

Allemagne

La réforme des retraites de 2001 : réduction de la répartition, un pas vers la capitalisation

Mechthild VEIL *

La réforme des retraites 2001 de la coalition social-démocrate et verte comporte deux volets. La première partie de la réforme définit les modifications des prestations (*i.e.* les réductions) dans le cadre de l'assurance retraite légale (*gesetzliche Rentenversicherung*, GRV). Cette loi qui a été adoptée par le Parlement à la mi-février 2001¹ entrera en vigueur le 1^{er} juillet prochain. La deuxième partie porte sur la promotion d'un système de prévoyance individuelle (*Altersvermögensgesetz*)². Ce projet de loi a été rejeté par le Bundesrat (la deuxième chambre qui réunit les parlements des Länder) ; la commission de conciliation commune au Bundesrat et au Bundestag devra s'en saisir pour qu'il puisse aboutir. Ce volet de la réforme n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2002.

Les raisons de la réforme

Le motif principal de la réforme est la pression démographique croissante qui s'exerce sur les systèmes de retraite en répartition. Sous l'effet de cette pression le système se trouve au bord d'une crise de financement. L'amélioration de l'espérance de vie³ vient prolonger les durées moyennes de perception des pensions de retraite. Les faiblesses structurelles de l'assurance retraite légale observées depuis longtemps se révèlent crûment à la lumière d'évolutions sociales récentes : individualisation croissante des modes de vie (recul des mariages), dérégulation des rapports de travail (augmentation des contrats de travail précaires et à durée déterminée, émergence de nouveaux profils de salariés par le biais de « nouveaux » in-

* Chercheuse en sciences sociales au Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa (bureau pour la politique sociale et la recherche sur le genre en Europe) à Francfort. Mechthild Veil conduit actuellement, dans le cadre de la Fondation Hans Böckler, un projet de recherche sur la protection vieillesse des femmes et des hommes en comparaison franco-allemande. www.sozialpolitikvergleich.de.
Article traduit de l'allemand par Adelheid Hege.

1. *Altersvermögensergänzungsgesetz*, loi complémentaire sur la formation d'un patrimoine pour la vieillesse.
2. Loi sur la formation d'un patrimoine pour la vieillesse.
3. Entre 1970 et 1996, l'espérance de vie des hommes et des femmes de 65 ans s'est allongée de 3,0 et 3,7 ans respectivement en Allemagne de l'Ouest et de 2,2 et 3,5 ans en Allemagne de l'Est. En 1996, l'espérance de vie des hommes et femmes de 65 ans était de 14,9 et de 18,7 ans respectivement (cf. *Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht* (2000), 9).

La naissance de l'assurance retraite légale

L'assurance retraite actuelle est née de la grande réforme de 1957 mise en œuvre par le gouvernement Adenauer. La protection vieillesse de Bismarck – une protection rudimentaire pour les familles ouvrières – cédait alors la place à un système de garantie du niveau de vie. Aux pensions de retraites était attribuée une fonction de substitution au salaire ; elles devaient refléter la situation des individus sur le marché du travail. Les retraites minima qui existaient encore étaient supprimées. Le montant des retraites dépendait exclusivement de la durée des cotisations et du niveau du salaire. La réforme introduisait un principe d'indexation du calcul et de la revalorisation des retraites qui étaient alignées sur les évolutions des salaires des travailleurs actifs. La réforme de 1957 coïncidait avec le début de la croissance économique. On assistait dès lors à l'augmentation rapide des retraites des personnes non concernées par des pensions minima et, partant, à un écart croissant entre les retraites des femmes et des hommes. Les femmes mariées avaient droit à une compensation sous forme d'une pension de réversion généreuse (à partir de 45 ans à hauteur de 60 % des droits de pension du conjoint sans limite dans le temps et, jusqu'en 1986, sans conditions de ressources).

dépendants dans les secteurs d'information et de communication). Le droit allemand de l'assurance retraite définit en effet de façon trop restrictive le cercle des salariés couverts ou, autrement dit, la notion de travail qui fonde le droit allemand de l'assurance retraite est excessivement étroite. Ce ne sont pas seulement les fonctionnaires et une grande partie des indépendants qui sont exclus du système mais aussi, au sein même du groupe des salariés, tous ceux (et celles) dont les revenus se situent au-dessus et en dessous d'une certaine tranche. En effet, ni les revenus en dessous d'une assiette des cotisations

de 322 euros par mois (les « emplois de faible importance »¹), ni les parts de revenus au-dessus d'une assiette d'environ 4400 euros par mois ne donnent lieu à cotisations. Une telle focalisation sur la partie « traditionnelle » du salariat singularise le droit allemand de l'assurance retraite en comparaison européenne.

La non-inscription dans le droit de la retraite de pensions minimum ou d'éléments minimum de protection constitue une deuxième faiblesse structurelle, mise en lumière par la progression du chômage, des trajectoires professionnelles discontinues, des nouvelles formes de travail². L'un des objectifs explicites de la

1. Les « emplois de faible importance » (*geringfügige Beschäftigung*) qui sont rémunérés à hauteur de 630 marks par mois au maximum (322 euros ou 2110 Francs environ) ne peuvent dépasser une durée de travail hebdomadaire de 15 heures. Cf. Adelheid Hege, « Petits emplois, bas salaires : abus ou nécessité ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, 59, juillet 1999, pp.18-25 (NdIR). En avril 1999, les revenus en dessous de l'assiette de cotisation ont été soumis à une obligation d'assurance. Obligatoire pour les employeurs, la cotisation est facultative pour les salariés.
2. La situation s'est encore tendue sous l'effet de la réunification allemande. La mise en place de caisses de sécurité sociale en Allemagne de l'Est a été financée principalement à partir des fonds des assurances sociales.

réforme a été de renforcer la protection vieillesse autonome des femmes (individualisation du droit à l'assurance retraite), *via* l'extension des droits directs et la réduction des droits dérivés à la pension vieillesse.

Les réponses traditionnelles aux problèmes économiques et financiers proposées par les acteurs sociaux – augmentation des cotisations et réduction des prestations – sont aujourd'hui jugées insuffisantes. Les employeurs, le gouvernement et les courants libéraux insistent sur la nécessité de réformes plus fondamentales. Le débat public toutefois a unilatéralement privilégié le problème des charges sociales jugées trop élevées.

La réforme de l'assurance retraite légale

Un objectif central de la réforme est de freiner l'augmentation des cotisations. Les cotisations actuelles de 19,1 % du salaire brut doivent être gelées à 20 % en 2020 et à 22 % pour 2030. Les employeurs ont fortement insisté sur la nécessité de réduire les coûts salariaux *via* l'allègement des charges sociales, ce qui est devenu une sorte de dogme pour eux. Face à une perspective de dépassement de ces plafonds le gouvernement est tenu de prendre des mesures palliatives adéquates.

La « réforme Riester » poursuit *grosso modo* deux objectifs. D'une part, elle vise à freiner les cotisations par une baisse du niveau moyen des retraites. Cet objectif est atteint par l'introduction d'une nouvelle formule de calcul et de revalorisation des pensions de l'assurance retraite légale. D'autre part, elle introduit un régime de retraite par capitalisation

pour mieux répondre au défi démographique (par un financement mixte) et pour compenser les réductions des pensions de retraite dans le régime obligatoire. Les syndicats s'inscrivent à faux contre ce raisonnement. Les cotisations pour les retraites par capitalisation seront subventionnées par l'Etat ; elles sont fixées à 0,5 % en 2002 et plafonnées à 4 % à partir de 2008 (voir *infra*).

La réforme procède ainsi à la réduction des revalorisations annuelles des pensions de retraite et à l'abaissement du niveau des pensions. Une nouvelle formule de revalorisation lie la progression des retraites à celle des salaires bruts, mais en retenant un nouveau mode de calcul. Des exonérations d'impôts accordées aux salariés aux revenus faibles ou aux familles nombreuses, et qui en principe viennent augmenter les bas salaires, ne comptent plus pour la revalorisation des pensions indexées sur les salaires. Il s'agit de déconnecter les revalorisations des retraites du droit fiscal, en attendant que la Cour constitutionnelle fédérale se prononce sur la question de l'imposition des retraites ¹.

La revalorisation ne tiendra pas compte non plus des éventuelles contributions au système de prévoyance individuelle, fixées à 0,5 % par mois au démarrage en 2002 et qui doivent atteindre 4 % en 2008. Cette disposition est particulièrement problématique puisque l'on utilise de la sorte les cotisations volontaires à une prévoyance individuelle en vue de ralentir la revalorisation des retraites (WSI 2000). Cumulées, les deux mesures ramènent le niveau de retraite effectif à 64 % du salaire net moyen.

1. La Cour doit se prononcer sur l'introduction d'une imposition des retraites quasiment inexistante aujourd'hui.

Les principes de fonctionnement de l'assurance retraite

L'assurance retraite est fondée sur le contrat entre les générations : les salariés financent par leurs cotisations les pensions des retraités. Les salariés d'aujourd'hui verront leurs retraites financées par les jeunes qui à l'heure actuelle n'exercent pas encore d'activité professionnelle. Le contrat entre les générations suppose une grande confiance dans l'évolution économique et dans la viabilité future du système par répartition. Le système par répartition peut être considéré comme l'expression organisationnelle du contrat entre les générations.

L'assurance retraite légale est fondée, d'une part, sur le principe d'équivalence basée sur l'idée d'assurance : aux cotisations versées correspondent des prestations d'une valeur équivalente. Elle s'appuie, d'autre part, sur le principe de solidarité censé garantir l'équité sociale. Le principe de solidarité permet de déroger au lien systématique entre les cotisations et les risques et entre les prestations et les cotisations (c'est le cas par exemple des droits à la retraite dérivés des périodes de formation). Le principe de la garantie du niveau de vie doit assurer à l'ancien salarié à l'âge de la retraite le niveau de vie acquis sur le marché du travail.

La référence normative pour la garantie du niveau de vie est la « pension standard » (*Standardrente*), fixée à 70 % du salaire net moyen après 45 ans de cotisations sur la base du salaire moyen. Cette durée tient compte de périodes non contributives : annuités pour enfants, formation professionnelle à hauteur de trois ans au maximum, service militaire, périodes de chômage donnant droit aux prestations, etc. A peine 50 % des assurés atteignent à l'heure actuelle le niveau de la *Standardrente*. A travers la « subvention fédérale » (*Bundeszuschuss*) le gouvernement fédéral garantit aux gestionnaires des assurances retraites une subvention fixe destinée notamment au financement des périodes de non cotisation. Cette subvention permet de concilier pratiquement les principes d'équivalence et de solidarité. En 1999, la subvention fédérale s'élevait à 23,5 % des recettes, les cotisations constituant, elles, 75,8 % des recettes. La péréquation de solidarité n'est destinée qu'à la couverture de risques particuliers et non pas à la compensation des bas salaires. L'assurance retraite légale est dépourvue d'un dispositif de protection minimum. L'écotaxe par exemple a été mobilisée pour la stabilisation des cotisations et non pas en vue d'instituer une protection minimum.

Officiellement, la réforme réduira le niveau des pensions de retraite à 67 % par rapport à une retraite standard qui atteint actuellement encore 70 % du revenu moyen net (après 45 ans de cotisations sur la base du salaire moyen). L'instrument utilisé à cette fin consiste à ramener la base de calcul pour la fixation des re-

traites d'un niveau 100 à un niveau 90. Dans la mesure où le montant de référence pour le niveau des retraites sera calculé différemment à l'avenir (sur la base d'un revenu net fictif), le niveau effectif des pensions de retraites sera de fait inférieur à 67 %.

La pension de réversion

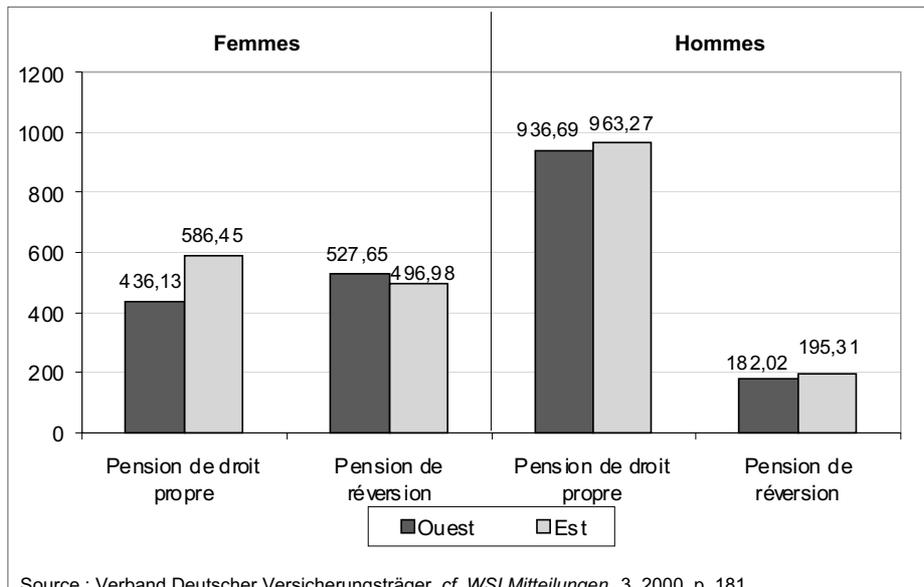
La réforme prévoit aussi des réductions substantielles des pensions de réversion. La pension de réversion ne s'élèvera désormais plus qu'à 55 % (au lieu de 60 %) de la pension (elle-même réduite) du conjoint décédé. La pension de réversion placée sous conditions de ressources pâtira aussi d'une prise en compte plus sévère des revenus disponibles, qui s'étendra aux revenus du capital à l'exception toutefois de la prévoyance vieillesse qui bénéficie des aides de l'Etat. Les forfaits dans la prise en compte des revenus disponibles ne seront plus indexés (à l'exception des exonérations familiales) ; leur montant actuel de 700 euros environ baissera progressivement pour atteindre 320 euros (le plancher actuel) d'ici 2030. La bonification pour l'éducation des enfants (*Kinderbonus*) qui est mise en place simulta-

nément dans le cadre de la retraite de réversion n'est pas en mesure de compenser les réductions des droits de réversion qui découlent à la fois de la définition plus large des revenus disponibles et de l'abaissement du niveau de retraite du conjoint. Ce bonus rapporte un point de valeur par enfant élevé dans le mariage, ce qui correspond à un supplément mensuel de retraite d'environ 24 euros par mois. Cette bonification ne viendra compenser que les pertes subies par des veuves auparavant mariées avec un « retraité standard » (cf. encadré p. 6) et qui ont élevé trois enfants au minimum. Les autres femmes doivent s'attendre à des réductions très importantes de leurs retraites.

Les femmes mariées seront donc très fortement touchées par la diminution des pensions de réversion, comme le montre le graphique ci-dessous. Il en ressort l'im-

Montants mensuels des pensions versées par l'assurance retraite légale

juillet 1998, Allemagne (Ouest et Est), en euros



Les positions des syndicats et des femmes

Tout au long du processus de réforme, les prises de positions des syndicats et des mouvements de femmes ont joué un rôle déterminant.

Les syndicats n'ont pas cessé de critiquer la liaison établie entre, d'une part, la mise en place d'un régime de prévoyance individuelle par capitalisation et, d'autre part, la réduction des prestations du système de retraite en répartition. Ils ont récusé l'argument selon lequel la prévoyance individuelle serait en mesure de combler les déficiences du système d'assurance. Dans leur analyse, seule l'extension des régimes d'entreprise peut y parvenir, extension que le DGB avait revendiquée jusqu'au milieu de l'an 2000.

Le syndicat du bâtiment, de l'agriculture et de l'environnement au sein du DGB, IG BAU, a créé un événement médiatique en présentant en septembre 2000 son propre projet de réforme lors d'un « sommet alternatif des retraites ». Le syndicat proposait d'assouplir le lien personnel et financier exclusif entre l'assurance retraite légale et le rapport salarial, en introduisant un système d'assurance obligatoire pour tous les citoyens dans le pays et en soumettant le patrimoine et d'autres formes de revenu à une obligation de cotisation. Un tel système aurait permis à terme le tarissement des pensions de réversion. Ce projet qui prend appui sur des propositions déjà débattues dans le passé rencontre une large approbation.

Le projet de réforme du ministre du Travail Walter Riester a aussi été vivement critiqué par IG Metall et IG Medien. Ces deux fédérations de branche se sont insurgées notamment contre l'abandon du principe paritaire des cotisations et contre la réduction des prestations. Ces dernières ne font que paver la voie à la pauvreté des personnes âgées (et notamment des femmes) alors même que les jeunes générations sont unilatéralement mises à contribution.

Les femmes (dans et en dehors du DGB) concentrent leurs critiques sur l'introduction d'un régime de prévoyance individuelle qui implique pour elles des diminutions actuarielles du fait de leur espérance de vie plus longue. A l'initiative de la Fondation Hans Böckler et à l'occasion de la réforme, des expertes ont constitué un groupe sur l'égalité qui a rendu publiques ses positions à deux reprises.

Les critiques formulées par des groupes socialement très divers se sont exprimées aussi lors de l'audition publique en décembre 2000 et ont permis un certain nombre de corrections du projet : la nouvelle formule à la base du calcul des retraites pénalise les jeunes générations dans une mesure moindre qu'initialement prévu ; l'introduction de la bonification pour l'éducation des enfants tant pour les pensions de réversion que dans le cadre de la promotion de la prévoyance individuelle introduit un élément d'équité sociale.

Mais le principe discriminatoire des cotisations différenciées pour les deux sexes n'a pas disparu des propositions concernant la prévoyance individuelle. Les organisations de femmes, unanimes, continuent de réclamer des tarifs unifiés.

portant impact matériel de la pension de réversion pour la protection vieillesse des femmes.

Seules les femmes bénéficiant, en plus d'une pension d'assurée, d'une pension de réversion atteignent un niveau de pension moyen égal à celui que touchent les hommes avec une seule retraite (d'assuré).

Majoration pour enfant

Le seul progrès esquissé par le projet de loi réside dans le projet d'introduire une majoration pour enfant pour les mères (pères) ayant des bas salaires (moins de la moitié du salaire moyen) au-delà de la prise en compte, depuis 1986, des périodes consacrées à l'éducation des enfants (*Kindererziehungszeiten*)¹. Il est prévu de revaloriser dans le calcul des retraites de 50% (dans la limite de l'assiette des cotisations) les revenus faibles des salariés. La condition est d'avoir élevé des enfants jusqu'à l'âge de dix ans et d'avoir versé des cotisations pendant 25 ans au total. Les femmes (et les hommes) qui n'exercent pas d'activité professionnelle pour élever deux enfants ou plus ont également droit à une compensation. Les mères actives qui ont touché des revenus au-dessus de la moyenne n'ont par contre droit à aucune compensation.

L'introduction de revalorisations liées aux enfants est une démarche fondamentalement positive, qui vient pour la première fois encourager les carrières professionnelles continues des mères – et non plus leur retrait du marché du travail.

Le principe de la conciliation de l'activité professionnelle et de l'activité domestique se trouve ainsi pour la première fois affirmée – un net changement de cap pour le droit allemand de la retraite. Mais on peut souligner de façon critique que cette compensation n'est pas destinée à l'ensemble des mères professionnellement actives.

Pour la première fois également, la loi ouvre la possibilité aux conjoints de partager les droits à la retraite (*Rentensplitting*). Comme cette disposition est facultative, on estime qu'elle ne sera que faiblement utilisée².

L'introduction d'une retraite par capitalisation : chacun maître de ses économies³

En affirmant que « les fondements du système actuel des retraites ne collent plus », le législateur estime disposer de la marge de manœuvre politique nécessaire pour amenuiser la protection vieillesse fondée sur la solidarité et la répartition au profit d'une protection individuelle par capitalisation, abandonnant à chacun/chacune le souci de son épargne individuelle.

La mise en place d'une protection privée ou instituée au niveau des établissements (*Betriebe*) s'accompagne de mesures fiscales. En tout, près de 10 milliards d'euros seront mobilisés d'ici l'étape ultime de la réforme en 2008. Les aides sont destinées aux personnes qui s'acquittent des versements obligatoires au système légal de retraite (donc pas aux

1. Les périodes d'éducation des enfants (*Kindererziehungszeiten*) sont comptabilisées à hauteur d'une année de retraite supplémentaire par enfant (calculée sur la base des revenus moyens), portées à trois ans par enfant depuis la réforme de 1992 (pour les naissances postérieures à 1992).

2. L'auteur reviendra sur cette question dans un article prochain dans la *Chronique Internationale de l'IRES*, qu'elle consacrera aux grands changements de la protection vieillesse des femmes en Allemagne (NdIR).

3. Cf. les explications de Kerschbaumer/Veil (2001).

ALLEMAGNE

fonctionnaires) et qui paient la cotisation prévoyance à taux plein. Le taux de cotisation sera progressivement augmenté entre 2002 et 2008.

Cotisations pour le régime de prévoyance individuelle

Années	Cotisation à taux plein
2002 et 2003	1 %
2004 et 2005	2 %
2006 et 2007	3 %
A partir de 2008	4 %

La participation au dispositif est encouragée par le versement de prestations supplémentaires de base annuelles (*Grundzulagen*) auxquelles s'ajoutent des suppléments familiaux (*Kinderzulagen*).

Aides de l'Etat à la prévoyance individuelle (en euros, montants annuels)

Années	Prestation de base	Supplément par enfant
2002/2003	38	46
2004/2005	76	92
2006/2007	114	138
A partir de 2008	154	185

Alternativement, le projet autorise le placement des cotisations pour la prévoyance individuelle, qui sont exonérées d'impôt, dans la limite d'un montant maximal de 2100 euros par an (soit 4 % de l'assiette des cotisations).

Le système de prévoyance individuelle inaugure une rupture partielle avec le financement paritaire de l'assurance vieillesse. Les employeurs ne sont pas mis à contribution pour la prévoyance individuelle ; les charges seront par conséquent inégalement réparties entre les partenaires sociaux. On peut prendre comme exemple l'an 2020. Le taux de cotisation à l'assurance retraite légale sera alors de 22 %. Mais les contributions des salariés seraient de 15 % et celles des employeurs de 11 %.

Taux de cotisation	Assurance retraite légale	Prévoyance individuelle	Total cotisation
Employeur	11 %		11 %
Salarié	11 %	4 %	15 %

La loi sur la formation d'un patrimoine pour la vieillesse transfère une part importante des dépenses pour la prévoyance vers le secteur financier privé. Même si la promotion ciblée d'un système de protection vieillesse par capitalisation est souvent jugée incontournable à plus long terme, les dispositions esquissées sont, d'une part, insuffisantes et, d'autre part, pénalisantes pour les femmes et les salariés aux revenus faibles. La prévoyance individuelle n'est pas soumise à une gestion paritaire (*Selbstverwaltung*) ; le projet manque de règles précises ainsi que de dispositifs de contrôle suffisants en ce qui concerne la qualité et l'agrément des produits. Des ressources nouvelles considérables – demandées aux seul(e)s salarié(e)s – et des subventions étatiques importantes sont sollicitées pour réaliser un « niveau de protection global » (*Gesamtversorgungsniveau*) qui restera éventuellement en

dessous du niveau actuel des retraites. Il faut aussi noter que le « niveau de protection global » de vieillesse de 70 % promis par le gouvernement fédéral est basé sur l'hypothèse trop optimiste d'un taux d'intérêt de 4 %. Les assurances vie légales toutefois viennent tout juste de réduire le taux minimum garanti à 3,25 %. Ce n'est d'ailleurs qu'une garantie des contributions versées qui figure parmi les conditions de subvention stipulées par le projet de loi. Le problème des pensions de réversion et de l'invalidité est, lui aussi, passé sous silence. Ceux et celles qui contractent pour une retraite de réversion ou contre le risque d'invalidité dans le cadre d'une retraite par capitalisation doivent s'attendre à une baisse sensible de leurs rendements.

Le projet de loi se garde enfin soigneusement de s'occuper des incidences de l'inflation sur la protection vieillesse. Un taux d'inflation annuel d'environ 2 %, jugé encore acceptable par la Banque centrale européenne, diminuerait par moitié dans une période de 30 ans la valeur du capital et, partant, le niveau de vie effectivement garanti. L'effet négatif est renforcé avec l'allongement de l'espérance de vie, car la retraite par capitalisation versée sous forme de rente avec le départ à la retraite n'est pas soumise à une obligation de revalorisation ultérieure. Les cotisants n'ont aucune garantie, sauf celle qui porte sur la garantie de la valeur nominale de leurs cotisations. Beaucoup de questions restent ouvertes en ce qui concerne les possibilités de placement du capital ou encore le mode de calcul de l'espérance de vie.

Les femmes discriminées par des cotisations plus élevées

La retraite par capitalisation exerce un effet fortement discriminatoire puisqu'elle tient compte de l'espérance de vie plus longue des femmes¹, soit en leur appliquant des tarifs plus élevés, soit en réduisant les prestations.

Pour bénéficier des mêmes prestations que les hommes à partir d'un système de prévoyance individuelle, les femmes doivent aujourd'hui cotiser davantage, et verser environ 15 à 20 % en plus. La seule mesure palliative consisterait dans l'adoption d'un système de prévoyance basée sur des cotisations neutres du point de vue de l'appartenance sexuelle (tarifs unisexe). Il sera difficile d'imposer ce système dans le cadre d'une prévoyance contractée sur une base purement individuelle. Même l'Etat providence suédois, réputé pour son approche favorable aux femmes, a institué, dans le cadre de la réforme des retraites de l'an 2000, une prévoyance individuelle obligatoire (*premiépension*) avec des prestations différenciées pour les femmes et les hommes. Parmi les pays européens, la Suède est allée plus loin en tentant d'intégrer des éléments de droit social et de droit privé au sein d'un système de prévoyance vieillesse individuel. Les bases de calcul pour les cotisations à la *premiépension* sont certes ancrées dans les règles du droit public (tarifs unisexe), mais les droits qui en dérivent sont définis par le droit privé. La prévoyance individuelle bénéficie ainsi du statut de la propriété privée ; les assuré(e)s sont largement autonomes pour décider de sa gestion et de son utilisation (Köhler 2000, 13).

1. L'espérance de vie moyenne après 65 ans était en 1995 de 18,5 ans pour les femmes 1995 et de 14,7 ans pour les hommes. Cf. *WSI-FrauenDatenReport 2000*, p. 25.

ALLEMAGNE

La *premiepension* fait actuellement l'objet de critiques de plus en plus vives en Suède, bien que le principe de la régulation et de la gestion étatiques des fonds y soit bien plus fortement affirmé que cela ne serait jamais possible en Allemagne. Ainsi une administration spécialisée a été créée et placée sous la tutelle du ministère des Finances. Malgré les expériences disponibles, la coalition social-démocrate et verte en Allemagne a adopté une proposition pour la mise en place d'une prévoyance individuelle qui comporte bien plus d'incohérences que la *premiepension* suédoise.

A l'évidence, les assurances privées fonctionnent selon le principe de l'assurance et non pas selon les principes de la politique sociale qui cherchent à réaliser une péréquation *via* la répartition. La politique de l'assurance ignore la répartition au profit de certains risques (comme l'invalidité ou le veuvage) qui ne font pas l'objet de cotisations.

En Allemagne, la focalisation sur le troisième pilier¹ de la prévoyance vieillisse complémentaire par capitalisation est un lourd handicap de naissance : bon nombre des régimes de retraite d'entreprise ou d'établissement (*betriebliche Altersvorsorge*) s'en trouvent exclus. Car il faut noter que les modes de mise en place de la retraite par capitalisation n'ont pas encore été précisés. Les régimes d'entreprise ont l'avantage de fonctionner avec de faibles frais de gestion. Ils se prêtent en outre plutôt bien à l'adoption

de tarifs unisexes, et sont relativement nombreux à avoir d'ores et déjà fait ce choix. Cependant, les cotisants masculins sont à l'heure actuelle les principaux bénéficiaires des régimes de retraite d'entreprise.

La protection sociale de base

La future « protection sociale de base » ne mérite pas, à proprement parler, le label de protection de base. Car ce revenu minimum garanti aux personnes âgées n'est au fond rien d'autre que l'intégration dans le droit de la retraite de l'aide sociale existante.² A la différence près que le principe de subsidiarité cesse de s'appliquer à l'âge de la retraite (il n'y a donc plus à cette période de la vie recours obligatoire au soutien alimentaire des enfants). Pour les retraités individuels, cette réforme signifierait certes une plus grande autonomie et une plus grande indépendance matérielle à l'égard de leurs enfants – un progrès sensible, mais pas de quoi faire une protection de base.

La CDU refuse cette réforme prudente pour des raisons de principe ; elle est opposée à toute forme de protection de base dans le droit des retraites. Des fractions importantes au sein du SPD y sont hostiles pour des raisons financières. Les Länder et les communes seraient en effet plus fortement mis à contribution que dans le système actuel.

1. Le système allemand des retraites repose sur trois piliers. L'assurance retraite légale en est le premier, la prévoyance d'entreprise volontaire le deuxième et la prévoyance individuelle le troisième.

2. L'aide sociale garantit un minimum social d'existence pour les hommes et les femmes qui en ont besoin. Elle fonctionne sous conditions de ressources et selon le principe de subsidiarité (*Subsidiaritätsprinzip*) : les enfants sont responsables de leurs parents. L'aide sociale est financée par des impôts des communes. Elle est régie par la loi sur l'aide sociale (*Bundessozialhilfegesetz*) qui ne fait pas partie de la Sécurité sociale.

Un changement de cap

Le projet de loi sur la formation d'un patrimoine pour la vieillesse signale un changement de cap dans la protection vieillesse. La réduction des prestations au sein de l'assurance retraite légale est censée ouvrir la voie à la création d'un système de prévoyance individuelle aidé par l'Etat. L'idéal de la retraite élément de garantie du niveau de vie est ainsi sacrifié à un nouvel idéal, celui de la stabilité des cotisations. Cette transformation d'un système défini par ses prestations en système défini par les cotisations vient allonger la série des réductions antérieures, directes et indirectes, des pensions de retraites¹ ; des objectifs fondateurs de la protection sociale se trouvent ainsi abandonnés. Le nouveau mélange d'une retraite en répartition d'une part, et d'une retraite par capitalisation de l'autre, ne fait que diversifier les risques ; sa mise en œuvre concrète profite essentiellement aux banques, aux assurances vies et aux employeurs, du fait notamment de l'abandon du principe de cotisation paritaire et de l'introduction d'une prévoyance individuelle. Les banques et les assurances sont en effet les principales bénéficiaires de la réforme.

La réforme de structure des retraites de 2001 prévoit de transférer partiellement à des régimes de prévoyance par capitalisation le rôle de garantie du niveau de vie traditionnellement confié à l'assurance retraite légale. Ce transfert comporte de nombreux risques. La prévoyance volontaire sera sans doute peu utilisée par ceux et celles qui en auraient le plus besoin, c'est-à-dire les personnes touchant des revenus moyens ou faibles. Les décrets d'application, trop

complicés, sont dissuasifs. Il est aussi faux d'affirmer que, à l'aide de la prévoyance individuelle, la protection globale se maintiendra au même niveau qu'avant la réforme. La prévoyance individuelle ne comble pas les lacunes de l'assurance (puisque'elle ne dispose pas de l'instrument de la répartition). Elle répartit seulement différemment les sources de financement au sein du système de protection vieillesse, au bénéfice des banques et des assurances.

Il semble par contre pertinent de diversifier le financement des retraites, en vue notamment de décharger les régimes par répartition. Mais il s'agirait dans ce cas de décharger les revenus salariés et d'asseoir le financement des retraites sur des bases élargies, par exemple à travers la mobilisation de ressources du côté des cotisants (dont les cotisations seraient aussi déterminées en fonction du patrimoine et d'autres formes de revenus), et par l'intégration de nouveaux groupes professionnels. Enfin, comme dans le droit français, toute forme de travail salarié devrait donner lieu à cotisation. Une pension de retraite par capitalisation n'aurait, dans ce cas, qu'un statut de complément. Il ne faut pas perdre de vue que les retraites par capitalisation sont incapables de promouvoir des mesures d'équité sociale. Seules les régimes de répartition fonctionnant selon les principes de la politique sociale peuvent y parvenir.

Sources :

Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht (2000), Bundestag, imprimé, 14/4730 v. 24.11.2000.

Kerschbaumer, J. et M. Veil (2001), « Wo bleibt die eigenständige Alterssicherung der Frauen? », *Frankfurter Rundschau*, 15 janvier, p. 8.

1. Cf. Veil (2000), p 39sq.

ALLEMAGNE

Klammer, U, C. Klenner, C. Ochs, P. Radke, A. Ziegler. (2000), *WSI FrauenDatenReport*, Berlin.

Köhler, P. (2000), « Die Reform der schwedischen Alterssicherung - ein Modell für Deutschland? », *Betriebliche Altersversorgung (BetAV)*, 1, pp 9-16.

Roth, M. (2000), « VDR. Stand: 1.7.1998 », *WSI-Mitteilungen*, 3, p. 181.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI), « Gesetz zur

Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens », Bundestag – imprimé 14/4595 et « Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Alterssicherung durch eine gerechte und sozialverträgliche Rentenpolitik », Bundestag – imprimé 14/1310 du 13.12.2000.

Veil, M. (2000), « L'Assurance Vieillesse des femmes et le débat actuel sur la réforme en Allemagne », *Retraite et Société*, 32, pp. 29 - 47.