

Allemagne : l'impasse des retraites par capitalisation

 alterecoplus.fr/international/Allemagne-limpasse-des-retraites-par-capitalisation-201607271037-00008252.html

Arnaud Lechevalier, AlterEcoPlus, 27 juillet 2016



Berlin. Le taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans atteint 17,4% en Allemagne, soit 7 points de plus qu'en France. © Dominik Butzmann - Laif/Réa

La question des retraites va être au centre de la campagne électorale allemande de 2017. Après l'Union chrétienne-sociale (CSU) bavaroise, c'est Andrea Nahles, la ministre de l'Emploi et des Affaires sociales, membre d'un Parti social-démocrate (SPD) en perte de vitesse, qui vient d'annoncer des propositions pour une réforme de "grande ampleur" à l'automne prochain. Les termes du débat ont cependant radicalement changé par rapport aux réformes menées depuis trente ans : c'est désormais l'importante baisse programmée du niveau des retraites publiques qui fait problème. Notamment parce que les dispositifs privés d'épargne retraite, subventionnés par l'Etat, mis en place pour prendre le relais s'en sont avérés incapables, pour le plus grand nombre, dans un contexte de taux d'intérêt durablement très faibles.

A première vue pourtant, la situation pourrait sembler bonne pour les retraités allemands : après des années de vaches maigres, ils viennent de profiter cette année de la plus forte revalorisation de leurs pensions depuis le début des années 1990 : + 4,25 % à l'Ouest et près de 6 % dans les nouveaux *Länder* de l'Est. Une hausse qui s'explique principalement par une croissance très dynamique de la masse salariale, sur laquelle les retraites continuent à être en partie indexées.

Des revenus en baisse

Mais cette apparence est trompeuse : entre 2000 et 2012, les retraités ont perdu 17 % de pouvoir d'achat (22 % à l'Est). Le montant nominal moyen des retraites servi aux hommes a constamment baissé de 1999 à 2006 avant de ne retrouver en 2013 que son niveau de... 1999, grâce à la progression des salaires. D'ores et déjà, l'Allemagne figure, en compagnie du Japon, parmi les pays de l'OCDE où les taux de remplacement bruts servis par les régimes publics aux salariés du secteur privé sont les plus bas. Et cela tout particulièrement pour les bas salaires, puisque le montant des retraites est proportionnel à la durée de cotisation et au montant moyen du salaire cotisé.

Taux de remplacement bruts des régimes publics en fonction du salaire

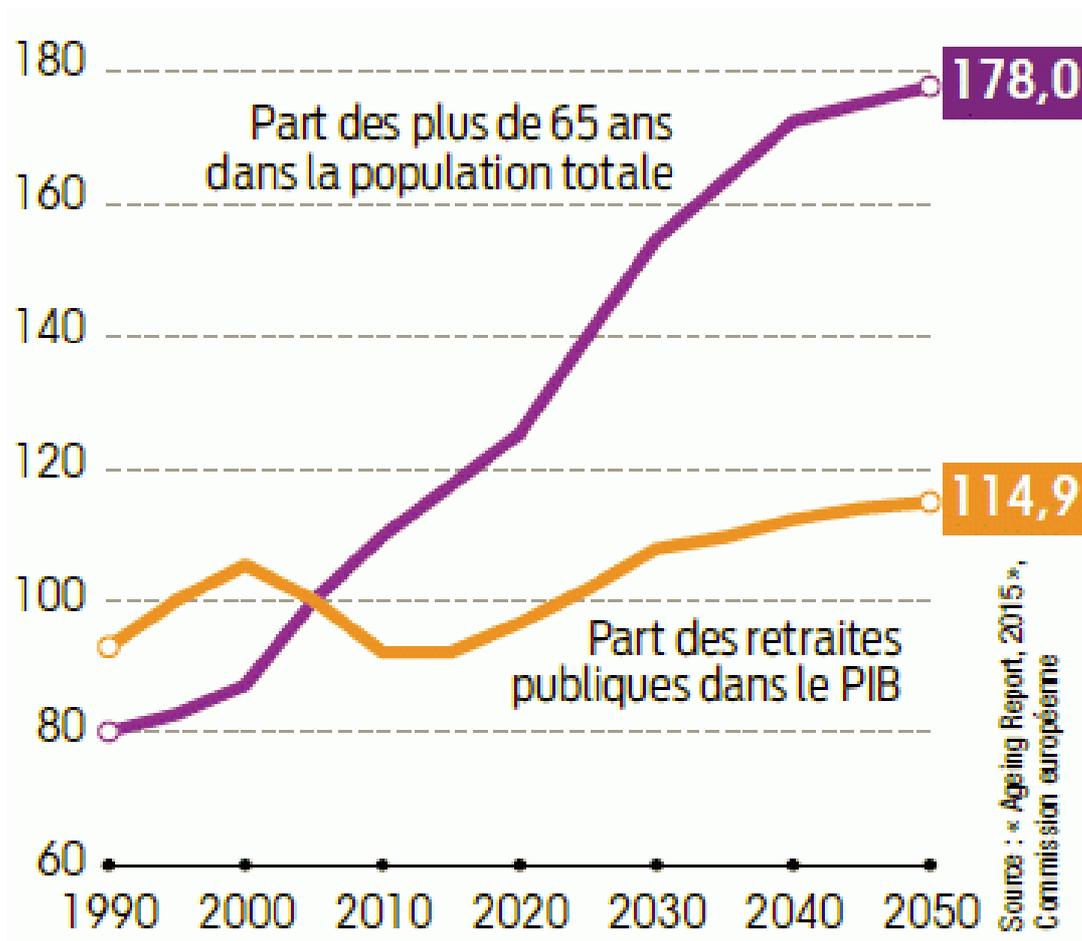
	Salarié au revenu médian*	Salarié à 0,5 fois le salaire moyen	Salarié au salaire moyen	Salarié à 1,5 fois le salaire moyen
Japon	36,3	47,9	34,5	30,0
Royaume-Uni	37,0	53,8	31,9	22,6
Allemagne	42,0	42,0	42,0	42,0
Etats-Unis	42,3	51,7	39,4	35,3
France	49,1	55,9	49,1	41,3
Moyenne des pays de l'OCDE	60,8	72,3	57,5	52,1
Italie	64,5	64,5	64,5	64,5
Autriche	76,6	76,6	76,6	72,3
Danemark	84,7	120,6	79,7	66,1

Source : OCDE, « Pensions at a Glance, 2012 ».

* 50 % des salariés ont un revenu supérieur et 50 % inférieur.

Déjà au cours de ces dernières années, le taux de remplacement net (avant impôt) avait été ramené de 57,4 % à 52,6 % pour un salarié ayant cotisé de manière ininterrompue pendant quarante-cinq ans en percevant le salaire moyen. Il devrait être abaissé à 43 % d'ici à 2030. A cet horizon, si on perçoit le salaire moyen, il faudra avoir cotisé plus de trente-cinq ans pour bénéficier d'une pension supérieure à la *Grundsicherung*, l'équivalent allemand du minimum vieillesse. Et pour recevoir un revenu équivalent à 70 % du salaire moyen perçu sur toute la durée de sa vie professionnelle, il faudra avoir cotisé au moins quarante ans. Or, beaucoup de salariés à bas salaires ou à carrières irrégulières, les femmes au premier chef, n'atteindront jamais cette durée de cotisation. Devenu incapable d'assurer un revenu minimum décent à de très nombreux assurés sociaux, c'est la légitimité même du système de retraites qui est atteinte.

Evolution de la part des plus de 65 ans dans la population totale et de la part des retraites publiques dans le PIB (1990-2050)



Or, les retraites versées par le régime public constituent en moyenne les trois quarts environ des revenus des ménages concernés. Et près d'un ménage de retraités sur deux, ceux qui, dans le secteur privé, ne bénéficient pas de retraite complémentaire d'entreprise, ne dispose aujourd'hui que de cette seule source de revenu. Le taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans a déjà bondi de quatre points entre 2007 et 2014 pour atteindre 17,4 %, soit 1,2 point de plus que la moyenne de la zone euro et 7 de plus qu'en France, alors même que la situation économique a été bien meilleure outre-Rhin. Les femmes en âge d'être retraitées sont les plus touchées : une sur cinq est pauvre.

-17%, c'est la perte de pouvoir d'achat des retraités (-22% à l'Est) enregistrée entre 2000 et 2012

Pour l'avenir, les perspectives sont encore plus inquiétantes : alors que la part des plus de 65 ans dans la population totale devrait augmenter de 80 % entre 2005 et 2050, la part du produit intérieur brut (PIB) censée leur revenir sous la forme de retraites publiques ne progresserait que d'environ 15 % sur la même période, ce qui conduira nécessairement à un abaissement massif du niveau de vie relatif des retraités. Les réformes successives des retraites ont été conçues en effet de manière à ce que le taux de cotisation, qui a été ramené à moins de 19 % l'an passé, ne soit pas majoré de plus de deux points d'ici à 2030. Soit une hausse d'un peu plus de 10 %, en dépit d'une augmentation du rapport entre le nombre de retraités et celui des cotisants (dit rapport de dépendance) de l'ordre de 80 % entre 2005 et 2050.

Changement de paradigme

Comment en est-on arrivé là ? La première grande réforme du régime de retraites du secteur privé fut adoptée en 1989, consécutivement à un accord entre partenaires sociaux. Elle modifiait les principaux paramètres du système sans en changer la logique. La modification la plus significative concernait la revalorisation des retraites : la loi prévoyait un passage d'une indexation des retraites non plus sur les salaires bruts mais sur les salaires nets. Elle programmat aussi la disparition progressive d'un certain nombre de dispositifs de cessation anticipée d'activité avant l'âge légal de 65 ans pour les femmes ou les chômeurs. La valorisation de certaines périodes (études, congé maladie, chômage indemnisé, etc.) "assimilées" à des périodes de cotisation fut également modifiée. Le plus souvent à la baisse, mais aussi parfois à la hausse avec notamment l'introduction d'un droit à l'équivalent d'un an, puis de trois ans, de cotisations au salaire moyen pour chaque naissance intervenue après 1992, un dispositif récemment étendu.

En complément, la contribution versée par l'Etat fédéral au régime de retraite des salariés du secteur privé pour couvrir les prestations dites "non contributives" - celles qui ne sont pas versées à proportion des cotisations versées - fut revue à la hausse. Au total, le taux de cotisation, fixé à l'époque à 18 %, devait voir son niveau limité à 24 % en 2040. Alors que, sans réforme, il aurait dû augmenter de 80 % à 100 % à cet horizon.

Même subventionnés, les dispositifs d'épargne retraite sont hors de portée pour beaucoup de ménages à bas revenus

Pourtant, au tournant du siècle, dans le cadre de "l'Agenda 2010", le chancelier Gerhard Schröder va organiser un changement de paradigme. L'équité intergénérationnelle réclamerait désormais une limitation encore plus forte du taux de cotisation des régimes publics par répartition* et leur remplacement pour une part substantielle par des retraites financées par capitalisation**.

A cette fin, une loi de 2001 mit en place des dispositifs facultatifs d'épargne retraite subventionnée par l'Etat, dits "Riester", du nom du ministre du Travail social-démocrate et ancien dirigeant syndical porteur de la réforme. Ces subventions sont certes plus généreuses pour les bas revenus et les familles mais encore faut-il être à même d'épargner suffisamment pour en bénéficier pleinement. En 2004, une nouvelle réforme du mode de revalorisation des retraites introduit un "facteur démographique" : le niveau des retraites devait progresser à l'avenir d'autant moins vite que le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants se détériorait.

Une rentabilité a minima

Les produits Riester vont se diffuser progressivement pour atteindre environ 16 millions de contrats en 2015 sur un public cible de 39 millions. Le rythme annuel de signature de nouveaux contrats est passé de 2 millions en

2006 à 450 000 en 2013. Malgré le profilage des aides publiques, la proportion des ménages disposant de produits Riester est plus faible parmi les plus bas revenus (22 %) que chez les revenus les plus élevés (plus d'un tiers). Même phénomène pour les subventions reçues de l'Etat. Cette proportion est aussi inversement proportionnelle au niveau de diplôme ou encore au temps de travail. Sans parler des chômeurs qui n'y ont guère recours.

A ce problème d'inégalité d'accès s'ajoute désormais celui de leur rendement. Le rendement minimum garanti de 3,25 % pour un contrat d'épargne contracté en 2004 a été réduit aujourd'hui à guère plus de 1 % pour les nouveaux contrats. Avant même la politique d'injection massive de liquidités mise en oeuvre par la Banque centrale européenne (BCE) depuis le début 2015, si décriée outre-Rhin, les taux d'intérêt sur les titres de la dette publique de l'Etat allemand avaient fortement baissé en raison d'un phénomène de "course à la qualité" des placements depuis le déclenchement de la crise de la zone euro. Dans ce contexte, c'est toute la stratégie de substitution des régimes publics par répartition en retraites par capitalisation qui est mise à mal.

L'inquiétude à ce sujet gagne progressivement les Allemands depuis plusieurs années. La réforme des retraites, mise en oeuvre par la grande coalition en 2014, a déjà marqué un premier virage par rapport aux réformes antérieures. Elle a introduit en particulier des suppléments familiaux pour les mères d'enfants nés avant 1992, qui n'en bénéficiaient pas jusque-là, alors même que les carrières des femmes allemandes de ces générations ont été très incomplètes et que leurs pensions de retraite sont en conséquence très faibles. L'autre mesure importante, due, elle, au SPD, a prévu que les salariés qui avaient commencé à travailler tôt puissent anticiper jusqu'à deux ans l'âge légal de départ à la retraite. Ce dernier avait en effet été porté par une loi de 2007 de 65 à 67 ans à l'horizon 2029.

Dans ce nouveau contexte, il va être intéressant de suivre les discussions sur les retraites en vue des élections législatives de l'automne 2017. Après les années de remise en cause des systèmes publics de protection sociale des années Schröder, on pourra mesurer l'évolution de l'opinion publique d'outre-Rhin à ce sujet. Cela donnera aussi sans doute matière à écouter d'une autre oreille les débats sur cette question durant la prochaine élection présidentielle en France.