connu de la réforme de 2001 est la création d'une allocation de base, soumise à conditions de revenus : la *Grundsicherung*. Cette sorte de 'minimum vieillesse' a été instauré par la Loi *Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GsiG)*, entrée en vigueur le 1er janvier 2003. Il ne s'agit pas d'un droit à pension ouvert par les cotisations (régime d'assurance), mais d'un dispositif relevant de l'aide sociale (régime d'assistance) et destiné aux retraités à faibles revenus comme aux personnes dans l'incapacité d'assurer leur existence par leurs propres moyens. Cette aide n'est donc pas financée par les caisses d'assurance, mais prélevée sur des fonds publics (Bund).

**... soumis à condition de revenus
(critère de « nécessité »)**

Le versement de ce 'minimum vieillesse' est soumis à trois conditions : le bénéficiaire doit avoir 65 ans révolus, son incapacité de travail doit être reconnue, et il doit remplir le critère de « nécessité » (*Bedürftigkeit*). L'état de nécessité est déterminant pour le montant des aides versées. Conformément à la nouvelle Loi sur l'aide sociale (*Sozialhilfegesetz*, voir REA 68/04), il tient compte des revenus des ascendants comme des descendants, soumis à obligation alimentaire ; mais cette obligation n'intervient qu'à partir de 100 000 € de revenus annuels. En revanche, l'obligation alimentaire du conjoint demeure, quels que soient ses revenus. Le montant de l'aide matérielle forfaitaire versée au titre de ce 'minimum vieillesse' correspond *grosso modo* au « minimum socio-culturel vital » défini par la loi *Sozialhilfegesetz*. L'objectif déclaré de la création de cette *Grundsicherung* est de lutter contre la « pauvreté honteuse » des personnes âgées. Mais dans la mesure où nombre de personnes âgées éprouvent de grandes difficultés à remplir les formulaires requis pour la constitution des dossiers, peu d'assurés ont encore recours à cette assistance ; cela a incité les caisses de retraite à ouvrir des guichets pour les conseiller.

La prévoyance individuelle subventionnée – un échec?

La réduction des prestations du premier pilier de la protection vieillesse doit en théorie être compensée par le développement des deux autres piliers, surtout le troisième : celui de la prévoyance individuelle, massivement subventionnée par l'Etat (« retraite Riester »). Ce dispositif de capitalisation est destiné aux tranches inférieures de revenus comme aux familles nombreuses, c'est-à-dire aux personnes particulièrement menacées de paupérisation d'autant qu'elles épargnent peu pour la retraite. Peuvent bénéficier des nouveaux mécanismes d'aide à l'épargne retraite tous les cotisants du régime légal de la GRV, ce qui inclut les assurés en congé parental, les auxiliaires de vie bénévoles employés dans le cadre de l'assurance dépendance (voir REA 68/04), les jeunes effectuant leur service militaire ou civil, ainsi que les chômeurs. Sont exclus de la catégorie des bénéficiaires les travailleurs indépendants non soumis à l'obligation de cotiser au régime légal, les actifs occupant un des 'petits boulots' exonérés de charges sociales, de même que les inactifs.

Les « retraites Riester » sont réservées aux revenus inférieurs

Les subventions à l'épargne peuvent prendre deux formes : soit celle d'une prime forfaitaire en complément d'une part des versements, qui se décompose en une prime de base et une prime par enfant ; soit celle d'une déduction fiscale pour dépense particulière (*Sonderausgabenabzug*) nouvellement introduite dans la Loi sur l'impôt sur le revenu *Einkommenssteuergesetz* (EStG, § 10a), et dont le montant sera plafonné à 2 100 € par an en 2008. Les services fiscaux sont chargés de déterminer le régime le plus avantageux dans chaque cas, sur le même modèle que pour l'allocation parentale et l'abattement par enfant. Le montant des aides est échelonné : en 2002 et 2003, les versements au titre de l'épargne sont subventionnés à hauteur de 1 % maximum du plafond d'assujettissement, puis à hauteur de 4 % en 2008. Le capital-retraite est liquidé sous forme de rentes.

Le choix entre prime ou déduction fiscale

Ce dispositif d'épargne retraite subventionnée (« retraite Riester ») s'applique aussi bien au régime de prévoyance individuelle qu'aux dispositifs d'entreprise, mais il revient aux assurés de choisir dans quel cadre ils souhaitent en bénéficier. Malgré leur subventionnement massif (10 milliards € par an), les retraites Riester peuvent être considérées comme un échec : sur les 31 millions de bénéficiaires potentiels, seuls 5,6 millions d'assurés avaient conclu un tel contrat d'épargne aidé en 2004. Elles n'ont pas contribué à développer la prévoyance individuelle, contrairement aux prévisions initiales des pères de la réforme et du secteur de la banque et de l'assurance. Il y a diverses raisons à cela (Veil, 2003) : les procédures sont trop complexes, le dispositif est mal connu, et ce sont donc surtout les revenus moyens ou supérieurs qui concluent des contrats Riester. Pourtant, elles étaient la clef de voûte de la réforme des retraites ; et elles étaient l'argument clef pour démontrer que la retraite par capitalisation n'est pas contraire à la justice sociale. En vain : le recours à la capitalisation n'est visiblement pas un moyen adapté à la lutte contre la paupérisation des personnes âgées.

La réforme des retraites d'entreprise

Reste la réforme du second pilier : les retraites d'entreprise. Ce dispositif a développé une dynamique propre qui le place aujourd'hui au cœur de la réforme. Depuis la loi Riester, les retraites d'entreprise sont subventionnées elles aussi, dans l'objectif de leur conférer une nouvelle fonction : alors qu'elles étaient un simple dispositif d'assurance retraite complémentaire, elles auront à l'avenir une fonction compensatoire au sein de l'ensemble du système de protection vieillesse, où elles remédieront aux insuffisances du régime légal.

Les retraites d'entreprise traditionnelles reposent sur une base volontaire. Ces prestations d'épargne retraite sont proposées par les employeurs, qui les financent seuls. Elles s'adressent aux salariés employés depuis au moins 5 ans par

Recul des retraites d'entreprise traditionnelles ...

l'entreprise et qui ne la quittent pas avant l'âge de 35 ans. Elles ont donc généralement pour but également d'intéresser les salariés qualifiés à rester dans l'entreprise. Les bénéficiaires sont en conséquence majoritairement de sexe masculin, à qualification élevée et se recrutent surtout dans les entreprises de taille moyenne et supérieure, en nombre plus important à l'ouest qu'à l'est. Mais dans les années 1990, sur fond de chômage persistant, et aussi pour des raisons d'ordre fiscal, les employeurs s'étaient mis à délaisser ce dispositif de prestations définies (*defined contributions*) qui les engageait sur le long terme. Et à la fin de la décennie, principalement dans la branche de la chimie, certains ont commencé à proposer parallèlement un nouveau dispositif d'épargne retraite dans lequel une partie du salaire est directement convertie en épargne retraite (*Entgeltumwandlung*). Cette pratique a été généralisée en 1998 par la réforme de la Loi sur les retraites d'entreprise (*Betriebsrentengesetz, BetrAVG*).

... et changement
de paradigme en 2001

La réforme Riester a étendu à tous les actifs occupant un emploi soumis à cotisations le droit de souscrire à cette nouvelle forme d'épargne retraite d'entreprise. Indépendamment de l'existence d'une convention salariale de branche, la conversion d'une partie du salaire en épargne peut désormais être conclue directement au niveau de l'entreprise, c'est-à-dire par un contrat liant l'employeur et le salarié ; et cela même en complément d'un traditionnel contrat d'assurance retraite d'entreprise. Or ce dispositif subventionné par l'Etat est d'une très grande complexité. Quoi qu'il en soit, la réforme équivaut à un changement de paradigme dans le régime de la prévoyance d'entreprise qui s'oriente dorénavant vers un système à cotisations définies (*contribution defined*).

Les 5 dispositifs de la prévoyance d'entreprise

Caisse de retraite (<i>Pensionskassen</i>)	Organisme d'assurance externe, généralement commun à plusieurs entreprises (principe de l'assurance mutuelle).
Fonds de pension (<i>Pensionsfonds</i>)	Nouveau dispositif, instauré par la loi Riester sur le modèle des <i>Pensionskassen</i> . Différences : large recours aux placements en actions, liberté de choix du placement, valeur nominale garantie de l'épargne, garantie des droits en cas d'insolvabilité.
Assurance directe (<i>Direktversicherung</i>)	Il s'agit d'un type particulier de contrat d'assurance-vie que souscrit l'employeur pour le compte de ses salariés. Les cotisations des salariés sont généralement versées dans le cadre de conversions salaire/épargne, assorties d'une prime versée par l'employeur.
Engagement direct (<i>Direktzusage</i>)	L'employeur s'engage, sur une base volontaire, à produire à ses salariés une prestation retraite financée exclusivement par l'entreprise. L'engagement direct est le dispositif de retraite d'entreprise le plus répandu en Allemagne..
Caisse mutuelle de secours (<i>Unterstützungskasse</i>)	Il s'agit d'une caisse autonome de prévoyance généralement commune à plusieurs entreprises.

NB. Lorsqu'il est membre d'une caisse de retraite ou d'un fonds de pension, l'employeur est en droit de limiter sa prévoyance à ces dispositifs. Dans les autres cas de figure, le salarié est en droit d'exiger la souscription d'un engagement direct.

Soutien grâce aux « retraites
Riester » et aux « primes Riester »

Si le choix des organismes d'assurance ou des placements est la prérogative de l'employeur, le salarié, pour sa part, est libre d'opter pour l'un ou l'autre des cinq dispositifs, qu'il peut en outre cumuler. Et il dispose d'un large éventail de mécanismes d'incitation parmi lesquels en premier lieu la « retraite Riester » dont il peut bénéficier s'il a opté pour la caisse de retraite, le fonds de pension ou l'engagement direct. Elle se traduit par une prime forfaitaire aux cotisations ou bien par une déduction fiscale pour dépense particulière (EstG, § 10a) qui s'applique aux cotisations ayant donné lieu à prélèvements sociaux et fiscaux ; la déduction est limitée à 2 % du plafond d'assujettissement en 2004, un seuil qui passera progressivement à 4 % d'ici 2008. Second type d'incitation : la défiscalisation des cotisations versées au titre de la prévoyance d'entreprise (limitée à 4 % du plafond d'assujettissement) en contrepartie de l'imposition des pensions perçues à l'âge de la retraite, mais avec exonération des charges sociales. Cette option (« prime Riester ») s'applique jusqu'à la fin 2008 aux dispositifs des fonds de pension et caisses de retraite d'entreprise.

Une modification du
régime fiscal des pensions

Enfin, il faut mentionner un troisième type d'incitation, proposé à titre transitoire jusqu'en 2008 : l'imposition forfaitaire (20 %) des cotisations retraite versées, avec exonération des charges sociales. Cette disposition ne s'applique plus aux

assurés depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2005, de la nouvelle Loi sur l'imposition des pensions de retraite (*Gesetz zur nachgelagerten Besteuerung*), appelée aussi Loi sur les revenus vieillesse (*Alterseinkünftegesetz*), et qui modifie le régime fiscal de l'assurance vieillesse. Désormais, les cotisations versées au titre de l'assurance durant la vie professionnelle ne sont plus imposées, n'étant plus considérées comme faisant partie du revenu ; à l'inverse, les pensions perçues à la retraite sont considérées comme un revenu, et donc soumises à l'impôt sur le revenu et à cotisations sociales. Ce changement de régime fiscal s'applique à tous les dispositifs de prévoyance d'entreprise.

La plupart des conventions sur la conversion salaire/retraite conclues au niveau de la branche comme de l'entreprise ne prévoient toutefois aucun recours à l'une des diverses aides Riester étant donné le faible attrait de ces dernières pour l'employeur comme pour le salarié aux revenus moyens ou supérieurs (la prime est plafonnée à 2 % des cotisations). A cela s'ajoute que la grande diversification des mécanismes d'incitation et la multiplication des options ouvertes a accru la complexité du dispositif des retraites d'entreprise au point de le rendre illisible, et donc peu efficace. Il faut bien en conclure à l'échec du double objectif du dispositif Riester, qui était de développer à la fois les deux piliers de la prévoyance individuelle et de la prévoyance d'entreprise.

Un dispositif trop complexe à mettre en oeuvre

Le modèle de la caisse de retraite de branche *MetallRente*

Il faut toutefois relever le succès d'un dispositif de prévoyance – instauré au niveau d'une branche : la caisse de retraite *MetallRente* (voir REA 69/04). En octobre 2001, la fédération patronale Gesamtmetall et le syndicat IG Metall avaient créé cette caisse spécifique à la branche de la métallurgie, et donc ouverte à ses 3,5 millions de salariés. Selon IG Metall, la moitié d'entre eux environ devrait s'y affilier à terme, ce qui représente un encours annuel escompté de près de 4 milliards €.

Cette caisse apporte une amélioration au dispositif de la prévoyance professionnelle dans la mesure où elle étend désormais aux salariés des PME l'option de la conversion salaire/épargne retraite et les décharge en outre du choix du placement. Ce qui rend *MetallRente* attractive pour les salariés comme pour les employeurs, c'est qu'elle offre des conditions avantageuses de prévoyance professionnelle notamment à la masse des petites entreprises qui échappent au jeu de la convention tarifaire de branche (entre un tiers et la moitié du total des PME allemandes). De surcroît, elle est ouverte aux entreprises de toutes les branches, pas seulement de la métallurgie. L'effet de masse permet en outre d'offrir une gamme standardisée de contrats et produits, ainsi qu'une gestion uniformisée et rationalisée, ce qui confère au dispositif une grande lisibilité et permet aux employeurs d'étendre leur offre en matière de retraites d'entreprise. Quant aux salariés affiliés qui changent d'entreprise, leur contrat d'épargne retraite n'est pas rompu, dès lors que leur nouvel employeur est lui aussi affilié à la caisse *MetallRente*.

Standardisation et rationalisation de la prévoyance professionnelle

Etant donné le grand nombre d'affiliés potentiels et le volume de l'épargne collectée, de tels accords collectifs présentent de nombreux avantages pour les employeurs comme pour les salariés. Pour les premiers, cette solution unique et simplifiée réduit considérablement les coûts administratifs liés à la coexistence des cinq dispositifs de prévoyance d'entreprise. Pour les salariés, elle simplifie la gestion de leurs placements épargne retraite tout en leur garantissant un rendement supérieur. Le syndicat IG Metall pour sa part espère consolider sa position et renforcer le contrôle démocratique du marché des placements épargne retraite. Or malgré ses avantages, la *MetallRente* n'en présente pas moins un inconvénient majeur : le patronat ayant refusé de contribuer au financement de cette caisse de prévoyance professionnelle, ce sont presque exclusivement les salariés qui la financent – avec, il est vrai, le soutien de l'Etat. Pour les aider à mieux se repérer dans les mesures d'aide à la constitution d'un

Mais un financement déséquilibré

capital épargne retraite, la caisse a développé un guide détaillé des options proposées par les dispositifs d'entreprise et les diverses aides publiques.

POUR MIEUX ÉQUILIBRER, face à l'allongement de l'espérance de vie et à la contrainte de la consolidation budgétaire, les divers modes de financement d'un système de protection vieillesse qui demeure fidèle à la logique de répartition, il était nécessaire de développer le pilier de la prévoyance d'entreprise. Mais l'objectif de compenser ainsi la baisse programmée du niveau des pensions légales ne semble pas pouvoir être atteint. Il est vrai que la morosité des marchés financiers a contribué à détériorer les perspectives pour la retraite par capitalisation. Or la réforme allemande des retraites souffre également d'un vice de conception : elle privilégie *de facto* les revenus moyens et supérieurs, alors qu'elle visait au contraire à enrayer la paupérisation des revenus inférieurs grâce au développement des dispositifs de retraite par capitalisation. La principale erreur a consisté à concentrer trop massivement les aides publiques sur le développement de la prévoyance individuelle (le 3ème pilier), au détriment du régime d'assurance légal (GRV, le premier pilier) qui est resté le parent pauvre puisque l'Allemagne ne connaît toujours pas de 'minimum retraite'.

Quant à la réforme de la prévoyance d'entreprise (le second pilier), qui visait à l'origine son extension aux tranches de revenus inférieures, elle s'est arrêtée à mi-chemin : elle n'est pas assez attractive pour les femmes, puisque les congés de maternité ne sont pas pris en compte, à l'inverse du régime de la GRV où l'Etat prend en charge les cotisations durant ces congés. Et son financement n'est guère équilibré dans la mesure où les employeurs n'ont pas pu être contraints d'y contribuer ; mais pour ce faire, il aurait fallu rendre obligatoires les retraites d'entreprise. Plus généralement, le développement de ce second pilier implique un rééquilibrage de son rôle par rapport à un premier pilier dont la vocation de solidarité devrait être renforcée afin de mieux assurer les personnes à faibles revenus, les parents, et les biographies professionnelles précaires. Ce n'est que sur une base ainsi consolidée que la prévoyance d'entreprise pourra réellement remplir son rôle : celui d'un dispositif complémentaire.

(Traduction : I. Bourgeois)

Indications bibliographiques

- BRUNO-LATOCHA G., GRÜTZ J., « Zusätzliche Altersvorsorge im Altersvermögensgesetz (AvmG) », in *Deutsche Renten Versicherung*, n°6-7, 2001
- DÖRING D., *Die Zukunft der Alterssicherung*, Francfort, 2002
- KERSCHEN N., « Vers une individualisation des droits sociaux. Approche européenne et modèles nationaux », in *Droit social*, n°2/2003
- MATH A., « Income of Retired Persons in Ireland : Some Evidence from Household Budget Surveys », in: Hughes G., Stewart J., *Reforming Pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham/Northampton, 2004
- PALIER B., « Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945 », Paris, 2002
- RAHN M., « Pension rules and gender: German experiences », Symposium ISSA du Groupe de travail sur la sécurité du revenu de retraite pour les homes et les femmes (Paris, 11-12 mars 2004), inédit
- REIMANN, A., « Reformmaßnahmen in der Rentenversicherung und ihre finanziellen Wirkungen », Conférence, Séminaire Presse 2004 de la VDR, inédit
- VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER (VDR), *Rentenversicherung in Zahlen*, 2003 (www.vdr.de)
- VEIL M., *Alterssicherung von Frauen in Deutschland und Frankreich. Reformperspektiven und Reformblockaden*, Berlin, 2002
- VEIL M., « La réforme des retraites de 2001 : Quelles incidences pour les femmes ? in *Chronique internationale de l'IRES*, n°70/2001, « La réforme des retraites, premiers pas, débats, interrogations », in *Chronique Internationale de l'IRES*, n°82, 2003, et « Réformes des pensions et égalité entre hommes et femmes en France et en Allemagne », in *Retraite & Société*, n°43, 2004
- NEUMANN W. (ed.), *Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und in Deutschland*, Wiesbaden, 2004.