

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 18 octobre 2018 à 9h30
« Pilotage du système de retraite »

Document n° 7
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le pilotage du système de retraite allemand

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Le pilotage du système de retraite allemand

Au début des années 1990, la pérennité financière du système de retraite public obligatoire allemand apparaît menacée. L'allongement de l'espérance de vie et la faiblesse du taux de fécondité dégradent le ratio démographique. En 1992, une première réforme transforme le mode de calcul des pensions, d'un système en annuités vers un système en points (dont il subsiste encore aujourd'hui une réminiscence, avec la référence à une durée d'assurance pour obtenir une retraite au taux plein). Cette réforme technique n'étant pas de nature à assurer *per se* la soutenabilité à long terme du système de retraite, elle sera suivie de plusieurs réformes adoptées en 2001, 2004 et 2007 qui jetteront les bases d'un pilotage plus automatique, prévoyant notamment l'ajustement des pensions aux évolutions démographiques.

Après une rapide description de l'architecture du système de retraite allemand, ce document présente les principes de fonctionnement du régime légal, en particulier le mode de calcul des droits à pension et les modalités d'indexation des pensions. Il décrit également les modalités du pilotage, en distinguant les objectifs et les leviers d'action utilisés, de manière discrétionnaire ou automatique.

1. Architecture générale du système de retraite allemand

Le système de retraites allemand repose sur trois étages : un étage public obligatoire pour les travailleurs du secteur privé et les fonctionnaires ; un étage complémentaire professionnel facultatif en capitalisation ; un étage facultatif d'épargne retraite personnelle volontaire.

1.1. L'assurance légale des travailleurs du secteur privé et des fonctionnaires

L'assurance légale (un régime général, un régime pour les mineurs et un régime pour les non-salariés agricoles) est universelle et obligatoire pour les employés, les ouvriers, certaines catégories de travailleurs indépendants, ainsi que pour les chômeurs percevant un revenu de remplacement. Les personnes non soumises à l'obligation d'assurance peuvent en principe demander à être intégrées au régime général. Le régime est financé par des contributions sociales (au taux de 18,7 % du salaire brut partagé en parts égales entre employeurs et salariés) et par des transferts du budget fédéral qui représentent 27 % du financement total. Les fonctionnaires disposent d'un régime spécial, à la charge des finances publiques et donc non alimenté par des cotisations.

1.2. Les retraites complémentaires d'entreprises en capitalisation

L'instauration d'une caisse de retraite d'entreprises est facultative et dépend historiquement d'une décision souveraine de l'employeur. Depuis le 1er janvier 2002, les employés ont le droit de demander qu'une partie de leur rémunération soit versée à un fonds de retraite d'entreprise (dispositif dit de « conversion des salaires »).

1.3. L'épargne retraite personnelle volontaire

Le développement du pilier par capitalisation a été encouragé par la réforme de 2001 (réforme Riester, du nom du ministre des affaires sociales du premier gouvernement Schroeder) à travers des incitations fiscales. D'une part, les versements volontaires sur les « plans Riester »

sont abondés par une prime versée par l'État¹. Ce dispositif est particulièrement avantageux pour les ménages à bas revenus, pour lesquels la prime – forfaitaire – peut constituer la majeure partie de la contribution globale. Outre ce mécanisme de primes, les versements d'épargne retraite sont déductibles de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond. Si l'avantage fiscal qui en résulte est supérieur à la prime d'État (cas des ménages à haut revenu), la différence est reversée au ménage sous forme de crédit d'impôt.

Encadré : les chiffres clefs du système de retraite allemand public obligatoire

En 2016, le financement de la retraite obligatoire des travailleurs du secteur privé s'élevait à 286 milliards d'euros, dont 215 milliards d'euros de cotisations (le reste étant des transferts du budget fédéral). Les pensions versées par l'assurance légale représentaient 288 milliards d'euros (soit 9,1 % du PIB). Les réserves représentaient 32,3 milliards d'euros, soit 1,6 mois de prestations.

La pension mensuelle moyenne (nette des cotisations maladie et dépendance) de droit direct s'élevait à 811 euros (681 euros pour les femmes, 953 euros pour les hommes) et la pension mensuelle moyenne de réversion à 490 euros. Ces données sont à comparer à la pension théorique d'un travailleur, assuré pendant 45 ans, et percevant le salaire moyen, qui s'établissait au 1^{er} juillet 2017 à 1242,58 euros en ex-Allemagne de l'Ouest, soit 48 % du salaire net. Le niveau de la pension standard calculée sur une base de 45 années de cotisations au salaire moyen ne reflète donc pas le niveau réel des pensions effectivement liquidées. Or c'est cette pension standard qui est utilisée comme référence de pilotage pour le système.

L'âge moyen de liquidation d'une pension de retraite s'établissait à 64,1 ans et celui d'une pension d'invalidité à 51,7 ans.

Le ratio démographique rapportant la population âgée de 65 ans et plus à la population âgée de 15 à 64 ans s'élevait à 32,2 % ; selon les dernières projections, il serait de 55,9 % en 2070.

Sources : German Pension Statistics, Key figures 2017, Deutsche Rentenversicherung ; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), Pension Projections Exercise 2018, country fiche for the Working Group on Ageing Populations and Sustainability

2. Principes de fonctionnement du régime légal

Le régime général allemand fonctionne en points depuis 1992.

2.1. Conditions d'ouverture des droits à pension

L'âge d'ouverture des droits à pension est de 65 ans et 7 mois en 2018, pour la génération née en 1953 (progressivement augmenté jusqu'à 67 ans pour la génération née en 1964 et les générations suivantes). Des possibilités de départ anticipé avec décote existent à 63 ans pour les affiliés ayant une durée de cotisation supérieure à 35 ans. Les affiliés ayant une carrière

¹ Plus précisément, il existe une prime de base (154 € maximum par an) et une prime par enfant (185 € pour un enfant né avant 2008, 300 € pour les enfants nés après 2008). Le montant maximal de la prime est accordé si les versements de l'épargnant représentent, pour l'année considérée, 4 % de son revenu annuel. En deçà, le montant de la prime est proratisé.

longue (plus de 45 ans d'activité) peuvent partir à la retraite à 63 ans sans décote. Pour percevoir des droits à pension, il faut justifier d'au moins 5 ans d'affiliation.

2.2. Assiette contributive

L'assiette contributive est constituée des salaires bruts sous un plafond représentant environ 200 % du salaire moyen. La « conversion des salaires » (*Entgeltumwandlung*) permet aux salariés de verser une partie – limitée – de cette assiette dans des fonds de retraite d'entreprises. Par ailleurs, le plafond est légèrement plus faible en ex-Allemagne de l'Est (en 2024, le plafond sera unique pour l'ensemble de l'Allemagne).

2.3 Calcul des droits

Pour chaque année cotisée, un assuré reçoit des points (ou des fractions de points) qui reflètent sa position dans l'échelle des rémunérations. Un salarié contribuant sur la base de la rémunération moyenne de l'économie reçoit un point (*Entgelpunkt*) ; un salarié rémunéré à 50 % de la rémunération moyenne reçoit 0,5 point. Le nombre de points obtenus une année donnée est donc égal au ratio entre la rémunération du salarié (plafonnée) et la rémunération moyenne des assurés. Ce mécanisme d'acquisition des droits revient à revaloriser la valeur d'achat du point sur l'évolution de la rémunération moyenne par tête.

Sur cette base, la pension individuelle perçue une année donnée est le produit de quatre termes : la somme des points acquis pendant la carrière ; le facteur de pension ; le facteur d'entrée ; la valeur de service du point pour l'année.

Le facteur de pension est égal à 1 pour une pension de droit direct, 0,55 pour une pension de réversion et 0,5 pour une pension d'invalidité. Le facteur d'entrée (*Zugangsfaktor*) dépend de l'âge de liquidation et pondère les points acquis par une décote annuelle de 3,6 % en cas de départ avant l'âge légal d'ouverture des droits (avec un maximum de 14,4 %), et par surcote annuelle de 6 % en cas de départ au-delà de l'âge légal (avec un maximum de 30 %).

La valeur de service du point (*aktueller Rentenwert*) est appliquée aux nouveaux liquidants et au stock de retraités. Elle est fixée pour une période annuelle allant du 1^{er} juillet d'une année t au 30 juin de l'année $t+1$. Il existe une valeur de service du point différente pour l'ex-Allemagne de l'Est (plus faible de 4,3 %) et l'ex-Allemagne de l'Ouest (en 2024, la valeur de service sera unique pour l'ensemble de l'Allemagne).

2.4. Ajustement de la valeur de service du point

L'ajustement de la valeur de service du point est au cœur du système de pilotage du système de retraite. La valeur de service du point d'une année donnée est le produit de quatre termes :

Valeur du point année t =

$$\text{Valeur du point année } t - 1 \times \text{Facteur salarial} \times \text{Facteur de cotisation} \times \text{Facteur de soutenabilité}$$

Le facteur salarial reflète la progression du salaire moyen brut de l'économie. Le facteur de cotisation corrige le facteur salarial, en déduisant les cotisations retraite pour obtenir une progression du salaire moyen *net* des cotisations retraite.

Enfin, le facteur de soutenabilité corrige la progression du salaire moyen net pour tenir compte de la pression démographique : lorsque le ratio de dépendance $\frac{\text{retraités}}{\text{cotisants}}$ augmente, la valeur de service du point diminue. Ce ratio de dépendance est calculé non pas de manière directe (c'est-à-dire en divisant le nombre de retraités par le nombre de cotisants), mais en corrigeant des durées de cotisations et de travail. Plus précisément, le ratio est égal au rapport du nombre de retraités « équivalent moyen » (calculé comme le rapport entre le volume total des pensions versées et la pension standard correspondant à l'accumulation de 45 points) et le nombre de cotisants « équivalent moyen » (calculé comme le rapport entre le volume total de la somme des cotisations versées et la cotisation versée par un salarié rémunéré au salaire moyen). Cette 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 de cotisants. Par ailleurs, seuls 25 % des changements annuels de ratio de dépendance sont intégrés à la formule :

$$\text{Facteur de soutenabilité de l'année } t = 1 + 25 \% \times \left(1 - \frac{\text{ratio de dépendance standardisé}_{t-1}}{\text{ratio de dépendance standardisé}_{t-2}} \right)$$

3. Les mécanismes du pilotage

3.1. Les objectifs du pilotage

Au début des années 2000, l'Allemagne est confrontée à une dégradation rapide de la situation financière de son système de retraite. Les projections montraient que le taux de cotisation aurait pu dépasser 26 % à l'horizon 2030 sous la pression démographique, toutes choses égales par ailleurs, alors qu'il s'élevait à 18,7 % en 2001. Au même horizon, le taux de remplacement net était projeté à 51,5 %. Par une première réforme adoptée en 2001², la loi assigne au gouvernement fédéral des objectifs de pilotage, sous la forme de seuils à ne pas franchir pour deux indicateurs individuels et un indicateur macroéconomique :

- le taux de cotisation ne doit pas excéder 20 % jusqu'en 2020 et 22 % jusqu'en 2030 ;
- le ratio de remplacement net après paiement des cotisations sociales mais avant impôt ne doit pas être inférieur à 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030. En cas de franchissement de ce seuil dans les projections de moyen terme, le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions ;
- un objectif de réserves pour le régime général 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, alors le taux de cotisation doit être ajusté à la baisse.

² La réforme comporte un paquet législatif composé de *Altersvermögensgesetz* et *Altersvermögensergänzungsgesetz* adoptées respectivement les 26 juin et 21 mars 2001.

La réforme de 2004³ n'a pas remis en cause les objectifs de la réforme de 2001, mais a aménagé les modalités de revalorisation de la valeur de service du point, en introduisant le facteur de soutenabilité et les contributions aux plans Riester dans le facteur de cotisation. La prise en compte des contributions Riester dans la formule de revalorisation a entraîné une moindre progression des pensions, dans la mesure où les plans Riester montaient progressivement en charge, et que la loi programmat une hausse des taux de cotisation (de 1 % en 2001 jusqu'à 4 % en 2013).

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 ou du facteur de cotisation dans la formule de revalorisation du point conduise à une évolution globalement négative du point ou renforce une évolution négative due à l'évolution des salaires. Depuis 2008, une clause de protection supplémentaire empêche qu'une évolution négative des salaires puisse conduire à une baisse du point ; en contrepartie, si la clause de protection est activée, un facteur de rattrapage réduit les augmentations ultérieures. Les pensions peuvent baisser en termes réels mais pas en termes nominaux.

3.2. Les leviers d'action et les mécanismes d'ajustement automatique

- L'âge d'ouverture des droits

En 2007, l'Allemagne a adopté une réforme⁴ qui a utilisé l'âge légal de départ à la retraite comme levier de pilotage, alors que cet âge n'avait pas été modifié depuis 1916 (date à laquelle l'âge avait été abaissé de 70 à 65 ans). L'âge légal pour la retraite générale (*Altersrente*) est porté progressivement à 67 ans, par un allongement d'un mois par an pendant 12 ans, de 2012 à 2023, puis de deux mois par an pendant 6 ans, de 2024 à 2029. Ce recul de l'âge légal concerne l'assurance légale, mais également les régimes de retraite professionnels.

Le paquet législatif sur les retraites⁵ adopté en 2014 a aménagé le dispositif de recul d'âge légal de la retraite, en permettant des départs anticipés dès 63 ans pour les personnes justifiant d'au moins 35 ans de durée d'assurance. Une décote permanente de 0,3 % par mois (séparant de l'âge légal) est appliquée sur la pension, de sorte qu'à terme, en 2030, la décote maximale sur la pension sera égale à 14,4 %⁶. Toutefois, les salariés nés avant le 1^{er} janvier 1953 justifiant d'une carrière longue (durée d'activité d'au moins à 45 ans⁷) peuvent partir à 63 ans sans décote ; cet âge de départ anticipé sera progressivement porté à 65 ans pour les générations suivantes, à raison de deux mois par génération jusqu'à la génération 1964. Ainsi, sous l'effet cumulé des lois de 2007 et 2014, la génération 1964 pourra partir à la retraite :

- à 67 ans, sans décote ;
- à 65 ans, sans décote mais avec 45 années d'assurance et prise en compte des périodes de chômage ;
- à 63 ans, avec décote maximale de 14,4 % sur la pension liquidée.

³ *Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz*, adoptée le 21 juillet 2004.

⁴ *Altersgrenzenanpassungsgesetz*, adoptée le 20 avril 2007.

⁵ *Rentenpaket*, adopté le 23 mai 2014.

⁶ $(67 - 63) \times 12 \times 0,3 \%$.

⁷ Afin de prévenir des comportements opportunistes, la loi exclut que des périodes de chômage aux âges de 61 ou 62 ans soient comptabilisées dans la durée totale de 45 ans. Plus généralement, les périodes de chômage sont prises en compte de manière différente, selon le « palier » d'indemnisation. Par ailleurs, les périodes d'étude (hors apprentissage) ne sont pas intégrées à la durée d'assurance pour être éligible à la retraite anticipée (alors qu'elles le sont pour la retraite à l'âge légal).

Tableau 1 : conditions de départ à la retraite

			2016 (Gen 1950)	2020 (Gen 1954)	2030 (Gen 1964)
Conditions pour partir au taux plein	Conditions minimales	Durée d'assurance minimale	5 ans	5 ans	5 ans
		Age de départ anticipé	63 ans 2 mois*	63 ans 8 mois*	65 ans*
	Age légal		65 ans 5 mois	65 ans 8 mois	67 ans
Conditions pour partir sans taux plein	Age de départ anticipé		63 ans	63 ans	63 ans
	Décote totale en cas de départ le plus anticipé		-8,7 %	-9,6 %	-14,4 %
	Surcote par mois d'assurance supplémentaire		+0,5 %	+0,5 %	+0,5 %
	Durée d'assurance requise		35 ans	35 ans	35 ans

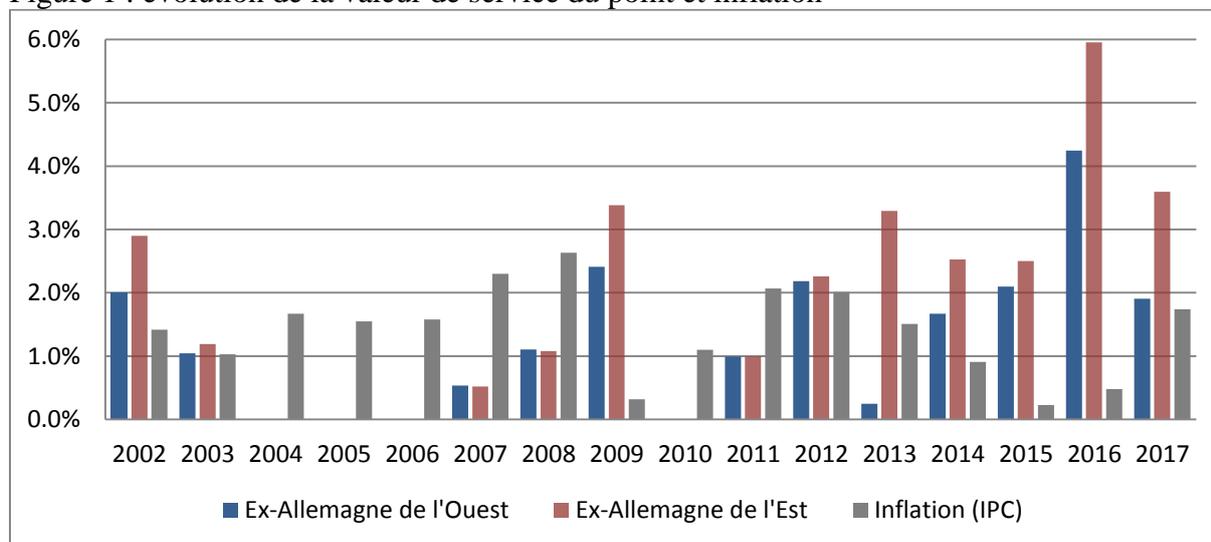
* Départ anticipé pour « carrière particulièrement longue » (durée d'activité supérieure à 45 ans).

Source : Pension Projections Exercise 2018, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, novembre 2017 (country fiche for the Working Group on Ageing Populations and Sustainability).

- La valeur de service du point : ajustement automatique ou action discrétionnaire ?

En 2005 et 2006, l'application de la formule de revalorisation aurait conduit à une diminution nominale de la valeur du point, notamment du fait de l'évolution des salaires. Or la « clause de protection » adoptée dans la réforme de 2004 n'excluait pas ce type d'évolutions. En 2005 et 2006, le législateur a décidé de s'affranchir de la formule pour maintenir constante la valeur nominale du point. Toutefois pour préserver l'architecture globale de la réforme, la loi sur l'allongement de l'âge légal de 2007 a été l'occasion d'introduire un mécanisme de compensation de ces baisses non réalisées : à partir de 2011, les revalorisations théoriquement obtenues par la formule de revalorisation sont diminuées de moitié chaque année, jusqu'à compensation complète des effets « 2005 » et « 2006 ». Cette compensation a été entièrement opérée entre 2011 et 2014, et depuis, les retraités allemands ont bénéficié d'une progression de leur pouvoir d'achat (figure 1).

Figure 1 : évolution de la valeur de service du point et inflation



Source : Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, Novembre 2017, p 261.

3.3. L'organisation institutionnelle du pilotage

Le régime légal est géré par l'État fédéral autorisé par la loi à modifier la valeur du point ou tout autre paramètre. Les importantes réformes mises en œuvre ont fait l'objet de nombreuses consultations entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats.

S'il n'existe pas en Allemagne d'institution analogue au COR, dès le début des années 2000, les projets de réforme du système de retraite avaient suscité la création d'une Commission d'experts (Commission dite « Rürup », du nom de son président) qui a largement inspiré les réformes mises en œuvre par la suite.

La loi allemande fait par ailleurs obligation au gouvernement fédéral de faire 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 les contraintes fixées en matière de réserves, taux de cotisation et taux de remplacement sont respectées. Il permet également d'informer sur les équilibres de moyen terme du système ou de donner des éléments sur la convergence des retraites entre l'Est et l'Ouest du pays.

En définitive, l'Allemagne s'est dotée d'un ensemble de contraintes et de leviers d'action multiples pour le pilotage de son système de retraite. Selon la typologie élaborée dans le **document n° 2** de la présente séance, ce pilotage relève principalement d'un pilotage par le choix des leviers, même s'il existe quelques règles d'ajustement automatiques.

Dans le système allemand, s'il n'existe pas de lien entre cotisations versées et pensions perçues dans la mesure où les points acquis dépendent de la position de l'assuré dans l'échelle des rémunérations et de la durée de carrière, le taux de cotisation n'est pas un levier d'action mobilisable en toute liberté. En effet, le législateur a défini des seuils de taux de cotisation à ne pas dépasser à moyen et long terme⁸. La liberté du pilote est également restreinte, mais dans une moindre mesure, dans l'ajustement du niveau des pensions. Il a toutefois doté le système d'une règle de pilotage automatique puisque la revalorisation de la valeur de service du point, et donc des pensions, prend en compte les évolutions démographiques (différences de tailles de générations et d'espérance de vie au fil du temps), à travers l'évolution du rapport démographique $\frac{\text{retraités}}{\text{cotisants}}$, avec toutefois une clause de sauvegarde garantissant que les pensions ne puissent pas baisser en termes nominaux. En outre, le législateur a défini des seuils minimaux de taux de remplacement à ne pas franchir à moyen et long terme. Les réformes opérées au cours des dernières décennies montrent que l'âge d'ouverture des droits, sous condition de durée d'assurance, est la variable d'ajustement privilégiée, selon un calendrier prédéterminé à long terme, du pilotage.

Références complémentaires

Batard, P.-E. et *al.* (2012), « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », Les cahiers, Document de travail de la Direction Générale du Trésor, 2012/02, pp. 78-108.

⁸ Cette règle existe également en France où le taux de cotisation d'un salarié non-cadre du secteur privé ne doit pas dépasser 28 %.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), *Pension Projections Exercise 2018, country fiche for the Working Group on Ageing Populations and Sustainability*, novembre; 43 p.

Conseil d'orientation des retraites (2009), « Le pilotage du système de retraite en Allemagne », [Document n° 4.1](#) de la séance du 18 mars 2009.

Deutsche Rentenversicherung Bund, *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Novembre 2017.

Tambarin, M. (2015), « Les retraites en Allemagne : une réforme exemplaire ? », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, pp. 61-81.