

Quelques précisions sur la comparaison des retraites en France et en Allemagne

Odile Chagny

Département analyse et prévision

Les deux articles qui suivent évaluent l'impact des évolutions démographiques ainsi que des réformes sur les systèmes de retraite français et allemand. L'article d'H. Sterdyniak, G. Dupont et A. Dantec s'intéresse à l'ensemble des régimes de retraite français ; l'article d'A. Lechevalier se concentre sur le système légal d'assurance pension allemand. Quelques précisions préalables sur les systèmes de retraite français et allemand peuvent s'avérer utiles à une lecture comparée des deux articles.

Les comparaisons internationales des systèmes de retraites distinguent en général trois piliers. Le premier correspond aux systèmes publics obligatoires de base ; le deuxième recouvre les régimes complémentaires (ou régimes professionnels) ; le troisième pilier est constitué par l'épargne personnelle, sous ses différentes formes. Un quatrième pilier, qui correspond à la poursuite (à temps partiel) de l'activité rémunérée pendant la retraite, peut être rajouté. Une telle typologie revêt nécessairement un caractère conventionnel auquel ne se plient pas les deux articles, centrés sur des expériences nationales.

Dans le cas de l'Allemagne, la typologie internationale des trois piliers recoupe celle qui est faite usuellement dans les présentations du système de retraite outre-Rhin. Le premier pilier regroupe tous les régimes à affiliation obligatoire (régime légal d'assurance pension, régime des fonctionnaires, régime des agriculteurs, régime des non salariés non agricoles). L'article d'A. Lechevalier s'intéresse aux réformes du régime légal d'assurance pension, sur lesquelles nous ne reviendrons pas ici. Le deuxième pilier est constitué par les régimes d'entreprises, ou régimes d'employeurs. Ces régimes ne sont pas obligatoires, ils revêtent, compte tenu du plafonnement des régimes obligatoires, une importance particulière pour les salaires élevés. Les modalités institutionnelles des régimes d'entreprises sont multiples, mais la forme la plus fréquente est celle de l'engagement direct des entreprises, qui donne lieu à la constitution de réserves, car les prestations ne sont pas financées sur cotisations sociales, mais sur ressources courantes. La plupart des régimes d'entreprises allemands sont à prestations définies¹. Le troisième pilier relève de la pré-

1. Reynaud E. 1994, *Les retraites d'entreprise en Allemagne et au Royaume-Uni*, in : MIRE, Comparer les systèmes de Protection sociale en Europe, Volume 1.

voyance retraite privée. Le système public prend en charge l'essentiel (85%) des pensions en Allemagne : l'assurance vie privée en dispense près de 10%, les systèmes gérés par les entreprises près de 5%². A lui seul, le système légal de l'assurance pension verse une part prépondérante des prestations vieillesse reçues par les salariés.

L'article sur la France distingue quant à lui cinq piliers. Cette décomposition, fine, tient compte des caractéristiques du système français de retraite (caractère obligatoire ou non, logique d'assurance ou de solidarité) et, de ce fait, ne recoupe pas la typologie internationale des trois piliers. Le premier pilier est constitué du système public de solidarité, non contributif (minimum vieillesse). Ce système n'existe pas en Allemagne. Le deuxième pilier regroupe le régime de base et les régimes complémentaires. Il s'agit du régime social contributif (il est obligatoire, social, à prestations définies, sans réserves). Le caractère obligatoire des régimes complémentaires en France justifie leur regroupement avec les régimes de base, alors qu'ils relèveraient du deuxième pilier dans la typologie internationale présentée plus haut. Le troisième pilier comprend les retraites d'entreprises. Les quatrième et cinquième piliers distinguent, au sein de la prévoyance retraite privée, le système de capitalisation de l'épargne libre.

Si l'on fait abstraction des systèmes de retraite qui font appel à l'épargne privée et, pour la France, des retraites d'entreprises (globalement négligeables), la comparaison peut être faite à plusieurs niveaux. Le régime légal d'assurance pension peut tout d'abord être comparé au régime général français. De ce point de vue, il faut avoir en tête qu'en Allemagne, un salarié ne bénéficie d'aucune couverture retraite publique pour la partie de son salaire supérieure au plafond, alors qu'en France les régimes complémentaires (l'AGIRC) fournissent une couverture pour la partie des salaires comprise entre 1 et 8 plafonds. En Allemagne, les cotisations sont assises sur les salaires dans la limite d'un plafond, qui était en 1996 égal à 1,7 fois le salaire d'un ouvrier moyen. En France, le plafond de la Sécurité sociale était pour la même année égal à 1,1 fois le salaire d'un ouvrier moyen³. Ce choix débouche sur des taux de remplacement globalement inférieurs en France, mais il ne tient pas compte des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC. Le caractère obligatoire des régimes de retraite complémentaires en France amène à préférer une comparaison de l'ensemble des régimes sociaux contributifs français (obligatoires) au régime de l'assurance pension légale en Allemagne (obligatoire). Ce type de comparaison débouche sur des taux de remplacement supérieurs en France, mais il néglige le fait que, en dépit de leur caractère non obligatoire, plus de la moitié des salariés du secteur privé

2. OCDE 1996, Etude Allemagne.

3. OCDE 1998, La situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux, édition 1997.

et deux tiers des cadres bénéficient en Allemagne de pensions d'entreprises⁴, qui compensent le plafonnement de l'assurance pension légale.

En tenant compte à la fois des régimes de base et des régimes complémentaires, les taux de remplacement entre la France et l'Allemagne sont, pour les hommes, d'un même ordre de grandeur. En 1988, le taux de remplacement net (des cotisations sociales) à la liquidation de la pension légale était de 61,9% (du dernier salaire) pour un ouvrier (45 années de cotisations) en Allemagne. En raison des inégalités des différentes catégories de salariés face au bénéfice des pensions d'entreprise, il est difficile de trouver un point de comparaison. Toutefois, en majorant la retraite du montant moyen des retraites complémentaires pour les ouvriers, le taux de remplacement net serait de 68%. En France, le taux de remplacement net d'un ouvrier avec 45 années de cotisations au moment de la liquidation est de 75% (y compris complément).

Il faut enfin être attentif aux modalités d'imposition des pensions en Allemagne. Dans leur immense majorité, les pensions vieillesse sont en effet exonérées d'impôt sur le revenu et le taux de remplacement net de cotisation et d'impôt était pour l'ouvrier moyen ayant cotisé 45 années de 70,8% (du dernier salaire), c'est-à-dire supérieur de près de 9 points au taux de remplacement net des seules cotisations sociales.

Quelques remarques peuvent être formulées sur le financement des régimes sociaux contributifs. En Allemagne, le régime légal de l'assurance pension est financé par des cotisations et par un transfert budgétaire fédéral. La subvention fédérale se justifie par le fait que le Parlement a investi l'assurance pension, par voie législative, de la mission de servir des prestations pour lesquelles aucune cotisation correspondante n'a été versée. La contribution de l'administration fédérale couvre environ un cinquième des dépenses du régime d'assurance retraite des ouvriers et des employés⁵. En France, le Fonds de solidarité vieillesse répond au même type de souci. Financé sur les ressources de la CSG et de la taxe sur les boissons, il se montait en 1998 à 74 milliards de francs et couvrait en particulier 17 % des dépenses de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Enfin, depuis 1992, la modification du mode de revalorisation de la contribution publique en Allemagne permet de contenir la hausse des cotisations (ce point fait l'objet de développements dans l'article sur l'Allemagne).

4. Lechevalier A. 1996, « La comparaison des taux de remplacement en France et en RFA », *miméo*, Laboratoire d'Economie Sociale.

5. OCDE 1996, Etude Allemagne.