

Allemagne

La retraite à 67 ans : âge légal, âge effectif, sorties de la vie active – quelles correspondances ?

*Mechtbild VEIL **

A partir de 2029, la retraite légale sera versée en Allemagne à l'âge de 67 et non plus à 65 ans ¹, ainsi l'a décidé le Bundestag le 9 mars 2007 ². De longues périodes de transition sont prévues : le recul progressif de l'âge de départ à la retraite s'étalera de 2012 à 2029. Cette décision audacieuse sinon téméraire met en pratique une disposition du contrat de coalition de 2005 (« Ensemble pour l'Allemagne – avec courage et humanité », « *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit* ») valable pour toute la législature de la grande coalition de sociaux et de chrétiens-démocrates, de 2006 à 2011. Aux termes de cet accord, les conditions économiques et sociales ainsi que la situation sur le marché du travail feront l'objet d'une évaluation en 2010, avant l'entrée en vigueur de la réforme.

La réforme vise à assurer l'équilibre financier du système des retraites au vu des enjeux démographiques, et tout particulièrement d'une espérance de vie en

augmentation continue. Les pronostics tablent sur une nouvelle progression, de 2,8 ans d'ici 2030, de l'espérance de vie des plus de 65 ans. La période moyenne de versement des pensions (*Rentenlaufzeit*), de 17 ans à l'heure actuelle, a elle-même augmenté de 7 ans au cours des 40 dernières années. Dans ce contexte, le recul de l'âge légal de départ à la retraite peut être considéré comme une réponse pertinente au vieillissement de la population. La situation du marché du travail la justifie également aux yeux du gouvernement fédéral qui met en avant, d'une part, le faible taux d'emploi des seniors – 45 % des salariés de 55 à 64 ans occupent un emploi contre 65 % pour l'ensemble des salariés – et, d'autre part, le risque de pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans un contexte où la faible insertion dans l'emploi des salariés vieillissants se combine avec un taux de natalité durablement bas. Certes, des interventions antérieures ont déjà cherché des réponses aux effets défa-

* Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung, Francfort, Allemagne.

1. Pour une description détaillée du projet de réforme, voir Veil, 2007.

2. « *Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung* » (« loi sur l'adaptation de l'âge légal de retraite à l'évolution démographique et sur la consolidation des fondements financiers de l'assurance retraite légale »), appelée aussi « *RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz* ».

ALLEMAGNE

variables de l'évolution démographique sur le système des retraites. Ainsi, la réforme des retraites de 2001 a réduit les prestations et augmenté l'âge de départ pour les retraites anticipées. Et la loi sur la pérennité de l'assurance retraite (*RV-Nachhaltigkeitsgesetz*) de 2004 a introduit dans le mode de calcul des retraites un facteur dit de pérennité (*Nachhaltigkeitsfaktor*) qui tient compte des évolutions démographiques. Mais une nouvelle intervention correctrice a été jugée inéluctable, y compris pour stabiliser le taux de cotisation au système légal de retraite. Comme pour les réformes précédentes, le législateur affirme « qu'il n'y a pas d'alternative », constat consigné dans le projet de loi du 5 janvier 2007¹.

Des discussions fortement polarisées pour ou contre la réforme traversent non seulement les syndicats et les partis politiques, mais aussi la communauté scientifique et le grand public. Ces débats ne nient pas les nouveaux défis que constitue le vieillissement de la société (et, partant, la prolongation de la période moyenne de versement des pensions) pour le système légal des retraites financé par répartition. Les discussions sont plutôt centrées sur la question, cruciale, de savoir si l'hypothèse des acteurs politiques est réaliste, selon laquelle les salarié(e)s peuvent et souhaitent rester en activité jusqu'à l'âge de 67 ans. Les critiques les plus pessimistes vont jusqu'à soupçonner le gouvernement fédéral de mettre tout simplement en œuvre, avec la retraite à 67 ans, un programme de réduction des dépenses, au

détriment des groupes de salariés d'ores et déjà défavorisés : salariés peu qualifiés, migrants, femmes plus souvent concernées par le temps partiel et les carrières discontinues du fait de l'éducation des enfants. Le rôle pionnier assumé, avec le projet « *Rente 67* », par la République fédérale n'est pas en effet sans soulever des interrogations : l'Allemagne est le seul pays de l'UE à autoriser l'accès à une retraite à taux plein seulement après l'âge de 65 ans. Même les pays nordiques aux taux d'emploi plus élevés (et avec des taux de chômage plus bas) n'imposent pas à leurs populations une vie active aussi longue².

L'Allemagne en revanche opère actuellement un retournement de sa politique de retraite. S'il s'agissait auparavant de mettre en place des dispositifs de retraite anticipée flexibles avant l'âge légal fixé depuis longtemps à 65 ans, la stratégie consiste aujourd'hui, et pour la première fois, à reculer l'âge de la retraite lui-même. Dans cet article la problématique de la retraite à 67 ans sera abordée notamment sous l'angle des transitions à la retraite, transitions qui s'annoncent à la fois plus différenciées et plus précaires que dans le passé.

« *Rente 67* » : une politique de retraites avec décotes

Ancré dans les lois sur la retraite et résolument défendu par les syndicats, le principe de protection des acquis (*Vertrauensschutz*) conduit à l'instauration

1. Bundesrats-Drucksache 2/07.

2. Même pas le Danemark qui certes a abaissé en 2004 l'âge légal de départ à la retraite de 67 à 65 ans mais qui envisage actuellement de l'élever de nouveau. En ramenant l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans, il s'agissait de réduire l'écart entre âge effectif (61 ans) et âge légal de départ à la retraite. Le gouvernement danois cherche actuellement à restreindre les dispositifs de retraite anticipée pour être en mesure de reculer ensuite une nouvelle fois l'âge de départ à la retraite.

LA RETRAITE A 67 ANS

d'une période de transition longue, étalée sur 17 ans (de 2012 à 2029) durant laquelle l'âge légal de départ à la retraite sera graduellement augmenté (tableau). La classe d'âge née en 1946 sera ainsi la dernière à toucher une retraite à taux plein à l'âge de 65 ans et celle née en 1964 la première à être concernée par le nouvel âge légal de 67 ans. La fourchette des âges durant laquelle un départ anticipé à la retraite reste possible se déplace de

60/65 ans à 62/67 ans à partir de 2029 quand la retraite à 67 ans concernera toutes les classes d'âge.

Seuls quelques groupes pourront bénéficier d'une retraite anticipée *sans* décote : les mineurs à l'âge de 62 ans, les grands handicapés et invalides partiels à 65 ans ¹ ainsi que les assurés « à la durée de cotisation particulièrement longue » (*besonders langjährig Versicherte*) à 65 ans également. Cette dernière catégorie

Tableau. Vers la retraite à 67 ans : recul de l'âge de départ, conditions requises pour une pension à taux plein

Année de naissance	Age minimal requis pour toucher une pension sans décote		Décote pour un départ à 65 ans en %	Année d'application
	Années	Mois		
1946	65	0	0,0	
1947	65	1	0,3	2012
1948	65	2	0,6	2013
1949	65	3	0,9	2014
1950	65	4	1,2	2015
1951	65	5	1,5	2016
1952	65	6	1,8	2017
1953	65	7	2,1	2018
1954	65	8	2,4	2019
1955	65	9	2,7	2020
1956	65	10	3,0	2021
1957	65	11	3,3	2022
1958	66	12	3,6	2023
1959	66	2	4,2	2024
1960	66	4	4,8	2025
1961	66	6	5,4	2026
1962	66	8	6,0	2027
1963	66	10	6,6	2028
1964	67	0	7,2	2029

Source : www.sozialpolitik-aktuell.de

1. Cette disposition s'applique aux classes d'âge nées à partir de 1964. Les classes antérieures peuvent partir à la retraite à l'âge de 62 ans, moyennant une décote.

ALLEMAGNE

qui comprend les assurés validant 45 annuités ou plus a été créée par la réforme. Elle est fortement controversée d'un point de vue tant politique que constitutionnel : elle privilégie les travailleurs aux carrières complètes et dont les droits accumulés sont particulièrement élevés, au détriment des assurés aux carrières discontinues (principe de la redistribution « du bas vers le haut ») et des femmes dont la durée de cotisation moyenne est sensiblement inférieure (redistribution des femmes vers les hommes). Ainsi, 2,9 % seulement des femmes liquidant leurs droits à la pension de vieillesse en 2005 pouvaient faire valoir 45 annuités ou plus, contre 26 % des néo-retraités masculins.

Sous le régime de la retraite à 67 ans, une retraite anticipée *avec* décote (-3,6 % par année anticipée) sera accessible aux grands handicapés et invalides partiels à partir de 62 ans, et aux assurés aux carrières longues (35 annuités) à l'âge de 63 ans. Les dispositions actuellement en vigueur garantissant une retraite anticipée à taux plein aux femmes et aux chômeurs

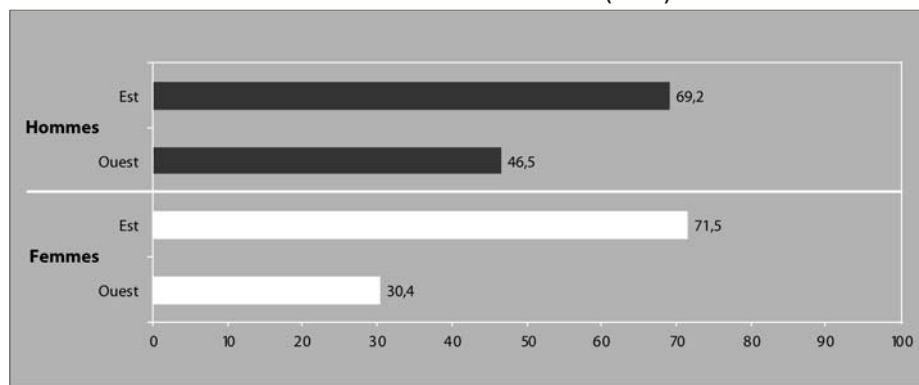
(à l'âge de 65 ans – 60 ans avant 1992) s'éteindront en 2012, de sorte que ces groupes subiront également une décote s'ils souhaitent partir à la retraite avant 67 ans.

On prendra la mesure des sacrifices imposés en se rappelant qu'un âge légal fixé à 67 ans augmente mécaniquement le nombre d'années durant lesquelles le départ anticipé sera sanctionné par une décote. La retraite à 67 ans détériore en outre les conditions d'accès à la pension de réversion des veuves et veufs dont l'âge minimum passe de 45 à 47 ans, un changement plutôt ignoré par les débats en cours.

La retraite à 67 ans inversera-t-elle la tendance au départ anticipée ? C'est difficile à imaginer dans la mesure où déjà à l'heure actuelle, la majorité des nouveaux retraités ne touche pas de pension à taux plein au moment du départ à la retraite (voir graphique 1), faute de choix dans de nombreux cas.

Parmi les assurés masculins et féminins liquidant leurs droits à la retraite en 2005 en Allemagne de l'Est, environ

Graphique 1. Pensions avec décote touchées par les nouveaux retraités, hommes et femmes en 2005 (en %)



Source : Verdi (Hrsg.), Sozialpolitische Informationen, 2. Halbjahr 2007, Ausgabe 12, p. 108, nos calculs.

70 % touchent une pension avec décote ¹. Dans l'Allemagne toute entière, quatre nouveaux retraités sur dix s'accommodent d'une décote quand ils partent à la retraite en 2005. L'écart moyen entre le moment de départ effectif et l'âge requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein est supérieur à trois ans (38,9 mois) (Brussig, Altersübergangs-Report 2007-1), ce qui induit des pertes parfois massives en termes de prestations. La tendance risque de s'accroître avec la retraite à 67 ans, si d'autres conditions ne changent pas.

Les décotes ont longtemps été la réponse apportée par la politique des retraites à l'amélioration de l'espérance de vie de la population. Cette politique de l'augmentation « en douceur », indirecte, des seuils d'âge de départ à la retraite se transforme maintenant en politique explicite, *via* le recul de l'âge légal à 67 ans.

L'adieu à la culture des pensions précoces

Les dispositifs de retraite anticipée sont populaires auprès des salariés et des employeurs. La politique allemande des retraites a traditionnellement préféré les stratégies de sortie précoce de la vie active à une politique d'activation des salariés plus âgés.

Le régime dit de 58 ans

Jusqu'à fin 2007, les chômeurs indemnisés ayant atteint 58 ans peuvent

toucher l'allocation chômage jusqu'à l'âge minimum requis pour la retraite sans être obligés de chercher un emploi (*58-er Regelung*) ². Comme ces assurés ne sont plus comptabilisés parmi les chômeurs, ils sont de plus en plus incités par les agences pour l'emploi à avoir recours à ce dispositif qui permet d'embellir les statistiques. En 2003, environ 70 % des chômeurs indemnisés de 58 ans et plus, soit quelque 400 000 personnes, ont bénéficié d'un revenu de remplacement « à des conditions allégées » (Büttner/Kuth/Wojtkowski, 2005). La baisse du nombre de chômeurs enregistrés âgés a donc pour corollaire la hausse du nombre des allocataires bénéficiant de « conditions allégées ». L'absence d'une culture et d'expériences en matière d'emploi des seniors en Allemagne est largement imputable au régime dit « de 58 ans ».

Le temps partiel vieillesse

La retraite « temps partiel vieillesse » (*Altersteilzeit*) a été introduite en 1996 pour assurer une transition progressive de l'emploi à la retraite. A partir de 60 ans (63 ans depuis 2004) les assurés peuvent demander une retraite partielle ou temps partiel vieillesse pour une durée totale de cinq ans. Ils travailleront à temps partiel pendant cette période, une pension partielle venant compenser la perte de salaire. La plupart des assurés toutefois entrent dans le dispositif sans opter pour le travail à temps partiel. Ils adhèrent plutôt à la formule « des blocs » (*Blockmo-*

1. La proportion plus élevée de salarié(e)s est-allemand(e)s touchant des pensions réduites s'explique par le recours massif aux dispositifs de préretraite. Les femmes ouest-allemandes sont par contre bien moins nombreuses que leurs homologues est-allemandes à avoir une pension avec décote. Cela s'explique par leur appartenance massive à la catégorie des « assurés passifs », terme qui désigne les assuré(e)s occupant des emplois non soumis à charges sociales et non inscrit(e)s au chômage, tels les femmes (mariées) qui ont abandonné une activité professionnelle exercée dans le passé. (Veil, 2007 ; voir aussi plus loin).

2. « Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen », (« prestations aux conditions allégées »), SGB III, alinea 428. Voir aussi www.arbeitsagentur.de

ALLEMAGNE

dell) : à une période de deux ans et demi de travail à temps plein succède une deuxième période de deux ans et demi « sans travail » durant laquelle il est possible de toucher la pension complète.

Pour les salariés et les employeurs, la retraite sous forme de temps partiel vieillesse a l'avantage de bénéficier des subventions de l'Agence fédérale de l'emploi (loi sur le temps partiel vieillesse de 1996) qui augmentent de 20 % le salaire perçu pendant le temps partiel vieillesse. Les salariés sont exonérés d'impôt pour ce complément de salaire¹.

Nombre d'entreprises offrent « volontairement » des compléments plus élevés quand elles souhaitent rajeunir ou réduire leurs effectifs. Depuis 2000, les dépenses pour le temps partiel vieillesse ont plus que quadruplé, passant de 270 millions d'euros en 2000² à 1 260 millions en 2006. Le dispositif expire en 2009.

On peut s'interroger sur les raisons qui amènent les salariés à bouder l'option de transition progressive vers la retraite, lui préférant le « modèle des blocs » : souhaitent-ils vraiment entrer dans la retraite de manière progressive ?

Dispositions spécifiques : femmes, chômeurs, assurés aux carrières longues

La retraite à 60 ans réservée aux femmes (après une durée de cotisation de quinze ans au minimum) remonte à la grande réforme des retraites de 1957 sous

le chancelier Adenauer (*Altersrente für Frauen*). Longtemps considéré comme un acquis majeur de la politique des retraites, ce seuil s'imposait comme la limite d'âge pour les femmes exerçant une activité professionnelle dans l'Allemagne (de l'Ouest) de l'après-guerre. L'abolition à terme de la pension vieillesse des femmes par la réforme des retraites de 1992, accélérée par la réforme de 1999, a soulevé de véhémentes protestations. Le dispositif expirera en 2012.

A l'instar de la pension vieillesse des femmes, la retraite pour cause de chômage (*Rente wegen Arbeitslosigkeit*) expirera en 2012. Elle a été introduite dès 1929 pour les employés chômeurs et en 1957 pour les ouvriers au chômage.

Des conditions de départ flexibles à la retraite ont été introduites en 1972 pour les assurés validant 35 annuités ou plus.

Les pratiques de départ précoce à la retraite, soutenues par les syndicats, ont longtemps servi de stratégie pour combattre le chômage des jeunes. Elles étaient populaires auprès des salariés et – malgré les affirmations officielles contraires – auprès des employeurs. Ce choix toutefois s'avère, avec le recul, un obstacle à l'émergence d'une culture du maintien dans l'emploi des salariés plus âgés. Le dispositif dit de 58 ans est de ce point de vue emblématique, qui a contribué à affranchir les entreprises de l'obligation d'offrir des postes et des conditions de travail adaptés à une main-d'œuvre vieillissante.

1. Le salaire est soumis à l'impôt sur le revenu pour 50 % seulement du temps plein antérieur. L'employeur complètera pour les salariés en temps partiel vieillesse les cotisations aux caisses de retraite à hauteur de 80 % du montant dû pour un temps plein, complément pouvant aller jusqu'à 90 % au maximum du plafond de cotisation (*Beitragsbemessungsgrenze*). Dans certaines conditions (quand le poste libéré est proposé à un chômeur ...) le complément lui sera remboursé par l'Agence fédérale du travail.

2. Tagesschau, 20. April 2006, « Kosten für Altersteilzeit steigen ungebremst », <http://www.tagesschau.de>

Grâce à ses stratégies de retraite précoce qui ont longtemps remis au second plan les stratégies d'activation des salariés plus âgés (telles qu'elles existent dans les pays scandinaves), l'Allemagne se range parmi les pays qui enregistrent le plus fort recul du taux d'emploi des seniors par rapport à la population en âge de travailler.

**Transitions à la retraite,
plus éclatées et plus précaires**

Le problème principal du recul de l'âge légal de départ à la retraite réside actuellement dans la faible participation au marché du travail des salariés âgés. 45 % seulement des 55-64 ans occupent un emploi, contre un taux d'emploi global de la population en âge de travailler de 65 % – soit une proportion sensiblement inférieure au taux de 50 % que cherche à atteindre l'Union européenne avec la stratégie de Lisbonne. Le problème est accentué par le chômage de longue durée qui augmente depuis les années 1980. Si la politique de l'emploi ne subit pas d'inversion radicale, la retraite à 67 ans se traduira inévitablement par la baisse des pensions pour les uns et les économies de dépenses pour les autres.

Pourquoi y a-t-il un nombre si important d'assurés qui n'atteignent même pas le seuil de 65 ans ? Comment s'organisent à l'heure actuelle les transitions à la retraite ?

**Les carrières incomplètes
et discontinues pénalisées**

Le rapport sur la transition à la retraite (*Altersübergangs-Report*) publié depuis 2004 à intervalles irréguliers par la Fondation Hans Böckler et l'Institut Arbeit und Qualifikation de l'Université de Duisburg fournit des données empiriques détaillées sur les transitions de plus en plus diversifiées à la retraite¹ et en tire un certain nombre de conclusions.

La carrière professionnelle dans les années précédant immédiatement le départ à la retraite est décisive pour le montant de la pension, avec ou sans décote. Notamment les chômeurs, les salarié(e)s dans des petits temps partiels² et les malades de longue durée quittent le marché du travail à la première date possible et doivent accepter des réductions parfois massives de leurs pensions. Il leur manque en moyenne huit annuités par rapport aux actifs aux carrières professionnelles continues qui partent, eux, à la retraite à l'âge de 65 ans (Brussig, 2007).

Le moment du départ à la retraite et le montant de la pension (avec ou sans décote) sont donc fortement tributaires du statut de l'assuré(e) avant la retraite. Les analyses publiées dans le rapport sur la transition à la retraite (*ibid.*) montrent que les salariés employés de façon continue dans des emplois soumis à cotisations so-

1. Ce rapport n'est accessible que par voie électronique (voir bibliographie).

2. Les « emplois de faible importance » (« *geringfügige Beschäftigung* ») sont des emplois à temps partiel dont la rémunération mensuelle est actuellement plafonnée à 400 € (*400 €-Jobs* ou *Mini-Jobs*). Ces emplois n'exigent pas de cotisations sociales de la part des salariés ; les employeurs versent une cotisation forfaitaire aux assurances retraite et maladie ainsi qu'un impôt forfaitaire.

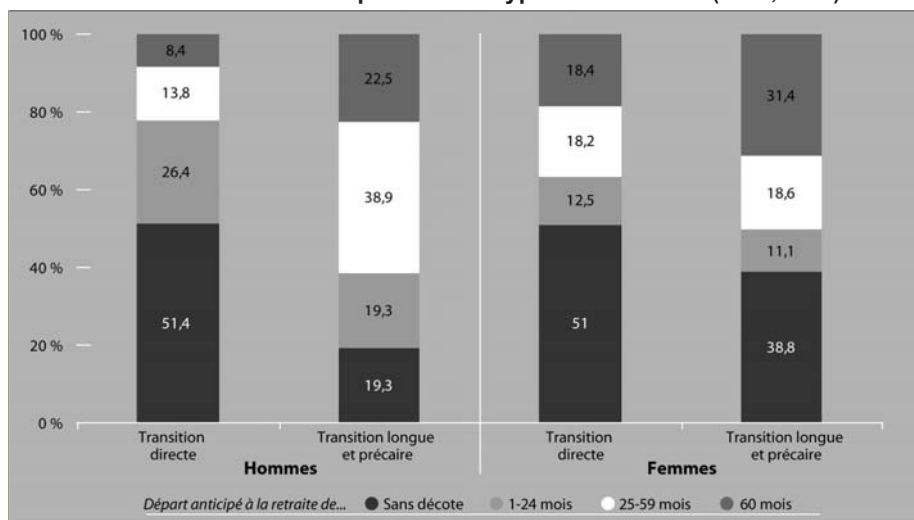
ALLEMAGNE

ciales ¹ touchent, à plus de 50 %, une retraite à taux plein, sans différence entre les hommes et les femmes. Cependant, beaucoup de femmes de ce groupe partent bien avant l'âge légal : 18,2 % d'entre elles liquident leurs droits 25 à 59 mois et 18,4 % 60 mois avant de pouvoir valider une carrière pleine (graphique 2).

La même analyse oppose aux transitions directes (dites « réussies ») à la retraite le groupe des assurés dont la transition à la retraite évolue de façon « longue et précaire » ². Les trajectoires de transition des femmes et des hommes sont ici plus contrastées. Sans surprise, seule une petite proportion des hommes peut prétendre à une pension sans décote ; entre 25 et 59 mois manquent au plus

grand groupe (38,9 %) pour toucher une pension sans décote. On peut être surpris par contre par la proportion élevée de femmes (38,8 %) touchant une pension pleine malgré une transition précaire à la retraite. La différence s'explique par des trajectoires sexuellement typées. Les assurées interposent souvent une phase d'attente entre le retrait de la vie active et la liquidation de leurs droits, qui va jusqu'à 60 mois pour 31,4 % des femmes de ce groupe : soit elles ne remplissent pas les conditions pour une retraite anticipée (ne validant pas par exemple 15 annuités à 60 ans), soient elles souhaitent partir à la retraite au même moment que leurs conjoints souvent plus âgés sans avoir à subir de décote sur leurs pensions souvent

Graphique 2. Départs anticipés à la retraite selon la durée d'anticipation et le type de transition (en %, 2005)



Source : Martin Brüssig (2007), « Vier von zehn Zugängen in Altersrente erfolgen mit Abschlägen », *Altersübergangs-Report* Nr.1, p. 11.

1. Assurés occupant trois ans avant le départ à la retraite principalement des emplois soumis à cotisation sociale ou bénéficiant d'un temps partiel vieillesse (voir *supra*).
2. Ce groupe comprend notamment des chômeurs de longue durée, des salarié(e)s dans des petits temps partiels (jobs à 400 €) et des assurés malades (voir *supra*).

moins élevées, ce qui les amène à attendre le seuil de 65 ans avant de déposer une demande de départ à la retraite.

Différenciation des trajectoires de transition

Une autre étude (Hofmann, 2007) analyse dans une dynamique temporelle (2000 à 2005) ¹ la diversité des transitions à la retraite à partir de l'emploi salarié, du chômage, du temps partiel retraite, des petits temps partiels ou encore de l'inactivité (« assurés passifs », voir note de bas de page 1, p. 47). Plusieurs résultats sont mis en avant.

Entre 2000 et 2005, la part des salariés occupant un emploi soumis à cotisations sociales a baissé, sans distinction de genre et de localisation (Allemagne de l'Ouest et de l'Est). En 2005, guère plus d'un nouveau retraité sur cinq accède à la retraite à partir d'un emploi « standard » soumis à cotisations sociales.

Les transitions à la suite d'un temps partiel vieillesse, d'une situation de chômage indemnisé ou à partir du statut d'assuré passif sont par contre davantage clivées du point de vue du genre et de l'appartenance régionale. Certes, les transitions à partir du temps partiel vieillesse sont en progression, qui concernent notamment les hommes ouest-allemands (10 % des départs environ). La plupart des assurés est-allemands, hommes et femmes, accèdent par contre à la retraite à partir d'une situation de chômage indemnisé (40 % des femmes et 50 % des hommes en 2005). La transition chômage-retraite prédomine donc en

Allemagne de l'Est où elle concerne le plus gros contingent d'assurés, alors qu'en Allemagne de l'Ouest la transition à la retraite à partir d'une situation d'inactivité ² est surtout imputable aux poids des « assuré(e)s passif/ves » : plus de 40 % des nouvelles retraitées de 2005 sont des assurées passives, davantage que les hommes pour qui ce type de transition n'en représente pas moins 30 % environ.

De plus en plus, les carrières professionnelles se trouvent érodées à l'approche de la vieillesse de sorte que la fin de la vie active et le commencement de la retraite se trouvent de plus en plus dissociés, du fait du chômage, de la maladie, des emplois précaires (*400€-Jobs*, voir *supra*), des contrats de travail temporaires, des nouvelles formes d'emploi non soumis à cotisation sociale créées par les lois Hartz comme les « opportunités de travail » (*1 Euro-Jobs*), et enfin du retrait dans l'inactivité (« réserve silencieuse »). Sans doute les carrières professionnelles éclatées vont-elles encore augmenter et générer des droits déficients ou trop faibles. Avec le projet de retraite à 67 ans il n'y aura plus guère de dispositifs de retraite susceptibles de protéger contre des risques spécifiques, tels le chômage ou l'invalidité partielle ou contre des risques nouveaux : augmentation des trajectoires professionnelles discontinues, périodes prolongées de bas salaire.

Complexité des débats

Les discussions pour et contre la retraite à 67 ans sont menées avec véhémence.

1. Les données utilisées se rapportent aux situations des assurés pendant les trois années précédant le départ à la retraite, telles qu'elles sont répertoriées par les statistiques.

2. Veil, 2007, avec une base de calcul légèrement différente.

ALLEMAGNE

mence et chargées d'émotions¹. Les syndicats y sont farouchement opposés (Nürnberger, 2007). Ils supposent que le chômage de longue durée ne reculera guère dans les 10 à 20 ans à venir et que les salariés âgés qui prédominent dans le groupe des chômeurs de longue durée en auront à supporter la charge principale. Ils jugent contreproductive la réforme dans la mesure où le gouvernement fédéral n'a pas introduit de mesures compensatoires de politique sociale. Les partis politiques par contre ont majoritairement voté pour la loi : les Verts au vu de la situation démographique, et le SPD contre une forte opposition interne, ce qui a fait dire au ministre du Travail Franz Müntefering (SPD) qu'il s'agissait d'une « réforme fatigante ». Seul le parti Die Linke (la gauche) sous la direction de Oskar Lafontaine et de Gregor Gysi, initialement créé en Allemagne de l'Est et maintenant éligible dans toute l'Allemagne, a voté contre le projet de loi arguant que la *Rente 67* favorise la pauvreté dans la vieillesse. La commission Rürup² sur la « pérennité du financement des systèmes de sécurité sociale » instituée en 2003 par le gouvernement affirme « qu'il n'y a pas d'alternative au recul de l'âge légal de départ à la retraite, face à une espérance de vie qui aura progressé de plus de trois ans d'ici 2030 » (Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, 2003).

Globalement, les scientifiques plaignent plutôt pour le recul, à terme, de l'âge de départ à la retraite. Winfried Schmähl, ancien président du comité consultatif pour les assurances retraites et accidents

auprès du gouvernement, propose depuis longtemps de lier l'âge légal du départ à la retraite à l'évolution de l'espérance de vie des 65 ans, afin de donner à la phase d'activité professionnelle une place plus importante dans la vie (Schmähl, 2001). Nombre d'experts voient dans la réforme une réponse nécessaire au développement d'une société vieillissante, développement nié sous le gouvernement chrétien-démocrate du chancelier Kohl dont le slogan est resté célèbre : « Les retraites sont sûres ». Avec la réforme se trouve enfin reconnue la « bombe à retardement démographique » (Köhler, 2007), les experts estimant que la retraite à 67 ans constitue la clé de voûte de deux décennies de réformes destinées à mettre un terme aux dispositifs de retraite anticipée.

La retraite à 67 ans n'a pas par contre les faveurs du public : la retraite à 65 ans a toujours été un point de repère majeur qui signale l'entrée « officielle » dans la phase de retraite. Selon une enquête menée en 2005 par l'institut de recherches économiques et sociales WSI dans des établissements de Rhénanie du Nord-Westphalie (von Rotkirch *et al.*, 2005), 70 % des salariés vieillissants enquêtés préféreraient prendre leur retraite avant 65 ans – non seulement parce qu'ils estiment être moins performants professionnellement pour des raisons de santé par exemple, mais aussi parce qu'ils voient dans la retraite une nouvelle phase de vie qu'ils souhaitent vivre en bonne santé physique et mentale. Beaucoup de salariés manifestent des attentes positives et ont développé des projets concrets pour leur retraite. Un salarié sur cinq seule-

1. Voir par exemple le débat opposant Gerhard Bäcker (contre) à Josef Schmid (pour) dans Friedrich-Ebert-Stiftung (2006).

2. Du nom de l'expert des retraites Bert Rürup.

ment affirme avoir envie de travailler jusqu'à 65 ans et au-delà. « J'aime mon travail et je suis encore en forme » ; « Je n'ai pas envie de rester à la maison à ne rien faire » : tels sont les arguments avancés. Rares sont ceux qui disent : « Mon employeur a besoin de moi ».

Il peut paraître étonnant que le seuil de 65 ans se soit maintenu comme âge de référence alors même que des possibilités de départ anticipé sans décote existent depuis longtemps : la retraite à 60 ans pour les chômeurs depuis 1929 et pour les femmes validant quinze annuités depuis 1957, la pension sans décote à 63 ans depuis les années 1970, des offres généreuses de préretraite ... Même si l'âge effectif de départ est de 62 ans en moyenne, la limite d'âge légale de 65 ans qui s'applique depuis 1913 aux employés et depuis 1916 aux ouvriers (Köhler, 2007) est restée fermement ancrée dans les esprits comme *la date d'entrée dans la retraite*.

Les voix critiques contre la retraite à 67 ans s'alimentent de craintes qui renvoient non seulement à la situation du marché du travail et à un chômage de longue durée toujours élevé, mais aussi à l'expérience négative des réformes adoptées au début du nouveau millénaire : la réforme des retraites de 2001 s'est soldée par la diminution des prestations et par l'introduction d'un régime par capitalisation ; la réforme du marché du travail (lois Hartz) est venue détériorer la situation matérielle des chômeurs (Veil, 2005), ébranlant durablement la confiance dans un Etat social activant – l'un des objectifs des lois Hartz. Ce sont justement les lois Hartz qui ont eu pour effet de miner les attentes positives de la population à l'égard de la capacité réformatrice de l'Etat-providence en termes

d'amélioration des conditions de vie et de travail.

Les débats en cours tendent à minimiser la dimension temporelle, souvent à l'encontre des réalités : on fait comme si la retraite à 67 ans devait s'appliquer dans les conditions qui valent aujourd'hui. Les craintes actuelles relatives à l'emploi sont alors extrapolées ; la pertinence de la nouvelle limite d'âge qui ne sera définitivement appliquée qu'en 2029 est mesurée à l'aune de la situation actuelle du marché du travail (Köhler, 2007). La politique gouvernementale favorise d'ailleurs cette lecture. Elle est incapable d'opposer à l'épée de Damoclès d'une espérance de vie en progression continue jusqu'en 2050, des pronostics quelque peu fiables sur l'évolution du marché du travail à l'horizon 2029. Ne sont avancés ni idées ni objectifs fermes en matière d'évolution de l'emploi comme le fait l'UE à travers la stratégie de Lisbonne (2001) pour l'année 2010 (en fixant à 50 % le taux d'emploi des seniors).

Conclusion

En imposant une orientation politique qui vise la suppression des dispositifs de retraite anticipée, le projet de retraite à 67 ans oblige pour la première fois les entreprises à offrir des postes de travail adaptés à une main-d'œuvre vieillissante, à intégrer les salariés « âgés » dans les programmes de formation professionnelle continue des entreprises, à améliorer la protection de la santé – et, partant, à s'adapter aux mutations démographiques. Cette adaptation a été demandée jusqu'ici aux seuls salariés. Les critiques de la retraite à 67 ans accordent trop peu d'attention à cette dimension, comme elles négligent la temporalité de son applica-

ALLEMAGNE

tion. Car la protection des acquis inscrite dans le droit allemand des retraites garantit une longue phase de transition progressive (de 2012 à 2029).

D'autre part, les détracteurs de la retraite à 67 ans semblent pouvoir s'appuyer pour avancer leurs critiques sur des données empiriques plus assurées que leurs protagonistes pour prédire les effets sur l'emploi de carrières professionnelles prolongées. On ne dispose en effet ni de lignes directrices en ce qui concerne la progression des taux d'emploi, ni d'idées très précises sur l'état (effectif ou souhaitable) du marché du travail des salariés âgés au moment de l'entrée en vigueur définitive de la retraite à 67 ans. Les syndicats, parmi d'autres, anticipent un taux de chômage de longue durée toujours élevé pour les seniors. Sans objectifs politiques quant aux taux d'emploi à atteindre d'ici 2029 et sans propositions pour rendre opérationnelle la retraite à 67 ans, nombre d'assurés verront sans doute se détériorer leurs perspectives d'emploi et de retraite¹. Si la politique d'emploi reste ce qu'elle est, le recul de l'âge légal, référence non seulement pour le départ à la retraite mais aussi pour le calcul des décotes, contribuera sans doute à l'émergence d'une nouvelle pauvreté dans la vieillesse, phénomène que la politique allemande de solidarité en matière de retraites a jusqu'ici réussi à contenir.

L'OCDE pointe ce risque (OECD, 2007). Si la retraite à 67 ans consolide certes, dans l'analyse de l'organisation internationale, l'équilibre financier de l'assurance retraite, elle crée aussi un

problème de pauvreté dans la vieillesse dans la mesure où l'assurance retraite allemande arrimée de façon linéaire aux salaires, à la différence de nombre de ses homologues étrangères, n'offre pas ou peu de protection aux salariés touchant de bas salaires.

La réforme, contrairement à ce qui est inscrit dans le texte de loi, n'est pas par ailleurs « sans alternative ». Si le législateur s'était donné d'autres priorités temporelles, il aurait sans doute pu compter sur un soutien plus large de la société. Cela aurait nécessité de s'atteler tout d'abord à la restructuration du marché du travail dans une perspective de prolongation des carrières professionnelles pour tous (comme le préconise la stratégie de Lisbonne) ; la deuxième étape, l'introduction progressive de la retraite à 67 ans, aurait pu être amorcée une fois des résultats positifs obtenus et quand l'âge de départ à la retraite aura effectivement rejoint le seuil de 65 ans².

*Article traduit de l'allemand
par Adelheid Hege*

Sources :

Altersteilzeitgesetz (AltTZG) (1996),
<http://bundesrecht.juris.de>

Altersübergangs-Report, <http://www.boeckler.De/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-52C72E1F/hbs/hs.xml/31539.html>

Bäcker Gerhard (2006), « Rente mit 67: Länger arbeiten oder länger arbeitslos? Probleme einer Heraufsetzung der Altersgrenze », in Friedrich-Ebert-Stiftung Gesprächskreis Sozialpolitik (Hrsg.), *Rente mit 67. Steuerungspotentiale*

1. Le programme public d'aide à l'emploi des seniors « *Initiative 50plus* » adopté en même temps que la retraite à 67 ans ne produira guère le tournant attendu sur le marché du travail (cf. Veil, 2007).
2. C'est l'approche choisie semble-t-il par le Danemark (voir *supra*, note de bas de page 2, p.44).

- in der Renten- und Beschäftigungspolitik. Diskussionspapier. Bonn, pp. 24-31.
- Brossig Martin (2007), « Vier von zehn Zugängen in die Altersrente erfolgen mit Abschlägen. Massive Einbußen beim Rentenananspruch durch vorzeitigen Renteneintritt bei langzeitarbeitslosen Männern », in *Altersübergangs-Report*, Nr. 1.
- Bundesrats-Drucksache 2/07 vom 05.01.07: *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Anfassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung*, http://www.Bundesrat.de/cln_050/SharedDocs/Drucksachen/2007/0001-0100/2-07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2-07.pdf
- Büttner, Renate, Kuth, Matthias, Wojtkowski, Sascha (2005), « Die Kluft zwischen Erwerbssaustritt und Renteneintritt wird wieder größer », in *Altersübergangs-Report*, Nr. 3.
- Hofmann, Hilmar (2007), « Wege in den Ruhestand », *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 4-5, pp. 298-320.
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme („Rürup-Kommission“) (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission*. Berlin.
- Köhler, Lutz (2007), « Pro Rente 67 », *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 6, pp. 339-346.
- Nürnbergger, Ingo (2007), « Rente mit 67. Die gewerkschaftliche Ablehnung der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters », *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 6, pp. 347-357.
- OECD (2007), *Pensions at a glance*. Paris.
- Schmähl, Winfried (2001), « Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland », in Schmähl, Winfried, Ulrich, Volker (Hrsg.), *Soziale Sicherungssysteme und demografische Herausforderungen*. Tübingen.
- Schmid, Josef (2006), « Länger arbeiten muss sein – aber wie? Konzeptionelle Überlegungen zu einem Rentenzugang bis 67 », in Friedrich-Ebert-Stiftung Gesprächskreis Sozialpolitik (Hrsg.), *Rente mit 67. Steuerungspotentiale in der Renten- und Beschäftigungspolitik. Diskussionspapier*. Bonn, pp. 24-31.
- Veil, Mechthild (2007), « Allemagne : retraite à 67 ans : baisse des pensions ou nouvelle culture de travail dans la vieillesse? » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 105, mars, pp. 3-17.
- Veil, Mechthild (2005), « Allemagne : les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 92, janvier, pp. 5-19.
- Verdi (Hrsg.) (2007), *Sozialpolitische Informationen*, 2. Halbjahr, Nr. 12.
- von Rothkirch, Christoph, Naevecke, Stefan, Seifert, Hartmut, Sommer, Vera-Britt, Pfeiferoth, Werner, Rath, Herbert (2005), *Einstellungen älterer Arbeitnehmer zum Renteneintritt. Eine empirische Untersuchung in nordrhein-westfälischen Betrieben*. Düsseldorf, Mülheim an der Ruhr.