

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 14 décembre 2011 à 9 h 30
« Emploi et retraite en Europe : étude de cas »

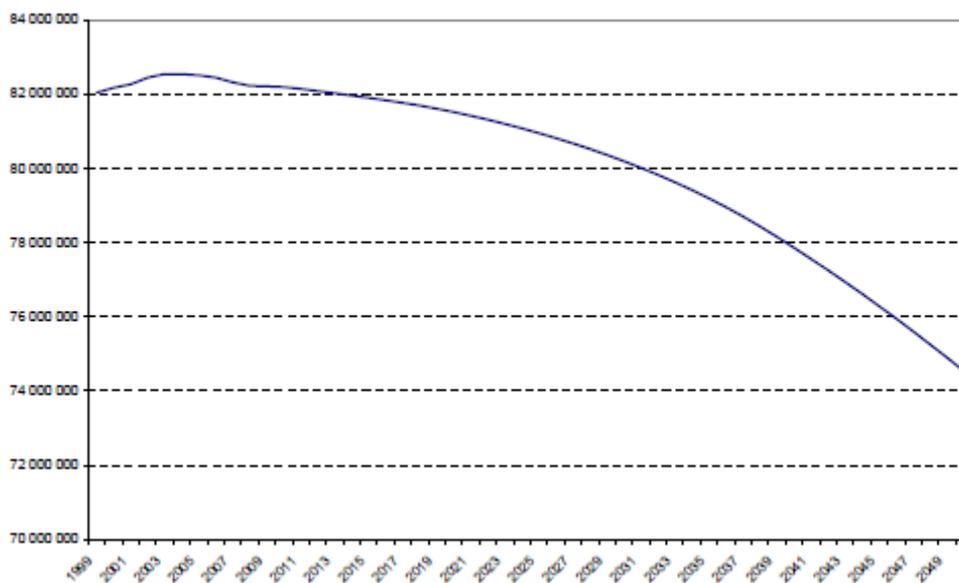
Document N°4
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Emploi et retraite en Europe : le cas de l'Allemagne

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Emploi et retraite en Europe : le cas de l'Allemagne¹

Depuis 2002, la population allemande stagne ou diminue légèrement. Elle devrait continuer à baisser d'après les projections d'Eurostat à l'horizon 2050.



Cette baisse de la population s'explique tout d'abord par la faible natalité allemande. Depuis 1972, le nombre de décès est supérieur au nombre de naissances mais l'écart n'a jamais été aussi important : en 2009, l'Allemagne a enregistré 650 000 naissances, le plus faible nombre depuis 1947, alors qu'elle a dans le même temps connu 840 000 décès.

Longtemps, un solde migratoire positif important a compensé ce déficit naturel : depuis la réunification, 6,5 millions de personnes sont ainsi venues s'installer en Allemagne. On assiste toutefois ces dernières années à une très nette diminution du solde migratoire : positif, autour de 200 000 au début de la décennie, il a chuté depuis et a même été négatif en 2008 et 2009 (respectivement - 56 000 et - 13 000).

Conscients de ces perspectives démographiques, les gouvernements allemands successifs ont conduit plusieurs politiques au cours des années 90 et surtout au début des années 2000 visant à augmenter la participation des seniors à l'emploi. Longtemps considérés comme une variable d'ajustement des restructurations et des politiques de réduction du chômage, les travailleurs âgés sont ainsi, depuis une dizaine d'années, au centre de l'attention des autorités allemandes : ils constituent une réserve de main d'œuvre qui devrait permettre d'amortir la diminution de la population active. Dans le même temps, ce contexte de vieillissement démographique favorise le maintien ou le retour des seniors en emploi.

¹ Nous tenons à remercier le service économique de l'Ambassade de France à Berlin et plus particulièrement Laura Schillings pour son aide précieuse à la réalisation de ce document.

Force est de constater que le taux d'emploi des seniors s'est fortement amélioré entre 2000 et 2010, puisque l'Allemagne est le pays européen où il a le plus augmenté (partie 1).

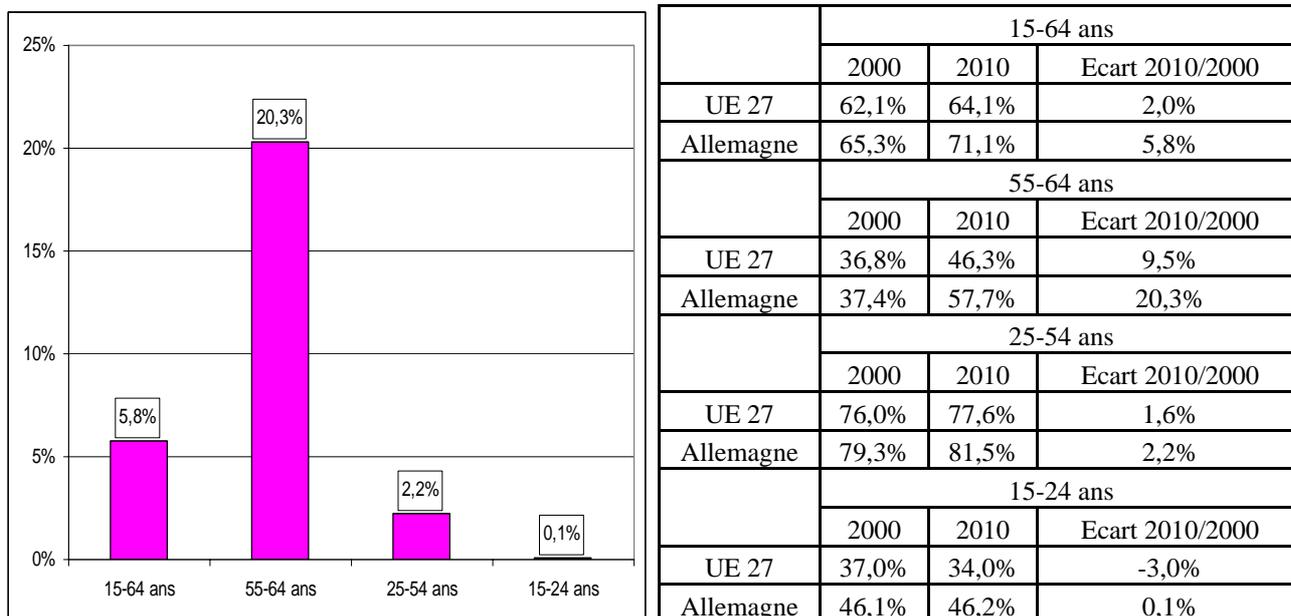
Quels sont les déterminants de cette hausse ?

Les politiques visant à améliorer le taux d'emploi des seniors ont été conduites principalement selon deux axes :

- mettre fin aux différents dispositifs qui incitaient aux cessations anticipées d'activité, tant dans le domaine des retraites que selon d'autres voies de sorties du marché du travail, l'invalidité notamment (partie 2) ;
- développer des politiques d'activation sur le marché du travail afin de favoriser le maintien en emploi ou l'embauche de salariés âgés (partie 3).

1. La hausse de l'emploi des seniors en Allemagne

L'Allemagne se caractérise aujourd'hui par un taux d'emploi de seniors élevé (57,7 % en 2010 pour la classe d'âge 55-64 ans) et qui – surtout – a fortement progressé ces dernières années (+20,3 points entre 2000 et 2010) quand, dans le même temps, l'emploi des 25-54 ans a peu augmenté (+2,2 points) et celui des 15-24 ans a stagné (+0,1 point). Au total, le taux d'emploi des 15-64 ans a augmenté de 5,8% entre 2000 et 2010.



Source : Eurostat.

De fait, les taux d'emploi en Allemagne sont supérieurs à la moyenne de l'UE-27 dans toutes les classes d'âge.

La forte progression du taux d'emploi des seniors ne s'explique pas par les évolutions de la structure démographique : seul 2,8 points sur 20,3 points d'augmentation proviennent d'effet de structure démographique. Surtout, quelle que soit la sous période considérée (2000-2005

ou 2005-2010), la variation nette d'effet de structure du taux d'emploi des seniors est dynamique : +8 points entre 2000 et 2005 et +9,5 points entre 2005 et 2010.

Variation des taux d'emploi entre 2000 et 2010 (en points de pourcentage)

	Taux de variation 2010/2000	Effet de structure d'âge	Taux de variation « net » d'effet de structure d'âge*
UE 27	9,5	0,5	9,0
Allemagne	20,3	2,8	17,5
	Taux de variation 2005/2000	Effet de structure d'âge	Taux de variation « net » d'effet de structure
UE 27	5,5	1,3	4,2
Allemagne	8,1	0,1	8,0
	Taux de variation 2010/2005	Effet de structure d'âge	Taux de variation « net » d'effet de structure
UE 27	4,0	-0,8	4,8
Allemagne	12,2	2,7	9,5

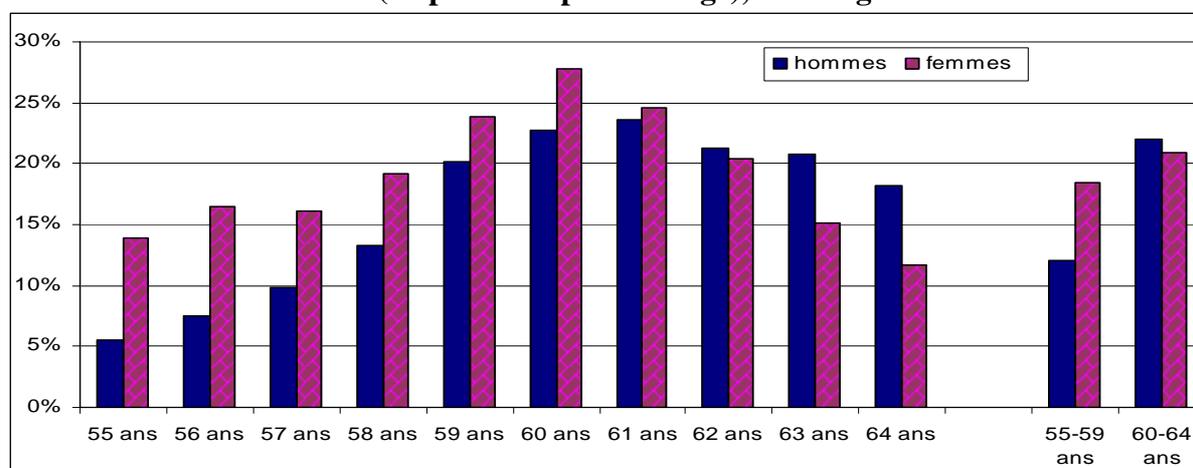
* Moyenne des taux d'emploi à chaque âge du groupe considéré, non pondéré par la taille des cohortes.

Source : Eurostat.

Ainsi, le dynamisme de la croissance économique allemande avant la crise de 2008-2009 n'explique pas à lui seul la forte augmentation du taux d'emploi des seniors dans la mesure où il avait augmenté dans les mêmes proportions dans la première moitié des années 2000 et que le taux d'emploi des plus jeunes a dans le même temps peu progressé.

L'accroissement du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans entre 2000 et 2010 a été un peu plus élevé pour les femmes. Les taux d'emploi des seniors âgés de 55 à 59 ans ont augmenté de plus de 10 points pour les hommes et de près de 20 points pour les femmes ; ceux des seniors âgés de 60 à 64 ans ont progressé de plus de 20 points pour les femmes et pour les hommes.

Évolution des taux d'emploi par âge et sexe entre 2000 et 2010 (en points de pourcentage), Allemagne



Source : Eurostat.

Tant pour les hommes que pour les femmes, l'augmentation des taux d'emploi entre 2000 et 2010 a été plus forte autour de l'âge pivot de 60 ans.

Le travail à temps partiel est plus développé en Allemagne que dans la moyenne de l'UE-27, surtout pour les femmes. En 2010, il représente plus du quart de l'emploi total des 55-64 ans. Il est très courant chez les femmes (50,0 %) bien moins chez les hommes (10,1 %), comme d'ailleurs chez les populations plus jeunes.

**Travail à temps partiels des personnes âgées de 55 à 64 ans et de 25 à 49 ans
en % de l'emploi total en 2010 (4^e trimestre)**

	55-64 ans			25-49 ans		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
UE 27	22,3%	11,3%	36,8%	16,5%	5,6%	29,6%
ALL	27,8%	10,1%	50,0%	25,3%	7,5%	46,0%

Source : Eurostat, EFT-UE.

Toutefois, la forte proportion de femmes à temps partiel entre 55 et 64 ans n'explique pas la hausse de l'emploi des seniors en Allemagne depuis 2000 car la part des femmes de 55 à 64 ans à temps partiel n'a guère progressé sur la période (elle était déjà de 48,3% en 2000).

2. La fin des différentes mesures d'âge qui incitaient aux cessations anticipées d'activité

Les autorités allemandes ont, dans un premier temps, pris des mesures en matière de retraite afin de limiter les possibilités de départs anticipés.

Cette orientation a commencé dès 1992 avec l'instauration de décotes et surcotes, pénalisant les départs à la retraite anticipée. Les effets ont toutefois été décalés dans le temps, le législateur ayant prévu le maintien provisoire de la législation antérieure, notamment pour les salariés couverts par des conventions collectives contenant des dispositions permettant un départ anticipé².

Ensuite, après les réformes de la première moitié des années 2000 (voir annexe), le législateur allemand a restreint les possibilités de départ à la retraite à un âge minimum inférieur à 65 ans à partir de 2012 en ne gardant que les possibilités de départ dès 63 ans avec 35 années d'assurance dans les mêmes conditions qu'auparavant et dès 62 ans (à terme) pour les invalides avec 35 années d'assurance.

Avant ces réformes, il existait de nombreuses possibilités de liquider ses droits à retraite de manière anticipée : dès 60 ans pour les femmes avec 15 années d'assurance, dont 10 après l'âge de 40 ans, et 61 ans pour les chômeurs et les personnes en préretraite progressive.

² Dans les années 80, la revendication d'une retraite à 60 ans et le souhait des employeurs de se séparer de leurs salariés les plus âgés –et les mieux rémunérés–, avait en effet abouti à l'insertion, dans certaines conventions collectives, de mesures d'âge permettant un départ anticipé à la retraite, partiellement financé par l'employeur. Ces stipulations ont surtout concerné le secteur industriel et ont été abandonnées au fur et à mesure qu'apparaissait un problème de main d'œuvre qualifié.

Enfin, les pouvoirs publics ont mis fin aux aides à la préretraite progressive en même temps qu'était décidé le recul progressif de l'âge légal de départ en retraite de 65 à 67 ans, en 2007. Prévu à l'origine pour faciliter la cessation progressive d'activité sur 6 ans, elle permettait au salarié de conserver une partie de son salaire tout en diminuant sa quotité de travail. Avec l'accord de l'employeur, elle était toutefois souvent utilisée par bloc : le salarié continuant à travailler à temps complet pendant trois ans et cessant totalement son activité les 3 années suivantes.

Pour éviter des effets de substitution, les autorités allemandes ont, parallèlement aux réformes du système de retraite, revu les dispositifs d'invalidité en en restreignant les conditions d'accès en 2003.

Au total, l'âge de liquidation des droits à retraite a augmenté d'un an entre 1999 et 2009.

	Âge moyen de liquidation	Part des nouveaux liquidants avec décote	Nombre de mois de décote des liquidants avec décote
1997	62,1	0,3	5,9
1998	62,2	1,4	15,7
1999	62,2	3,3	24,1
2000	62,3	14,6	14
2001	62,4	30,9	21,6
2002	62,7	32,4	29,7
2003	62,9	33,8	34,7
2004	63,1	38	39,1
2005	63,2	41,4	39
2006	63,2	40,3	37,8
2007	63,1	45,9	38,4
2008	63,2	46,6	38,3
2009	63,2	45,3	39,4

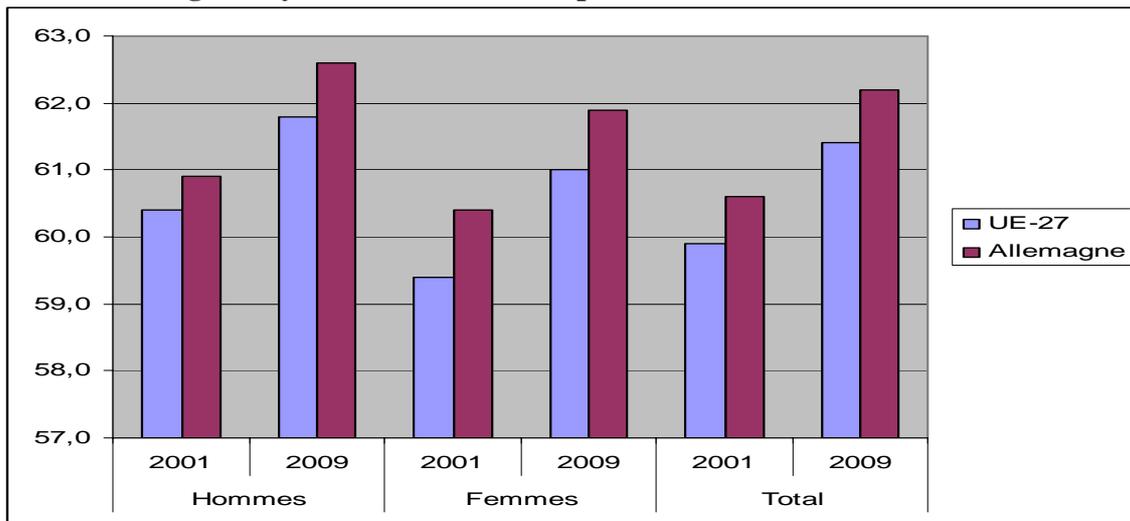
Source : German Pension Insurance

Dans le même temps, l'âge moyen de sortie de l'emploi a progressé plus rapidement que l'âge de liquidation des droits, de 1,6 ans sur la période 2001-2009 (+1,7 an pour les hommes et +1,5 an pour les femmes).

Ainsi, l'écart entre la sortie de l'emploi et la liquidation des droits s'est réduit durant la période.

Cependant, la part des nouveaux liquidants dont la pension est réduite par la décote augmente fortement depuis son instauration en 1992 ; elle atteint près de la moitié des nouveaux liquidants en 2009. De plus, la décote moyenne représente près de 40 mois d'anticipation, soit près de 12 % de réduction de la pension. La fermeture définitive des dispositifs de départs anticipés pour les chômeurs et pour les femmes devrait conduire à limiter le nombre de mois de décotes en ne permettant plus de départ avant 63 ans (et non plus 60 ans).

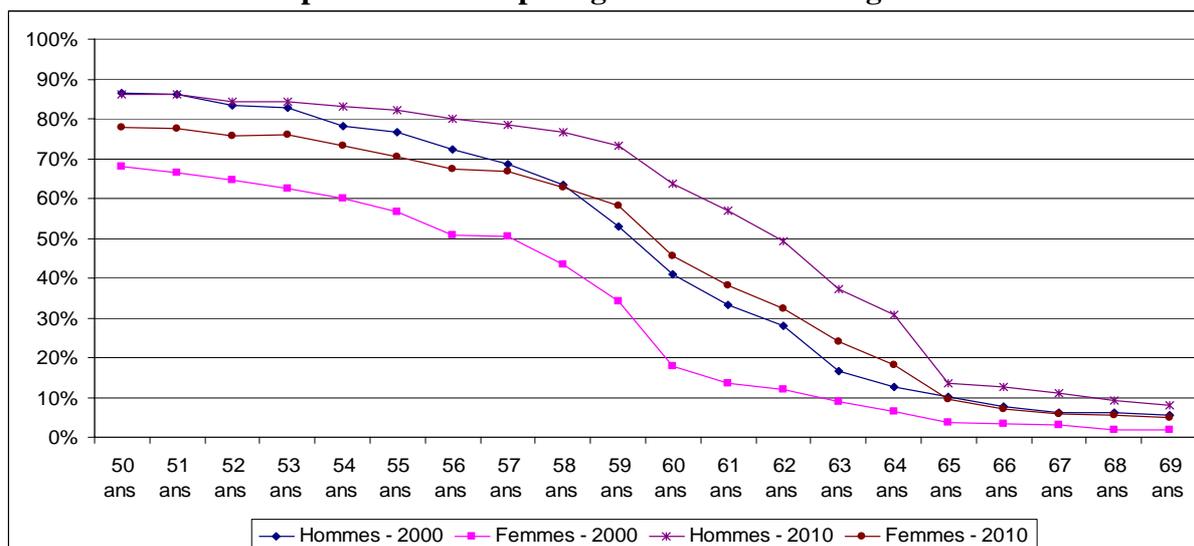
Âges moyens de sortie de l'emploi en 2001 et en 2009 (en années)



Source : Eurostat.

Le profil des taux d'emploi en fonction de l'âge évolue peu entre 2000 et 2010 ; seuls les niveaux d'emploi diffèrent. En 2010, les taux d'emploi décroissent progressivement jusqu'à 59 ans, puis décroissent d'environ 10 points par an en moyenne jusqu'à 65 ans avec trois âges charnières à 60, 63 et 65 ans. Au delà de 65 ans, les taux d'emploi sont très faibles.

Taux d'emploi des seniors par âge et sexe en Allemagne en 2000 et 2010



Source : Eurostat.

3. L'instauration de politiques d'activation pour l'ensemble des salariés, mais aussi des politiques plus spécifique de soutien à l'emploi des seniors

Les réformes des retraites visant à restreindre les mesures d'âge autorisant des liquidations anticipées des droits à retraite n'expliquent pas à elles seules la hausse du taux d'emploi des seniors. Elles ont été complétées pas des réformes d'envergure du marché du travail.

1. Les lois Hartz

Afin de faire reculer le chômage, notamment le chômage de longue durée, les autorités allemandes ont instauré, entre 2003 et 2005, des lois visant à inciter les chômeurs au retour à l'emploi.

Dans cette perspective, une réforme du système d'indemnisation du chômage consistant à durcir les conditions de bénéfice des prestations et à en limiter le montant a été mise en oeuvre. De façon générale, les lois Hartz visaient avant tout à accroître l'incitation au travail pour les travailleurs, que ce soit en exerçant une pression à la baisse sur le salaire de réserve des chômeurs notamment de longue durée ou en apportant davantage de flexibilité sur le marché du travail par le développement de l'intérim.

Les lois Hartz de modernisation du marché du travail (2003-2005)

1er janvier 2003 : Loi Hartz I

- Mise en place au sein des agences de l'emploi de « Personal Service Agentur » (PSA), les agences d'intérim privées sont chargées de placer les chômeurs dans des missions d'intérim. L'intérim est conçu comme une première étape avant l'accès à un emploi stable.
- Restriction des conditions d'accès à l'allocation chômage. Un chômeur inscrit depuis plus de quatre mois peut se voir contraint sous certaines conditions d'accepter un emploi partout en Allemagne même si celui-ci est rémunéré à un niveau inférieur au montant de l'allocation chômage perçue.

1er avril 2003 : Loi Hartz II

- Assouplissement du dispositif existant des « mini-jobs ». La composante rémunération de la définition d'un mini-job a été relevée à 400 euros par mois contre 325 euros auparavant et la composante temps de travail fixée précédemment à 15 heures a été totalement supprimée.
- Création d'une zone de modulation avec les « midi-jobs » pour les rémunérations comprises entre 400 euros et 800 euros mensuels.
- Mise en place d'un nouveau dispositif d'aide aux créations de micro-entreprises individuelles (Ich AG). Le dispositif des Ich-AG a été remplacé par le Gründungszuschuss (prime pour la création d'une activité indépendante) à compter du 1er août 2006 (loi du 20 juillet 2006).
- Réorganisation des agences pour l'emploi : les Job Centers. L'objectif est d'assurer le rapprochement progressif des guichets des agences locales pour l'emploi et de ceux chargés de l'aide sociale, en vue de l'établissement de guichets uniques.

1er janvier 2004 : Loi Hartz III

- Transformation de l'Office fédéral du travail en « Agence fédérale » pour l'emploi, structure fédérant les Job-centers dont le personnel est accru. L'objectif était de passer, dès 2005, de un manager de dossier pour 700 chômeurs à un pour 150 et même un pour 75 pour les 15-25 ans.
- Durcissement des conditions d'indemnisation. Il faut pouvoir désormais attester d'une période de travail d'un an au cours des deux dernières années (trois dernières années auparavant) pour bénéficier d'une indemnisation au titre du chômage. La durée de prestation des assurances chômage est réduite à douze mois (dix-huit mois pour les plus de 55 ans).

1er janvier 2005 : Loi Hartz IV

- Fusion des prestations d'aide sociale et d'assistance chômage en un nouveau revenu minimum d'insertion (allocation de chômage II) pour les personnes d'âge actif aptes à travailler. L'allocation perçue par les chômeurs en fin de droits est forfaitaire et non plus calculée sur la base de l'ancien salaire. Pour pouvoir recevoir cette allocation, les anciens bénéficiaires de l'aide accordée aux chômeurs ne percevant plus d'allocations chômage ont dû se remettre à la recherche active d'un emploi et par conséquent s'inscrire au chômage. Le taux de base de l'allocation est fixé en fonction d'une estimation des dépenses de consommation des ménages des catégories inférieures de revenus. Montant de base au 1er juillet 2009

- 359 € par mois pour une personne seule ou élevant seule un enfant
- 2 x 90% x 359 € pour un couple. Les bénéficiaires de la nouvelle allocation doivent accepter tous types d'emploi, y compris ceux qui sont rémunérés en dessous des minima conventionnels (mini-jobs, emplois aidés, travaux d'utilité publique rémunérés à un euro de l'heure). L'allocation est accordée pour une période de six mois renouvelables.

- Mise en place de nouveaux dispositifs d'insertion dans le secteur non marchand comme les travaux d'utilité publique rémunérés à un euro de l'heure (« ein euro job »). Ces activités ne sont pas considérées au sens juridique du droit du travail comme des activités professionnelles. Les « ein euro job » peuvent être proposés aux bénéficiaires de l'allocation chômage II uniquement si aucune autre mesure de qualification ou d'insertion sur le marché du travail ne peut leur être proposée. Ce type d'emploi vise à s'assurer que les demandeurs d'emploi gardent un lien avec le monde du travail et qu'ils maintiennent ou élargissent leurs compétences. Les bénéficiaires d'un « ein euro job » quittent alors les statistiques du chômage.

Une des mesures visant le retour à l'emploi des seniors a consisté à supprimer la dispense de recherche d'emploi pour les travailleurs âgés et à obliger les chômeurs, même âgés, à accepter tous types d'emploi afin de ne pas être radié des listes de demandeurs d'emploi.

Alors que, dans la plupart des pays européens, les revenus tirés d'un emploi sont assujettis aux cotisations sociales sans considération de la nature et de l'ampleur de cet emploi, l'Allemagne connaît un important secteur d'activités professionnelles dites « minimales » ou « négligeables » (*geringfügige Beschäftigung*) qui échappe aux cotisations sociales et même parfois à l'impôt normalement dû par le salarié³. A la fin des années 90, un emploi était considéré comme « négligeable » (*mini-job*) s'il remplissait deux conditions : la durée hebdomadaire du travail devait être inférieure à 15 heures et la rémunération ne devait pas dépasser un septième du montant mensuel de référence (*Beitragsbemessungsgrenze*). Ce montant, fixé au niveau national dans le cadre des assurances sociales et revalorisé tous les ans, fixait la limite de rémunération des petits emplois à 620 DM à l'Ouest et à 520 DM à l'Est en 1998. Toute personne exerçant un *mini-job*, que ce soit au titre de sa seule activité professionnelle ou cumulé avec une activité principale, se voyait dispensée de cotiser aux assurances sociales.

Les lois Hartz ont étendu ce dispositif en relevant la limite de rémunération des activités à temps très partiel à 400 € (montant qui n'est plus revalorisé) et en supprimant la limitation temporelle de 15 heures par semaine. Ainsi, les détenteurs d'un *mini-job* ne versent ni cotisations sociales ni impôt sur le revenu. Cette franchise s'applique à ceux qui n'ont aucun autre revenu comme à ceux qui souhaitent compléter les revenus tirés de leur emploi principal. Dans ce dernier cas uniquement, l'employeur verse un taux de prélèvement forfaitaire, inférieur au taux de droit commun, de 25 % du salaire (12 % seulement dans le cas des emplois domestiques) qui se décomposent en 12 % de cotisations aux assurances retraite, 11 % de cotisations à l'assurance maladie, ainsi que 2 % d'impôt sur le revenu. Le détenteur d'un *mini-job* n'acquiert toutefois aucun droit en matière d'assurance maladie et seulement des droits restreints pour sa retraite, correspondant aux moindres cotisations effectivement versées. Il peut néanmoins augmenter ces derniers en versant lui-même le complément de cotisations nécessaire (7,5 % de son salaire) à sa caisse d'assurance retraite.

De plus, ont été instaurés des *midi-jobs*, dans la zone de rémunération comprise entre 401 et 800 €. Ces emplois sont soumis à un régime de cotisations sociales transitoire, favorable aux salariés. Alors que l'employeur verse la totalité des charges pour les *midi-jobs* dès que le salaire atteint 401 €, le salarié voit ses propres cotisations augmenter de façon graduelle : le

³ Lestrade Brigitte, « Les *mini-jobs*, une perspective pour les chômeurs ? », Regards sur l'économie allemande, revue du CIRAC, n°67, juillet 2004.

taux de cotisation passe progressivement de 4 % jusqu'au taux plein de 21 % pour un salaire de 800 € Les prestations des assurances maladie et chômage sont intégralement maintenues, en dépit de cotisations réduites. Les droits à la retraite peuvent être accrus, comme pour les *mini-jobs*, par le versement d'un complément de cotisations. Si les détenteurs d'un *midi-job* sont soumis à un régime favorable pour le versement des cotisations sociales, ils sont soumis à l'impôt sur le revenu selon les règles de droit commun.

Selon le rapport du comité des sages allemands⁴, 1/5 des emplois des 55-64 ans (comme pour les 20-55 ans) sont des emplois atypiques de types *mini-jobs* ou *midi-jobs*. Cette proportion est relativement stable entre 2005 et 2009. Cette situation n'est pas sans poser de questions car ces types d'emploi n'ouvrent pas automatiquement les mêmes droits sociaux que les autres emplois.

Notons que si les lois Hartz ont conduit certains seniors à revenir sur le marché du travail *via* les *mini-jobs* ou *midi-jobs*, il subsiste en Allemagne une population importante de chômeurs de longue durée, tous âges confondus : sur 3,1 millions de chômeurs en janvier 2010, 1,4 million n'ont jamais pu se réinsérer sur le marché du travail depuis 2005, malgré la mise en place de la réforme Hartz IV.

2. Les politiques de soutien à l'emploi des seniors

Parallèlement aux lois Hartz, les autorités allemandes ont développés des dispositifs visant à soutenir l'activité des seniors par le biais d'incitations à l'emploi des seniors, tant en direction des employeurs que des assurés.

2.1. L'« Initiative 50 + », ensemble de mesure favorisant le maintien en emploi ou l'embauche des salariés âgés

L'« Initiative 50 + » regroupe un ensemble de dispositions relatives au marché du travail organisées par la « Loi pour l'amélioration des opportunités d'emploi des seniors » de mai 2007. Pour l'essentiel confiées à l'Agence fédérale du travail (BA), ces mesures, dont le coût avoisine 250 millions d'euros, sont déclinées en 62 « Pactes pour l'emploi des seniors », mobilisant les acteurs locaux : antennes de l'Agence fédérale du travail, pouvoirs publics et entreprises.

Une clause dérogatoire pour l'embauche en CDD

L'« Initiative 50 + » comprend une disposition qui permet d'embaucher un salarié de plus de 50 ans en contrat à durée déterminée et de lui renouveler indéfiniment ce type de contrat. Cette disposition est dérogatoire au droit commun. L'utilisation de ce type de contrat est très encadrée ; elle est limitée aussi bien dans la durée globale que dans le nombre de CDD consécutifs chez un même employeur. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'un contentieux pour discrimination au titre de l'âge devant la CJCE. Le gouvernement allemand pourrait être conduit à en limiter l'application aux seuls travailleurs âgés précédemment en recherche d'emploi.

4

Parallèlement, l'embauche d'un salarié âgé peut donner lieu à des aides, versées à l'employeur ou au salarié lui-même.

Des aides à l'employeur pour subventionner le salaire des travailleurs âgés

Les aides à l'employeur consistent en une prime d'insertion qui concerne les chômeurs de plus de 50 ans. En cas d'embauche, le salaire est en partie pris en charge par l'Agence fédérale du travail (BA) pour compenser une supposée moindre productivité. Le régime de cette aide a été modifié le 1^{er} janvier 2010.

Précédemment, la prime était réservée aux chômeurs de longue durée et correspondait à 50 % maximum, à l'appréciation de la BA, de la rémunération brute de base (hors primes éventuelles et 13^{ème} mois mais y compris cotisations sociales) pour une année puis, éventuellement, prolongée deux années supplémentaires, là encore à l'appréciation de la BA, tout en étant réduite de 10 points de pourcentage chaque année.

Désormais, la prime est étendue aux chômeurs de plus de 50 ans, indemnisés proportionnellement à leur salaire antérieur au-delà des 12 mois de droit commun (15 mois supplémentaires pour les plus de 55 ans avec 30 mois de cotisation ; 18 mois pour les plus de 55 ans avec 36 mois de cotisation et 24 mois pour les plus de 58 ans avec 48 mois de cotisations) et qui ne sont donc pas considérés comme des chômeurs de longue durée (Allocation-chômage I – ALG I).

L'employeur n'a aucune obligation de maintien dans l'emploi à l'issue de la période d'aide et n'est dans aucun cas tenu à remboursement.

Des aides aux salariés pour qu'ils acceptent des baisses de rémunération

Les travailleurs de plus de 50 ans, dont l'emploi est menacé (licenciement déjà prononcé ou prochaine fin de CDD) ou qui bénéficient d'une ALG I pendant encore 6 mois peuvent, s'ils acceptent un nouvel emploi moins rémunéré, bénéficier d'un complément salarial versé par la BA.

Ce complément correspond à la moitié de la différence entre le revenu antérieur et celui tiré du nouvel emploi. Il est versé pendant une période correspondant aux droits à chômage (ALG I) de l'intéressé et ne peut l'être qu'une fois. Il est exclu en cas d'embauche par un employeur précédent ou sur un emploi exonéré de charges sociales.

A ce complément salarial s'ajoute une aide aux cotisations de retraite : la BA verse à la caisse de retraite la différence entre les cotisations de retraite versées au titre du nouvel emploi et celles correspondant à 90 % du précédent revenu.

Un crédit-formation pour maintenir l'employabilité des travailleurs âgés

Le programme de « Formation continue dans l'entreprise pour travailleurs vieillissants et peu qualifiés » (WeGebAU) permet de faire bénéficier aux salariés de plus de 45 ans et travaillant dans une entreprise de moins de 250 personnes d'une prise en charge complète d'une formation homologuée. La BA rembourse à l'employeur le salaire brut de l'employé pour ses périodes de formation non travaillées.

2.2. La réorganisation du travail au sein des entreprises pour maintenir les travailleurs âgés en emploi

Parallèlement à l'« Initiative 50 + », l'« Initiative Nouvelle Qualité du Travail », financée conjointement par le ministère fédéral du travail des affaires sociales via la BA et les fédérations patronales, met à disposition des entreprises une expertise permettant de valoriser l'emploi des travailleurs âgés, d'adapter les conditions de travail et d'améliorer la formation. C'est surtout dans le secteur industriel à haute valeur ajoutée (secteurs de la métallurgie, notamment ceux des machines-outils et de la production automobile) que se concentrent les exemples de politique de maintien de l'emploi des travailleurs âgés qualifiés. Outre l'adaptation des postes de travail, se développent des processus de transmission des compétences des salariés âgés vers les plus jeunes. A cet égard, la tradition allemande de formation en alternance favorise ce type de démarche, les salariés âgés étant alors affectés à la formation des apprentis.

Annexe : le système de retraite allemand

Le système de retraite public allemand est composé du régime de base DRV (*Deutsh Rentenversicherung*), plus couramment appelé l'« assurance légale allemande », auquel sont affiliés les salariés du secteur privé, les indépendants et les agents non titulaires de la fonction publique (d'État et territoriale), d'un régime des mineurs (rattaché administrativement au DRV), ainsi que de plusieurs régimes spécifiques à certaines professions (fonctionnaires, agriculteurs, certaines professions libérales). Environ 60 % de la population en âge de travailler est affiliée au régime de base. Environ 40 % des salariés du secteur privé sont en outre affiliés à des régimes de retraite d'entreprise.

Le régime de base a été réformé en 1992 et au cours des années 2000. Il s'agissait, d'une part, d'organiser l'intégration des populations des nouveaux Länder dans le régime, d'autre part, de mettre en place des mesures visant notamment à assurer l'équilibre du régime sur le long terme.

1. Le régime de base

a) Le calcul des pensions

Le régime de base allemand est un système en points, qui s'apparente toutefois en pratique à un système en annuités puisque, fondamentalement, la pension versée dépend du nombre d'années de cotisations et du montant du salaire perçu⁵.

Le nombre de points obtenus chaque année est égal au ratio entre la rémunération du salarié (plafonnée) et la rémunération moyenne des assurés.

Sur cette base, la pension est ensuite calculée selon la formule suivante :

$$Pension_t = \left(\sum_i PP_{t-i} \right) * FE * FTP * Vact_t$$

Outre le facteur (FTP) prenant en compte le type de pension⁶, le cumul des points personnels (PP) est aussi corrigé d'un facteur d'entrée (Zugangsfaktor), noté (FE), qui dépend de l'âge de départ en retraite (abattement en cas de départ anticipé, majoration en cas de départ tardif).

Le nombre de points cumulés est multiplié par la valeur actuelle du point $Vact_t$, qui correspond à la pension versée en contrepartie des cotisations payées pour un revenu moyen pendant une année civile. La valeur actuelle d'un point de pension, exprimée en termes mensuels, est, en 2010, fixée à 27,20 € dans les länder de l'ouest et à 24,13 € dans les nouveaux länder.

Le nombre de points, totalisé sur l'ensemble de la carrière, est ensuite modulé en cas de départ à la retraite, anticipé ou retardé par rapport à l'âge de départ prévu selon les cas

⁵ Contrairement aux régimes complémentaires français, le nombre de points ne dépend pas du taux de cotisation et le régime de base allemand se révèle assez proche d'un régime en annuités prenant en compte l'ensemble de la carrière dans la détermination du montant de la pension.

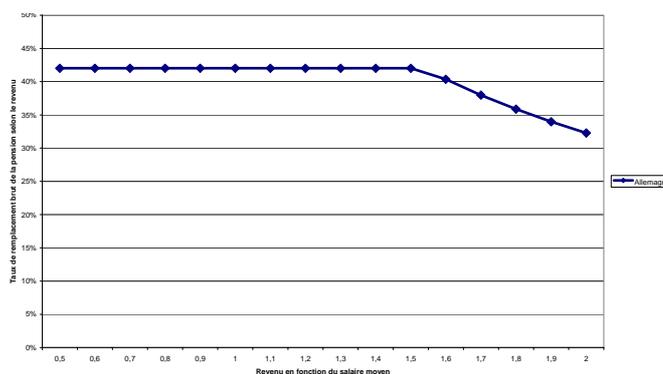
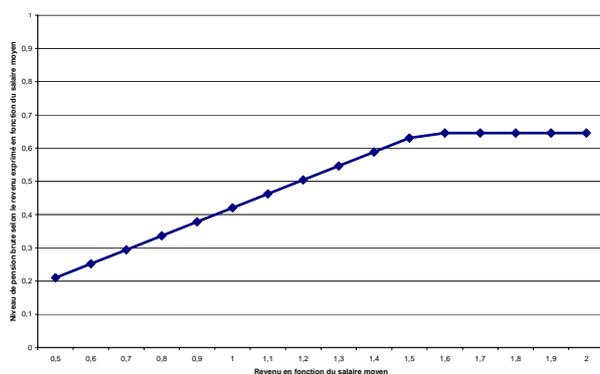
⁶ Egal à 1 pour les pensions de vieillesse, 0,55 par exemple pour la grande pension de veuvage.

(invalide, chômeurs, ...). Plus précisément, depuis 1992, il est réduit de 3,6% par année d'anticipation et augmenté de 6% par année de différé.

Au moment de la liquidation des droits, le montant de la pension est calculé en multipliant le nombre de points acquis au cours de la carrière par la valeur du point, qui est revalorisée tous les ans.

Le caractère contributif de ce système est atténué par certains mécanismes.

D'une part, le fait que les pensions, comme les cotisations, soient plafonnées limite la proportionnalité des prestations aux salaires. En Allemagne, la pension suit strictement le revenu individuel jusqu'à un plafond, qui, rapporté au revenu moyen, est égal à 1,5 en Allemagne.



Lecture : en Allemagne, le niveau de pension d'un assuré ayant effectué une carrière complète à un niveau de revenu de 0,50 salaire moyen est égal à 0,21 salaire moyen (graphique II-A). Son taux de remplacement est donc de 42 % de son dernier revenu (graphique II-B).
Source : OCDE, 2011.

D'autre part, des points sont attribués en plus de ceux accordés en contrepartie de l'activité professionnelle. C'est le cas en particulier au titre des périodes de chômage et de maladie, des périodes d'éducation, et pour la naissance (ou l'adoption) d'un enfant. La loi détermine la période et le salaire de référence à partir desquels est calculé le nombre de points acquis.

Enfin, les salariés, dont la rémunération est faible (moins de 400 € par mois) ne sont pas tenus de cotiser (voir supra).

b) L'indexation des pensions et le taux de remplacement

La valeur du point est un paramètre essentiel du régime de base puisqu'il détermine le montant de la pension au moment de la liquidation des droits puis son évolution au cours de la retraite. La valeur du point est revalorisée régulièrement, normalement tous les ans.

Le mode de revalorisation de la valeur du point (V_{act} dans la formule présentée dans la partie a) a été régulièrement modifié depuis 1992 (en passant du salaire brut au salaire net – dans un contexte d'augmentation des prélèvements obligatoires) et la réforme de 2004 a introduit un facteur démographique.

La loi prévoit la formule suivante pour la revalorisation du point :

$$Vact_t = Vact_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{Sb_{t-1}}{Sb_{t-2}}}_{\text{évolution des salaires bruts}} \times \underbrace{\frac{100 - TC_{t-1} - TRiester_{t-1}}{100 - TC_{t-2} - TRiester_{t-2}}}_{\substack{\text{évolution du coin} \\ \text{social lié au retraite} \\ \text{(y compris retraite Riester)}}} \cdot \underbrace{\left[1 + \alpha \left(1 - \frac{RD_{t-1}}{RD_{t-2}} \right) \right]}_{\text{facteur démographique}}$$

Au-delà de la prise en compte de la hausse du taux de cotisations (*TC*) au régime de base (parité nette instaurée en 1992), l'évolution des pensions est désormais minorée par deux autres facteurs :

- la hausse du taux de contribution au régime par capitalisation facultatif Riester instauré en 2002 (*TRiester*), en croissance par palier successif (voir infra) ;

- la dégradation du ratio de dépendance (*RD*) depuis 2003. Ce ratio de dépendance est calculé non pas de manière standard (ie nombre de retraités divisé par le nombre de contributeurs), mais en corrigeant des durées de cotisations et des durées de travail respectivement le nombre de retraités et le nombre de cotisants. La correction permet de pondérer plus faiblement les personnes ayant cotisé un faible nombre d'années (au numérateur) et les contributeurs ayant une durée réduite de travail ou étant au chômage (au dénominateur) et donc de refléter plus fidèlement l'impact financier de la détérioration du rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants. L'évolution du taux de dépendance démographique est pondérée par 0,25 dans la formule du « facteur de stabilisation », de telle sorte que l'impact de la détérioration du taux de dépendance démographique est reporté pour 25% sur le revenu des retraités et pour 75% sur le revenu des cotisants via l'augmentation du taux de cotisation (α est un coefficient prédéterminé, égal à 0,25).

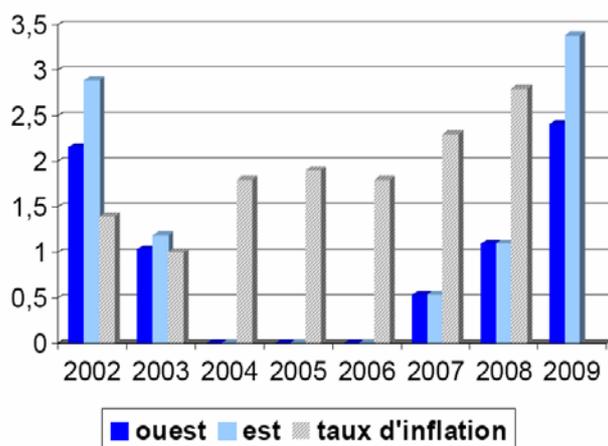
Selon les estimations initiales du ministère de la santé et de la sécurité sociale, l'introduction de ce facteur devait permettre l'économie d'une hausse de 1,6 point du taux de cotisation à l'horizon 2030.

Dans la version initiale de la loi, le législateur a également inclus une « clause de protection » (*Schutzklausel*) qui empêche que l'effet du facteur de soutenabilité et des taux de cotisation dans la formule de revalorisation du point conduise au total à une baisse en nominal du point ou accentue une baisse en nominal due à l'évolution des salaires. Toutefois, il est possible qu'une baisse des salaires en nominal puisse conduire à une baisse du point de retraite.

Cependant, depuis qu'elle a été adoptée, la formule de revalorisation du point n'a été pleinement appliquée qu'une seule fois, en 2007, avec l'objectif de soutenir le niveau de vie des pensionnés en évitant que les pensions ne baissent en valeur nominale. Il y a quand même eu gel des pensions entre 2004 et 2006 puis des revalorisations inférieures à l'inflation.

Il faut noter que le législateur allemand ne permet plus aujourd'hui au système de retraite une indexation négative du point de retraite : la pension ne peut plus baisser en valeur nominale quelque soit l'évolution des salaires ou du rapport démographique.

Revalorisation de la valeur des points de retraite



c) L'âge de liquidation des droits

Il existe plusieurs âges *légaux* de la retraite, selon la situation personnelle des assurés et selon leur durée de contribution.

Avant les réformes de la première moitié des années 2000, l'âge minimum (ou âge d'ouverture des droits à la retraite) était compris entre 60 et 65 ans suivant les cas :

- 65 ans sans autres conditions ;
- 63 ans avec 35 années d'assurance moyennant une décote liée à l'âge de 3,6 % par année d'anticipation ;
- 61 ans pour les chômeurs et les personnes en préretraite progressive ;
- 60 ans pour les invalides avec 35 années d'assurance ;
- 60 ans pour les femmes avec 15 années d'assurance, dont 10 après l'âge de 40 ans.

L'âge d'obtention d'une pension complète était 65 ans.

Après les réformes de la première moitié des années 2000, le législateur allemand a décidé de laisser à 65 ans l'âge d'obtention d'une pension complète et de restreindre les possibilités de départ à un âge minimum inférieur à 65 ans à partir de 2012 en ne gardant que les possibilités de départ dès 63 ans avec 35 années d'assurance dans les mêmes conditions qu'auparavant et dès 60 ans pour les invalides avec 35 années d'assurance.

La réforme de 2007 modifie uniquement l'âge d'obtention d'une pension complète qui passera progressivement de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029. Les âges d'ouverture des droits resteront identiques, en particulier 63 ans avec 35 ans de contribution mais avec une plus forte décote (quatre ans de décote et non plus deux).

La réforme prévoit toutefois qu'après 45 ans de contribution, il sera toujours possible aux assurés de partir à la retraite à 65 ans et sans décote.

Le cumul emploi-retraite est possible et sans aucune restriction ou plafond de cumul après l'âge d'obtention d'une pension complète. Il est limité à un revenu d'activité maximum

(400 euros bruts en 2008) avant cet âge. Tout dépassement de revenu entraîne le versement d'une pension partielle, voire une suspension des versements de la pension.

2012		Age minimum	Age sans décote
Sans condition		65 ans et 1 mois	65 ans
Assurés avec une affiliation minimale de 35 ans		63 ans*	
Chômeurs ou temps partiel***		62,5 ans*	
Invalides	sans condition	65 ans	63 ans
	avec une affiliation minimale de 35 ans	60 ans*	

* avec décote de 0,3% par mois d'anticipation de l'âge sans décote.

*** avec une affiliation minimale de 15 ans dont 8 dans les 10 années précédant la liquidation – en extinction.

2024		Age minimum	Age sans décote
Sans condition		66 ans	66 ans
Assurés avec une affiliation minimale de 35 ans		63 ans*	
Invalides	sans condition	66 ans	64 ans et 4 mois
	avec une affiliation minimale de 35 ans	61 ans et 4 mois*	
Assurés avec une affiliation minimale de 45 ans		63 ans**	65 ans

* avec décote de 0,3% par mois d'anticipation de l'âge sans décote.

** mais décote par rapport à 66 ans et non 65 ans.

2030		Age minimum	Age sans décote
Sans condition		67 ans	67 ans
Assurés avec une affiliation minimale de 35 ans		63 ans*	
Invalides	sans condition	67 ans	65 ans
	avec une affiliation minimale de 35 ans	62 ans*	
Assurés avec une affiliation minimale de 45 ans		63 ans**	

* avec décote de 0,3% par mois d'anticipation de l'âge sans décote.

** mais décote par rapport à 67 ans et non 65 ans.

L'âge de liquidation des droits à retraite a augmenté de un an entre 1999 et 2009.

	Âge moyen de liquidation	Part des nouveaux liquidants avec décote	Nombre de mois de décote des liquidants avec décote
1997	62,1	0,3	5,9
1998	62,2	1,4	15,7
1999	62,2	3,3	24,1
2000	62,3	14,6	14
2001	62,4	30,9	21,6
2002	62,7	32,4	29,7
2003	62,9	33,8	34,7
2004	63,1	38	39,1

2005	63,2	41,4	39
2006	63,2	40,3	37,8
2007	63,1	45,9	38,4
2008	63,2	46,6	38,3
2009	63,2	45,3	39,4

Source : German Pension Insurance

Cependant, la part des nouveaux liquidants dont la pension est décotée augmente très fortement depuis son instauration progressive en 1992 et elle atteint près de la moitié des nouveaux liquidants en 2009. De plus, la décote moyenne représente près de 40 mois d'anticipation, soit près de 12 % de réduction de la pension. La fermeture définitive des dispositifs de départs anticipés pour les chômeurs et pour les femmes, ainsi que la hausse progressive de l'âge d'ouverture des droits pour les invalides, devraient avoir une incidence en limitant le nombre de mois de décotes en ne permettant plus de départ avant 63 ans (et non plus 60 ans).

d) Invalidité, réversion et droits familiaux

La réforme de 2001 instaure une nouvelle pension d'invalidité (les dispositifs antérieurs de pension pour « incapacité professionnelle » et de pension pour « incapacité de gains » sont fusionnés). Pour éviter des effets de substitution à la suite de la réforme de 1992 qui conduit à relever à 65 ans les âges pivots des différentes possibilités de départ à la retraite anticipée, des abattements sur le niveau de la pension sont instaurés en cas de liquidation d'une pension d'invalidité (pour « incapacité professionnelle » et « incapacité de gains ») avant l'âge de 63 ans.

Les réformes de 1986 et de 2001 prévoient des réductions assez substantielles des pensions de réversion, notamment pour les mariages contractés après le 31 décembre 2001 : baisse du taux de la réversion de 60% à 55%, introduction d'une condition de durée minimale d'un an de mariage, critères de ressources plus stricts intervenant dans le calcul de la pension de réversion. Par ailleurs, les couples mariés ont désormais le choix entre le bénéfice à terme d'une pension de réversion ou une individualisation des droits sur la base d'un partage égal du montant global des droits acquis par les deux conjoints (un tel dispositif existe depuis 1977 en cas de divorce).

En Allemagne, les droits familiaux se sont développés au cours des vingt-cinq dernières années.

En 1986, les périodes d'éducation des enfants ont été prises en compte pour le calcul des retraites dans le droit ouest allemand. Les mères, ou alternativement les pères, pouvaient bénéficier d'une année de cotisations (validée à hauteur de 75% du salaire moyen) par enfant, sous réserve de n'avoir pas exercé d'activité professionnelle durant la première année de vie de l'enfant.

La réforme de 1992 a porté de une à trois ces années validées pour toutes les naissances postérieures au 1^{er} janvier 1992⁷. Les réformes suivantes concernant les droits familiaux ont

⁷ La période d'éducation des enfants est portée au compte du parent qui a élevé l'enfant. Si les parents élèvent ensemble l'enfant, ils peuvent décider, soit de porter au compte d'un des deux parents cette période d'éducation, soit de mettre au compte de chacun d'entre eux une partie de la période d'éducation. Les parents ont droit à une période d'éducation de trois ans pleins pour chaque enfant. Dans le cas de la naissance d'un deuxième enfant

été imposées au législateur par la Cour constitutionnelle afin de ne pas pénaliser les retraités des Länder de l'Est qui bénéficiaient jusqu'alors d'un dispositif plus favorable de validation des périodes d'éducation des enfants.

La réforme de 1999 a porté progressivement la valorisation des périodes d'éducation des enfants de 75 à 100 % du salaire moyen pour les nouvelles liquidations, mais aussi pour les pensions déjà liquidées. Au-delà des périodes d'éducation des enfants, les parents qui élèvent des enfants de moins de dix ans peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2002, bénéficier de certains avantages. Un parent reprenant une activité professionnelle tout en élevant un enfant de moins de dix ans bénéficie d'une revalorisation des cotisations versées au titre de l'assurance vieillesse, s'il perçoit un salaire inférieur au salaire moyen : les salaires des parents élevant un ou plusieurs enfants de moins de dix ans sont majorés dans la limite de 1/3 du salaire moyen pour le calcul de la retraite, à condition d'avoir versé des cotisations pendant vingt-cinq ans (au moment de la liquidation des droits). Le temps partiel, lié à l'éducation des enfants, fait ainsi l'objet d'une compensation. Les parents au foyer bénéficient également de la réforme mais à partir de deux enfants à charge. Si un des enfants est handicapé, l'un des parents peut bénéficier de ce dispositif jusqu'à ce qu'aux dix-huit ans de l'enfant.

e) Le financement

Le régime de base est financé par des cotisations salariales et patronales, ainsi que par une subvention fédérale. Salariés et employeurs cotisent au même taux sur les salaires bruts plafonnés. En 2010, le taux de cotisation totale était de 19,9 %. La subvention fédérale vise en principe à financer les prestations qui ne relèvent pas de la logique de l'assurance.

Avant 1992, la subvention fédérale était indexée sur l'évolution du salaire brut moyen et faisait parfois l'objet de hausses discrétionnaires. Elle a néanmoins évolué beaucoup moins vite que les dépenses du régime de base, de sorte que sa part dans le financement des prestations a régulièrement diminué, passant de 32,3% en 1957 à 21% en 1990. Depuis la réforme de 1992, la subvention fédérale est indexée selon une formule qui prend en compte non seulement l'évolution du salaire moyen brut, mais également l'évolution du taux de cotisation à l'assurance vieillesse. Selon cette formule, toute hausse du taux de cotisation entraîne une augmentation de la subvention fédérale, ce qui est une façon de limiter *in fine* les hausses de cotisation.

Les transferts de l'Etat fédéral représentent aujourd'hui environ un quart des recettes du régime de base DRV. Ces transferts peuvent être divisés en trois catégories :

- les transferts « historiques » (*Bundeszuschuss*), représentant plus de 60 % des transferts totaux, correspondent à la prise en charge par le gouvernement de différentes dépenses, notamment certains droits non contributifs (comme par exemple la validation de périodes de maladie), des départs à la retraite avant 65 ans sans décote (notamment pour les femmes, les invalides et les chômeurs sous certaines conditions) et la prise en charge des retraités de l'ex-RDA. Ils ne couvrent pas à l'euro près l'ensemble de ces dépenses. Ces transferts sont indexés sur l'évolution du salaire brut moyen ainsi que sur l'évolution du taux de cotisation ;

alors que le premier n'a pas encore trois ans, la période d'éducation accordée aux parents, suite à la naissance du second, est prolongée, afin que les parents bénéficient réellement d'une période de trois ans d'éducation par enfant. Dans tous les cas, s'il y a désaccord entre les parents, les droits sont donnés à la mère.

- les transferts « supplémentaires » (*Zusätzliche Bundeszuschuss*), provenant pour moitié de ressources de la taxe sur la valeur ajoutée (un point de TVA a été attribué au financement de l'assurance vieillesse en 1998) et pour l'autre moitié, depuis le 1^{er} avril 1999, du produit d'une taxe sur l'énergie payée par les entreprises les plus polluantes (*Ökosteuer*). Ils représentent près de 30% des transferts totaux (économie de l'ordre de 1,7 point de cotisation en 2003) ;
- enfin, 10% des transferts correspondent à la prise en charge du régime des mineurs, intégré au DRV.

De plus, les droits acquis par les parents, liés à la prise en compte de l'éducation des enfants, sont pris en charge à l'euro près par l'Etat et sont intégrés à la masse des cotisations perçues par le régime (ils représentent plus de 11,5 Mds d'€ de recettes en 2009).

Au total, l'Etat allemand intervient à hauteur de plus de 30% des recettes du régime de base DRV.

e) Le pilotage

Le régime de base est géré par l'Etat fédéral qui peut modifier par la loi la valeur du point ou tout autre paramètre. Les réformes récemment mises en œuvre ont fait l'objet de nombreuses consultations entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats.

La loi allemande fait obligation au gouvernement fédéral, via le ministère des affaires sociales allemand, de réaliser chaque année un « rapport sur l'assurance retraite » (*Rentenversicherungsbericht*), au plus tard le 30 novembre. Le rapport annuel doit être l'occasion de contrôler qu'à un horizon de 15 ans (2023 pour le rapport 2009) les contraintes fixées en matière de réserves, de taux de cotisation (pour lequel il existe un plafond) et de taux de remplacement (pour lequel un plancher a été défini) sont respectées. C'est le ministère des affaires sociales allemand, le BMAS, qui détermine les hypothèses démographiques de projection, sur la base des travaux de l'Office de statistique et de démographie allemand, et fixe les hypothèses économiques.

Dans un contexte de situation excédentaire du régime d'assurance légale de retraite, l'idée des réformes des années 2000 est de se donner *ex-ante* une évolution des paramètres (âge légal, taux de cotisation, facteur de revalorisation) qui assure, sous des hypothèses médianes, la stabilité financière du système. De fait, le gouvernement fédéral doit respecter trois contraintes légales, qu'il documente dans son rapport annuel :

- les réserves du régime général doivent être égales à 1,5 mois de dépenses. Au 1^{er} janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. En sens inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, le taux de cotisation doit être ajusté ;
- le ratio de remplacement net après paiement des cotisations sociales (y compris contributions *Riester* pour les salariés) mais avant impôt doit être au minimum de 46% jusqu'en 2020 et 43% jusqu'en 2030 (contre 50,5% en 2008). En cas de franchissement de ce seuil dans les projections, le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions ;

- le taux de cotisation doit rester inférieur à 20% jusqu'en 2020 et 22% jusqu'en 2030. En cas de non respect de ces objectifs dans les projections, le gouvernement fédéral est contraint par la loi de proposer des mesures correctrices.

Les autorités allemandes, constatant après la réforme de 2001 que l'objectif de stabilisation du taux de cotisation ne serait pas respecté, ont intégré au régime un mécanisme d'équilibre lié au ratio de dépendance sociodémographique du régime (voir supra).

Les projections allemandes présentent la situation financière du régime de retraite, *via* l'évolution du taux de cotisation et l'évolution de la valeur des réserves, ainsi qu'une projection de taux de remplacement, sur la base d'une carrière de 45 ans au salaire moyen, à laquelle peuvent s'ajouter des projections de taux de remplacement liés aux contrats *Riester*. Ces projections sont soumises chaque année à l'avis du *Sozialbeirat*.

Le *Sozialbeirat für die Rentenversicherung* – le conseil d'orientation social allemand né en 1958 - est composé de représentants de partenaires sociaux (salariés et employeurs), d'experts en sciences économiques et sociales et d'un représentant de la Bundesbank. En outre, les réunions du *Sozialbeirat* sont suivies par des représentants des administrations qui, s'ils peuvent participer aux travaux, ne sont pas membres de plein droit. Ce comité consultatif indépendant est administrativement rattaché au ministère des affaires sociales (BMAS). Il a pour mission de donner un avis sur les projections réalisées par le BMAS, ce qui explique qu'aucun représentant du BMAS ne soit membre de plein droit du *Sozialbeirat*. La principale tâche de ce conseil est d'évaluer les hypothèses sous-jacentes aux travaux du BMAS et, en conséquence, les résultats des projections ainsi que, depuis les dernières réformes des années 2000, le respect des contraintes de gestion du système de retraite allemand. Son rapport annuel est remis aux parlementaires en même temps que le rapport annuel du BMAS. Son avis a un poids très important dans l'opinion publique : il semble très difficile au gouvernement de ne pas tenir compte d'un avis ou d'une recommandation du *Sozialbeirat*. Ce conseil social peut aussi émettre des commentaires sur toutes les évolutions du système de retraite allemand⁸.

2. Les autres régimes

Le système de retraite public allemand est composé, outre du régime DRV, d'un régime des mineurs (rattaché administrativement au DRV), ainsi que de plusieurs régimes spécifiques à certaines professions (fonctionnaires, agriculteurs, certaines professions libérales). Et au-delà des régimes de base, il est composé de régimes d'entreprises et de dispositifs d'épargne retraite individuelle (les plans *Riester*) en capitalisation.

a) Le régime des fonctionnaires

Comme le régime de base, le régime des fonctionnaires verse des pensions d'invalidité, de réversion et de retraite. A la différence du régime de base, il n'existe pas de plafond et la pension est calculée sur l'ensemble de la rémunération, ce qui conduit à une pension maximum plus élevée que celle du régime de base. Le régime des fonctionnaires est un régime en annuités (1,765% du dernier traitement annuel multiplié par le nombre d'années de service). De plus, il existe un taux minimum de liquidation, fixée à 35% et assimilable à un

⁸ En outre, en certaines occasions, il peut publier des rapports spéciaux sur des thèmes relatifs aux pensions : il peut être saisi ou s'autosaisir pour donner des avis *ad hoc* au gouvernement fédéral sur des questions spécifiques.

minimum de pension, qui n'existe pas dans le régime de base, ainsi qu'un taux maximum de liquidation (correspondant à 40 annuités) égal à 70,6% du salaire de référence. Pour pouvoir liquider sa pension, le fonctionnaire doit avoir accompli au moins cinq années de service et être toujours fonctionnaire au moment de la liquidation.

Il n'existe pas de cotisation apparente pour la retraite à la charge des fonctionnaires alors que le taux de cotisation pour la retraite à la charge des salariés du secteur privé est de 9,95%.

Jusqu'en 2002, les fonctionnaires pouvaient liquider leur pension à partir de 62 ans sans abattement. La réforme de 1992 a cependant introduit des minoration de pension de 3,6 % par année d'anticipation par rapport à l'âge légal de 65 ans, à l'instar des mesures prises dans le régime de base, qui ont été progressivement implémentées depuis 2002.

b) Le régime complémentaire des contractuels du secteur public

Les salariés contractuels du secteur public (Etat fédéral, Länder, collectivités locales, les chemins de fer fédéraux, la poste...) relèvent du régime de base et sont affiliés, en outre, à un régime complémentaire, qui a été rendu obligatoire en 1966. Ce régime est organisé en 46 caisses, dont la plus importante est celle des contractuels de l'Etat fédéral et des Länder.

L'objectif de ce régime complémentaire était jusqu'en 2002 d'assurer, conjointement au régime de base, un niveau de pension équivalent à celui des fonctionnaires. Il s'agissait ainsi d'un régime « chapeau ». En 2002, le régime a perdu cette caractéristique dans la mesure où le montant de la pension complémentaire ne dépend plus de celui de la pension de base. Il est désormais équivalent à un régime par capitalisation alimenté par des cotisations à hauteur de 4% du salaire brut avec un taux de rendement garanti. Le régime continue à être financé par répartition mais la possibilité a été donnée aux caisses de basculer progressivement sur un financement par capitalisation.

c) Les régimes d'entreprise

Les régimes d'entreprise constituent la forme la plus ancienne de couverture du risque vieillesse en Allemagne, dès la première moitié du XIX^{ème} siècle. Ces régimes, financés en capitalisation, sont à l'initiative des employeurs. Ils bénéficient de divers avantages fiscaux et les cotisations sont versées en grande majorité par les employeurs.

Les régimes d'entreprise⁹, dont la valeur des actifs était de près de 440 Mds d'€ en 2007 pour 17,5 millions de participants, ont connu leur apogée en termes de population couverte dans les années 1970. Depuis, la proportion de salariés assurés à un régime d'entreprise diminue.

Actuellement, environ un tiers des salariés allemands bénéficient d'un complément de retraite au sein de leur entreprise et les prestations issues d'une épargne retraite d'entreprise représentent globalement moins de 10 % des revenus de l'ensemble des retraités.

L'un des objectifs de la réforme de 2001 a été de renforcer les régimes d'entreprise. Depuis cette réforme, dès 2002, les salariés ont le droit de convertir une fraction de leur salaire en vue de la constitution d'une épargne retraite d'entreprise. Ils peuvent convertir, à concurrence d'un plafond, des fractions de leur salaire et l'employeur doit le permettre. Les modalités de

⁹ De cinq types : Allocations directes (54,4%), Caisses de retraite (23,2%), Assurances directes (10,9%), Caisses de secours (8,2 %) et Fonds d'investissement (3,2%).

l'épargne d'entreprise doivent faire l'objet d'un accord établi au niveau de l'entreprise ou de la convention collective. En l'absence d'accord, chaque salarié bénéficie d'un droit minimum à la conversion d'une partie de son salaire en assurance vie.

L'encouragement de l'État pour l'épargne retraite d'entreprise est assuré par le biais d'exonération d'impôts et de cotisations sociales des sommes consacrées à l'épargne.

En 2010, 4 440 € peuvent en principe être investis dans une épargne retraite d'entreprise et être exonérés d'impôts. Les fractions de la rémunération converties en épargne sont exonérées de cotisations à concurrence de 2 640 €

d) Les plans Riester

L'encouragement à l'épargne retraite facultative est au cœur de la réforme de 2001. Il vise à contrebalancer les conséquences de la nouvelle règle de revalorisation du point de retraite, qui conduit à terme à diminuer le taux de remplacement dans le régime de base.

Pour compléter les ressources des retraités, un dispositif facultatif d'épargne retraite individuelle a été mis en place à partir de 2002. La population éligible à ce dispositif est composée des différentes catégories d'assurés du régime de base, leurs conjoints, les fonctionnaires et les parents d'enfant de moins de trois ans. Le dispositif d'épargne retraite individuelle est alimenté par les cotisations des assurés. Une phase de transition, 2002-2008, a été instaurée au cours de laquelle le taux de cotisation maximum au titre de l'épargne retraite augmente progressivement, de 1 % du salaire brut sous plafond en 2002 et 2003 à 4 % à partir de 2008 (contribution minimale de 60 € et maximale de 2 100 € en 2008).

Pour inciter au développement de l'épargne retraite, les adhérents bénéficient d'une subvention publique forfaitaire, dépendant de la composition du ménage, ou d'une déduction fiscale des cotisations dans la limite d'un plafond. Les autorités fiscales appliquent la disposition la plus avantageuse pour la personne. En 2008, le complément forfaitaire de l'État était, pour une personne cotisant à hauteur de 4 % de son salaire, de 154 € pour une personne seule, 300 € pour un couple et de 185 € par enfant.

La valeur de la prestation varie selon les rendements obtenus sur les placements, mais la valeur nominale du capital constitué à partir des cotisations versées est garantie. Les frais de gestion sont strictement cantonnés par la réglementation.

En 2010, soit moins de dix ans après leur création, les plans Riester avaient séduit près de 15 millions d'Allemands.