

Allemagne

Vers une nouvelle réforme de l'assurance-retraite

Udo REHFELDT

Huit ans après le vote d'une « réforme des retraites 1992 », l'Allemagne s'appête une nouvelle fois à réformer son système des retraites tel qu'il a été construit en 1957. Contrairement aux précédentes réformes, décidées sur la base d'un large consensus social englobant aussi bien l'opposition politique sociale-démocrate que les organisations syndicales et patronales, cette fois-ci, l'élaboration du projet s'avère plus conflictuelle que par le passé. La proximité d'importantes échéances électorales – élections législatives nationales et bavaroises en 1998 – a contribué à faire monter la tension entre coalition gouvernementale et opposition sur ce thème et un autre qui lui est lié, à savoir la réforme fiscale .

De la commission d'experts au projet de loi

Le 18 juin 1997, le gouvernement fédéral a adopté un projet de loi pour la réforme des retraites qui doit entrer en vigueur en 1999. Le projet reprend en grande partie un projet du ministre du Travail et des Affaires sociales, Norbert Blüm (CDU), qui s'inspire à son tour des conclusions, présentées en janvier 1997, d'une commission d'experts mise en

place par Blüm en juin 1996. Blüm a dû affronter des oppositions fortes contre son projet, aussi bien au sein de son propre parti que de la part du parti libéral FDP, le partenaire de la coalition, sans parler de l'hostilité croissante du parti social-démocrate SPD dont Blüm continue à chercher le soutien.

Tout comme pour la réforme de 1989, la nouvelle réforme cherche à ajuster les niveaux de cotisations et de prestations de l'assurance-vieillesse. Et tout comme déjà pour la précédente réforme, la nécessité de ces ajustements est principalement justifiée par les évolutions démographiques attendues. Mais il est tout aussi clair que l'urgence de la réforme est davantage liée aux difficultés du marché du travail, de la position compétitive des entreprises et des budgets publics. En effet, le poids croissant des charges sociales est présenté comme l'un des principaux obstacles à la baisse du chômage. Il serait responsable de la baisse du dynamisme des entreprises allemandes, qui, par le biais de leurs organisations professionnelles réclament depuis longtemps une stabilisation, voire une baisse des cotisations sociales, payées actuellement à parts égales avec les salariés. Pour cela, l'objectif principal

de la réforme Blüm est de limiter la hausse des cotisations par une baisse du niveau des prestations.

La baisse des prestations

La solution pour modérer la dynamique prévisible des retraites a été trouvée par la commission des experts qui a proposé d'introduire un « facteur démographique » dans la formule d'indexation des retraites. Ce facteur prend en compte l'augmentation de la durée de la retraite due à la hausse de l'espérance de vie. Cette charge supplémentaire doit cependant être partagée équitablement entre les générations, dans la pratique à parts égales entre cotisants et retraités. Selon la proposition de la commission d'experts, le taux de la « pension standard » d'un travailleur percevant un salaire moyen et ayant cotisé pendant 45 ans baissera ainsi progressivement de 70 % actuellement à 64 % du salaire net en 2030. Aussi bien les organisations patronales que des secteurs importants de la CDU et du FDP ont souhaité une baisse plus accélérée. Dans le projet de loi gouvernemental le taux final sera atteint plus tôt, vers 2015, en fonction des nouvelles prévisions démographiques dont on disposera ultérieurement.

Selon les arguments des défenseurs de la réforme, il ne s'agirait pas à proprement parler d'une baisse des prestations, mais seulement d'un ralentissement des augmentations. La somme totale des prestations dont bénéficie un retraité moyen serait inchangée, mais seulement répartie sur une période plus longue due à l'augmentation de l'espérance de vie. Les retraités ne ressentiraient d'ailleurs pas individuellement la baisse, car elle se mettra en œuvre progressivement et sera ainsi compensée par le relèvement continu des revenus nominaux. Et si vraiment

un individu souhaite bénéficier d'un revenu plus élevé, il lui restera toujours la possibilité de retarder son départ en retraite.

La deuxième source d'économies pour les caisses d'assurance-retraite proposée par la commission d'experts est la réforme des pensions d'incapacité partielle de travail. Actuellement est prise en considération, pour bénéficier d'une telle pension, l'impossibilité de trouver un travail adéquat. La commission propose dorénavant de dissocier les risques d'invalidité et les risques de chômage. Seul l'état de santé d'un assuré doit déterminer si sa capacité de travail est réduite. Le projet gouvernemental a repris la proposition d'établir ainsi une pension d'incapacité partielle de travail à deux niveaux. Elle sera versée à taux plein si l'assuré ne peut travailler que moins de trois heures par jour, à moitié s'il peut travailler entre trois et six heures. La garantie de conserver son métier sera supprimée. A partir de 60 ans et jusqu'au départ légal en retraite la pension d'invalidité sera réduite au niveau alors en vigueur des préretraites. Avec cette mesure, on veut écarter le risque d'une « fuite » vers les pensions d'invalidité partielle pour échapper aux conditions financières moins attractives des préretraites. Il n'y aura plus d'autre pension d'incapacité partielle du travail. Si un invalide ne trouve pas un travail convenable, il doit désormais être indemnisé par l'assurance-chômage.

Grâce à l'introduction du facteur démographique dans le calcul des retraites, le taux de cotisation diminuera d'ici 2030 de 1,5 point. Un point supplémentaire sera économisé grâce aux modifications des prestations de pensions d'incapacité partielle de travail. Sans la réforme, le

taux de cotisation atteindrait, selon les projections du ministère du Travail, 20,6 % en 2000, 21,3 % en 2010, 22,2 % en 2020 et 25,5 % en 2030. Grâce aux mesures d'économies, ces taux seront ramenés respectivement à 19,6 %, 18,9 %, 20,2 % et 22,3 %.

Consolidation et extension du système

Pour parer à d'éventuels reproches d'avoir réduit la réforme des retraites à une série de mesures d'économies, la commission d'experts a voulu faire apparaître son souci de consolider le système existant, voire de le compléter par de nouvelles prestations et d'étendre le nombre de bénéficiaires. Ce souci se reflète d'ailleurs dans son appellation officielle qui est « commission gouvernementale pour la poursuite du développement de l'assurance-retraite ».

La commission souligne qu'elle a défendu trois principes fondateurs du système allemand des retraites: celui de la cotisation (contre la fiscalisation), celui de la répartition (contre la capitalisation) et celui de l'assurance, autrement dit l'équivalence entre cotisations et prestations (contre le principe de solidarité).

Parmi les propositions de la commission pour l'amélioration des prestations figurait une meilleure prise en compte des périodes d'éducation des enfants. Les femmes et les enfants étaient les oubliés lors de la construction du système « dynamique » des retraites en 1958 qui se réclamait d'un « contrat social entre générations ». Pour y remédier, la commission proposait la mise en place d'une « caisse familiale » financée par l'impôt, pour ne pas alourdir davantage les caisses d'assurance.

Bien que reprise par le ministre du Travail, N. Blüm, la proposition d'une

caisse autonome n'a pas trouvé de soutien suffisant à l'intérieur du parti chrétien-démocrate. La question a été finalement reportée par le vote d'un congrès spécial de la CDU. Le projet de loi du gouvernement reprend toutefois l'idée d'un relèvement progressif de la prise en compte du temps de sortie de la vie active pour l'éducation des enfants. En 2000, trois ans de sortie par enfant seront pris en compte à la hauteur de 100 % du salaire moyen pour le calcul des retraites. Actuellement, ce taux est limité à 75 %.

Pour compenser d'éventuelles baisses individuelles des prestations, Blüm souhaite relancer les retraites complémentaires d'entreprise. Selon les statistiques officielles, la proportion des salariés affiliés à un régime d'entreprise a chuté entre 1976 et 1990 de 67 % à 49 % . Des enquêtes sectorielles indiquent que cette chute n'a pas été endiguée depuis. Une jurisprudence obligeant les employeurs à une indexation des retraites serait responsable de la réticence des entreprises à en étendre l'usage. Pour renverser cette tendance, le projet de loi gouvernemental contient quelques mesures particulières. Ainsi les entreprises seront dispensées de l'obligation triennale d'indexation par rapport à l'inflation si elles s'engagent à relever les retraites annuellement au moins de 1 %. D'autre part, les conditions d'inaliénabilité des droits individuels à une retraite complémentaire d'entreprise sont améliorées. Actuellement, ces droits deviennent inaliénables pour des salariés de plus de 35 ans après 10 ans d'ancienneté. A partir de 2008 ces limites sont ramenées à 30 ans d'âge et 5 ans d'ancienneté.

La querelle sur la frontière entre assurance et solidarité

La discussion sur la réforme a d'emblée été compliquée du fait qu'elle intervenait au même moment où était préparée une réforme fiscale. Plusieurs aspects ont été discutés en même temps. Une question importante a été de savoir si les retraites devaient être soumises à l'impôt. La commission d'experts sur la réforme des retraites y a répondu par la négative, contre l'avis de la commission d'experts sur la réforme fiscale. Le gouvernement a évoqué la possibilité de taxer la moitié des retraites, s'appuyant sur le fait que la part patronale des cotisations n'est pas soumise à l'impôt. Le ministre du Travail a récusé cette argumentation en rappelant que la part patronale est aujourd'hui loin de financer la moitié des prestations. En fait, le système d'assurance retraite doit aussi fournir des prestations « étrangères à sa vocation d'assurance » (Fremdleistungen). Cette partie lui est imposée par le législateur et Blüm demande que les caisses soient pour cela davantage subventionnées par le budget de l'Etat. Cela permettrait en même temps d'alléger les coûts des entreprises et de financer les indispensables mesures de solidarité nationale.

La question est donc de savoir s'il ne faut pas davantage isoler les « prestations étrangères ». La revendication d'une caisse familiale autonome va dans ce sens. Comme elle a été refusée, Blüm a revendiqué, et partiellement obtenu, une augmentation de la subvention publique. Il aurait souhaité que la diminution des taux de cotisation soit explicitement liée à un relèvement du taux de la T.V.A.. Mais le chancelier Kohl a souhaité dissocier, dans le temps, la réforme des retraites et la réforme fiscale. Le congrès spécial de la CDU s'est rallié à la position du chancelier et a reporté la question.

Les surcoûts liés à ces dépenses supplémentaires seront partiellement compensés par une augmentation de la subvention publique aux caisses. Cette dernière s'élève actuellement à 65 milliards de marks, ce qui correspond à 20 % des prestations, sans pour autant financer l'ensemble des « prestations étrangères ». Selon le projet de loi du gouvernement, cette part doit être relevée de 15 milliards de marks, de façon à permettre durablement une baisse d'un point de cotisation.

Réaction des forces politiques

La première opposition que le projet de réforme Blüm a dû combattre émanait de son propre parti, la CDU. La contamination par des idées néolibérales de ce parti continue à avancer. Ainsi, l'organisation de jeunesse du parti s'y est immédiatement opposée, au nom d'une plus grande liberté de choix individuelle. Même le porte-parole du parti en matière de politique sociale, Louven, avait voté, avec une importante minorité de la commission des retraites de la CDU, contre le projet Blüm et n'avait finalement rallié ce dernier qu'en échange d'un engagement d'accélérer les mesures d'économies. Cette minorité a repris à son compte la revendication des organisations patronales de limiter durablement le taux de cotisation à moins de 20 % et, pour cela, de baisser davantage le niveau des prestations, éventuellement en augmentant l'âge de départ en retraite.

L'organisation de jeunesse et l'aile proche des milieux d'affaires de la CDU étaient favorables à une réforme radicale qui visait le remplacement du système actuel de répartition par un système de capitalisation. Le premier ministre de la Saxe, Biedenkopf, s'est érigé en porte-parole de ce courant en présentant un projet alternatif de « retraite de base » financée par

l'impôt. Mais après que le chancelier Kohl s'est finalement rallié au projet Blüm, Biedenkopf a renoncé à soumettre son projet au vote lors du congrès spécial du parti en mars 1997.

Le soutien du chancelier Kohl à Blüm ne s'explique pas seulement par la vieille amitié qui relie les deux hommes, mais surtout par le fait que Blüm dispose du soutien de l'aile populaire du parti, notamment du Salariat chrétien-démocrate (CDA), de l'Union des femmes et de l'Union des retraités. Kohl n'a certainement pas oublié que le chancelier Adenauer avait, de son temps, consolidé la majorité absolue de la CDU grâce à la loi sur les « retraites dynamiques ». Le congrès du parti a finalement adopté une résolution de compromis qui maintient les principes de base du système actuel tout en accélérant les baisses des prestations et en prévoyant une deuxième vague de réformes après les élections législatives de 1998.

Le parti libéral FDP s'est largement rallié à ce compromis. Initialement, il avait tenté de s'ériger en porte-parole des revendications patronales d'une limitation du taux de cotisation à moins de 20 % et d'une accélération de la diminution des prestations.

Sur la base de ce double ralliement de la CDU et du FDP à ses positions, Blüm a voulu entamer des discussions avec le SPD pour obtenir un soutien supplémentaire à sa réforme. Certes, du point de vue strictement constitutionnel, il n'aurait pas besoin de ce soutien, car la deuxième chambre, le Bundesrat, où les Länder dirigés par des sociaux-démocrates ont la majorité, ne peut pas s'opposer à la réforme des retraites. Mais il est de coutume dans la vie politique allemande de trouver un large consensus sur la question

des retraites et d'exclure ce sujet des débats électoraux. Aussi bien la loi de 1958 que la réforme de 1989 ont bénéficié du soutien du SPD. D'autre part, Blüm aura quand même besoin du soutien social-démocrate pour remplacer la baisse des cotisations par une augmentation de la subvention financée par une hausse de la T.V.A.

A la surprise de Blüm, le SPD a finalement déclaré ne pas être intéressé par une concertation avant le dépôt du projet de loi au Parlement et a refusé de participer à tout projet qui diminue radicalement les prestations. Pour le SPD, cette baisse est inacceptable car elle rapproche un grand nombre de retraités d'une situation de pauvreté qui nécessite l'intervention de l'aide publique (dispensée par les municipalités).

Afin de ne pas se laisser accuser de mener uniquement une politique de refus, le SPD a présenté ses propres propositions pour une réforme des retraites. Cette attitude a mis Blüm dans une position délicate. Il est maintenant obligé d'assumer un projet du gouvernement qui trouvera en tout état de cause une majorité au Parlement. Or, comme nous l'avons vu, ce projet ne correspond qu'en partie à ses propres vues. Blüm avait accepté une série de concessions qu'il pensait partiellement pouvoir annuler après une négociation avec le SPD. Il est maintenant confronté au dilemme suivant. Ou bien, il continue à rechercher une concertation avec le SPD, et cela revient à avouer que son projet n'était pas très bon (il a déjà fait de telles déclarations concernant des coupes excessives dans les pensions d'invalidité). Ou bien, il renonce à la coopération du SPD et provoque, de ce fait, pour la première fois, le déclenchement d'une controverse sur les retraites dans une

campagne électorale, prenant ainsi le risque de perdre le soutien traditionnel des retraités à la CDU.

Les contre-propositions du SPD

En mai 1997, la commission sur les retraites, présidée par l'expert social du parti, Rudolf Dressler, a proposé son propre projet de réforme du système des retraites. Ces contre-propositions partent d'hypothèses diamétralement opposées aux hypothèses du projet Blüm et de ses experts. Pour les experts du SPD, ce ne sont pas les perspectives démographiques, mais la situation économique qui constitue la menace la plus imminente pour le système des retraites. Les contraintes démographiques seraient largement exagérées pour justifier les mesures d'économies. Pour le SPD, on ne peut actuellement parler d'une crise du système des retraites, car les problèmes de financement des retraites sont solubles, d'une part, en élargissant la base productive de l'économie (et aussi le nombre des cotisants), d'autre part, en augmentant la participation de l'Etat aux tâches de solidarité sociale. En augmentant la subvention publique non pas de 15, mais de 30 milliards de marks, le SPD obtient même une baisse supplémentaire des taux de cotisation par rapport au projet Blüm, au moins dans un premier temps. Le taux atteindrait ainsi seulement 17,5 % en 2000. En revanche, il augmenterait ensuite à 18,9 % en 2010, à 21 % en 2020 et à 24,2 % en 2030. Pour la phase finale, les experts du SPD envisagent une augmentation de l'âge de départ en retraite, mais seulement si le taux de chômage n'est pas alors supérieur à 5 %. Le cas échéant, une augmentation supplémentaire de la subvention publique est envisagée.

Tout comme la commission Blüm, la commission du SPD ne se contente pas de

proposer des mesures d'économies, mais propose aussi de compléter les prestations actuelles et d'élargir le nombre des assurés. Ainsi le SPD veut inclure les situations d'emploi atypique dans l'obligation d'assurance, notamment les salariés à faible activité, les indépendants et les « pseudo-indépendants » (qui se trouvent dans un rapport de subordination par rapport à un donneur d'ordre unique). Il propose aussi d'améliorer la situation des veuves et des femmes divorcées. La situation des fonctionnaires doit être alignée sur celle des salariés. Finalement, les experts du SPD proposent d'annuler les décisions du gouvernement d'une augmentation de l'âge de départ en retraite.

Les propositions de la commission du SPD constituent une alternative radicale au projet du gouvernement. Il n'est toutefois pas sûr que le parti les reprenne dans leur ensemble. Au sein du parti se sont déjà fait entendre des voix divergentes, notamment de la part de Gerhard Schröder, Premier ministre de la Basse-Saxe et probable futur candidat à la chancellerie, qui est favorable à une diminution du niveau des prestations.

Une telle diminution des prestations est également admise par le parti des Verts, toutefois pas en dessous d'un taux de 65 %. En revanche, les Verts sont favorables à un abaissement général de l'âge de départ en retraite à 60 ans.

Les positions syndicales

Etant donné que les retraites ne constituent pas un thème traité par la négociation collective, son suivi syndical est délégué par les fédérations à la confédération DGB et aux représentants syndicaux dans les caisses d'assurance. C'est donc une affaire de spécialistes et le débat syndical est peu intense dans les structures de

base. Au sein du DGB, les positions sont même quelque peu confuses. A côté de l'intransigeance du SPD dans son refus d'une baisse des prestations, les observateurs ont été surpris par l'acceptation d'une telle baisse par le président du DGB, Dieter Schulte, comme celui-ci l'a exprimée dans une interview en mai 1997. Schulte s'est aussi déclaré favorable à une taxation partielle des retraites, autre mesure refusée par le SPD. Il a ainsi indirectement désavoué les dirigeants syndicaux qui ont participé à l'élaboration du contre-projet de la commission du SPD, notamment la vice-présidente du DGB, Ursula Engelen-Kefer. La position de Schulte a rencontré, en revanche, le soutien des présidents du syndicat de la chimie et de celui des services publics. D'autres syndicalistes, tels que le vice-président de l'IG Metall, Walter Riester, ont même demandé une réforme « radicale » du système actuel des retraites, mais ces positions restent pour le moment très minoritaires.

Ursula Engelen-Kefer a essayé d'atténuer l'impression d'une distance grandissante entre SPD et syndicats en déclarant que le président du DGB a seulement voulu signaler une disposition à négocier une amélioration du projet de réforme des retraites. Pour elle, le DGB reste toujours opposé à une diminution des prestations. C'est seulement si toutes les autres alternatives sont épuisées que le DGB pourrait envisager un abaissement du niveau de prestations. Une première rencontre officielle de Blüm avec des dirigeants syndicaux et patronaux, fin mai, n'a cependant pas donné de résultats. Chaque partie a défendu ses positions, notamment le DGB et le syndicat des employés DAG qui ont marqué leur refus d'un abaissement des retraites.

Quelle marge pour un compromis ?

La position favorisant un compromis avec le SPD est partagée par les syndicalistes qui participent à la gestion paritaire des caisses de retraite. Blüm compte beaucoup sur eux pour ramener syndicats et SPD à des positions plus « raisonnables ».

En effet, les cogestionnaires syndicaux défendent en grande partie l'intérêt de ces caisses et sont naturellement favorables aussi bien à une augmentation des subventions publiques qu'à une diminution de certaines prestations. L'actuel président de l'association des caisses de retraites VDR, Erich Standfest, syndicaliste du DGB, milite activement pour un compromis entre Blüm et le SPD. Selon lui, Blüm devrait renoncer à la mise en œuvre de la baisse de certaines pensions d'invalidité, en contrepartie, le SPD devrait accepter la diminution du niveau général des prestations. Sur beaucoup de points, Standfest est plus proche des positions de Blüm que de celles du SPD. Ainsi il favorise le projet Blüm d'une baisse générale des niveaux de prestations par rapport au projet du SPD d'un relèvement ultérieur de l'âge de départ en retraite avec l'argument que la première mesure serait plus équitable car elle toucherait l'ensemble des retraités, alors que la mesure préconisée par le SPD ne concernerait que les retraités les plus jeunes.

Ces propositions ont été faites devant l'assemblée générale de l'association des caisses de retraites. Traditionnellement le contenu d'une telle allocution a l'aval du partenaire patronal. Standfest a dû concéder que, contrairement aux réformes précédentes, le système de la gestion paritaire des caisses n'a pas permis de rapprocher les positions patronales et syndicales. En effet, elles sont toujours très éloignées, les organisations patronales ayant constitué un front unique sous l'égide du président de l'organisation des

L'AVENIR DES RETRAITES EN DEBAT

employeurs BDA, Hundt. Ce dernier revendique toujours de limiter le taux de cotisation à moins de 20 %, revendication même radicalisée récemment à moins de 19 %. Les employeurs sont d'accord pour réactiver le système des retraites d'entreprises, mais trouvent les propositions contenues dans le projet Blüm inacceptables si elles ne sont pas assorties d'allègements fiscaux pour la constitution des fonds. Le seul terrain d'entente visible entre syndicats et employeurs est la revendication d'un financement public des mesures de solidarité nationale « étrangères à la vocation des caisses d'assurance ».

Il faudrait attendre la fin du débat parlementaire pour voir si le projet de loi du gouvernement va encore être modifié pour permettre, in extremis, un compromis négocié avec le SPD. Fin août, le SPD s'est déclaré prêt à voter une augmentation de la T.V.A. pour permettre un financement public des prestations « étrangères », à condition que le gouvernement augmente le volume de ce financement public et renonce à son projet d'avancer l'entrée en vigueur de la réforme à 1998. Cette dernière concession semble maintenant acquise, car la CDU a cédé à la pression de la CSU, la branche bavaroise de la démocratie chrétienne, qui s'était également opposée à cet avancement. Dans la perspective des élections régionales en Bavière en 1998, la CSU n'a pas voulu assumer politiquement une

être adopté en octobre 1997 en troisième lecture par le Bundestag.

Sources :

Handelsblatt, Frankfurter Allgemeine, Die Zeit, Retraite et société, presse syndicale.

réduction sensible du niveau des prestations dès cette année. Le projet de loi doit