

La réforme des retraites publiques en Allemagne

Quelques enseignements des débats sur le modèle d'assurance du revenu salarial

Arnaud Lechevalier
Université de Paris I

En Allemagne, l'assurance pension légale, qui est le régime de retraite de base des salariés du secteur privé, a fait l'objet d'une première réforme décidée par consensus entre les principaux partenaires sociaux et politiques du pays, et mise en œuvre en 1992. Une deuxième réforme, votée en 1997 et qui devait intervenir en janvier 1999, a été en partie remise en cause par la nouvelle coalition gouvernementale, qui s'est engagée à lui substituer, d'ici la fin 2000, un projet concurrent, élaboré à partir de propositions rendues publiques pour l'essentiel.

L'examen des débats actuellement en cours en Allemagne revêt plusieurs intérêts. Du point de vue empirique, les systèmes publics allemand et français obéissent à des logiques de fonctionnement proches, même si leurs organisations institutionnelles respectives diffèrent sensiblement. Ils ont en outre à faire face à des défis comparables eu égard aux structures démographiques. D'un point de vue plus théorique, les débats conduits outre-Rhin alimentent la réflexion sur le rôle à assigner à l'avenir aux systèmes par répartition et sur la stratégie à adopter en matière de réforme de ces régimes publics. Dans ce contexte, l'un des principaux enjeux des réformes en Europe concerne les conceptions de la fonction d'assurance dévolue aux systèmes publics de retraite et l'ensemble des conséquences qui s'en déduisent en matière de distribution des ressources. A cet égard, deux grands modèles s'affrontent : le modèle d'assurance du revenu salarial et le modèle de transferts sociaux par l'impôt.

Au regard du modèle d'assurance du revenu salarial, le contenu des réformes réalisées ou prévues en Allemagne peut être analysé dans quatre domaines : les politiques de revalorisation des pensions et des salaires de référence, les politiques concernant la cessation d'activité, les relations entre les systèmes par répartition et l'investissement en capital humain et, enfin, les politiques de financement. Au regard de l'impact à long terme des mutations actuelles sur le marché du travail et de l'érosion du modèle familial traditionnel, l'évaluation des réformes outre-Rhin montre les limites et les insuffisances d'une politique exclusivement conforme au modèle d'assurance du revenu salarial, une stratégie qui pourtant gagne

en importance dans de nombreux pays de l'OCDE. Le contenu des propositions de la nouvelle coalition gouvernementale, sans rompre tout à fait avec le modèle d'assurance du revenu salarial, le complète par des mesures que l'on peut comprendre en référence au modèle de transferts sociaux par l'impôt.

La réforme des régimes publics de retraite en Allemagne présente un triple intérêt pour un observateur français

En premier lieu, les systèmes de retraite allemand et français ont une origine commune, même si leurs organisations institutionnelles respectives diffèrent sensiblement : tous deux ont pour fonction d'assurer le revenu d'activité en cas de cessation d'activité liée à l'âge. En cela, ils s'opposent aux systèmes à couverture universelle financée par l'impôt qui eux garantissent une pension sans rapport avec l'effort contributif préalable.

En deuxième lieu, l'Allemagne réunifiée pourrait connaître du point de vue des structures démographiques pertinentes dans le champ des retraites un avenir proche de celui promis à la France.

En troisième lieu, après une première réforme, adoptée par consensus entre les principales formations politiques du pays, et mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 1992, une deuxième réforme, votée en décembre 1997 par les seuls partis de l'ancienne coalition gouvernementale, le parti chrétien-démocrate (CDU) et le parti libéral (FDP) devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1999. La nouvelle coalition gouvernementale a décidé d'en abroger les principales dispositions et s'est engagée à lui substituer, sur la base de propositions pour l'essentiel déjà connues, un nouveau projet de loi d'ici deux ans. Cette situation a pour effet de replacer, dans le nouveau contexte politique européen, les réformes des régimes publics de retraite au centre des débats publics outre-Rhin, avant qu'ils ne rebondissent prochainement en France.

Mais il est des enjeux plus théoriques qui conduisent à s'intéresser aux réformes et aux débats qu'elles suscitent en Allemagne. Les réformes des systèmes publics de pensions ne peuvent en effet pas être conçues et analysées indépendamment des objectifs à assigner à l'assurance-vieillesse et des conceptions auxquels ils renvoient. Dans ce contexte, l'un des principaux enjeux des débats contemporains sur les réformes en Europe concerne les conceptions de la fonction d'assurance dévolue aux systèmes publics de retraite et l'ensemble des conséquences qui s'en déduisent en matière de distribution des ressources. A cet égard, deux grands modèles s'affrontent : le modèle d'assurance du revenu salarial et

le modèle de transferts sociaux par l'impôt (Lechevalier 1997a). La lecture des débats allemands conduira à évaluer la pertinence et les conséquences de réformes adoptées selon les recommandations qui se déduisent du modèle d'assurance du revenu salarial; une stratégie qui gagne en importance dans de nombreux pays de l'OCDE.

Après un exposé succinct de l'architecture et des principes de fonctionnement du système de retraite allemand, sera présentée la projection à long terme du rapport de dépendance, afin de mieux cerner le contexte dans lequel les réformes des régimes publics de pensions — auxquelles est exclusivement consacrée cette analyse — viennent s'inscrire. Une fois mis en perspective au regard du modèle d'assurance du revenu salarial, le contenu de ces réformes sera ensuite détaillé et analysé, avant que leur impact ne soit évalué et les propositions de la nouvelle coalition gouvernementale exposées. Quelques enseignements pourront alors être tirés en conclusion quant aux réformes à envisager en France.

Architecture du système allemand de pensions et principes de fonctionnement

L'assurance-vieillesse-invalidité est constituée de quatre grands ensembles d'inégale importance : l'assurance pension légale — APL dans la suite en français, *Gesetzliche Rentenversicherung* —, qui couvre la totalité des salariés non fonctionnaires, le régime (fictif) des fonctionnaires, le régime des agriculteurs et les régimes des « non salariés — non agricoles ». A elle seule, l'APL — qui, il est vrai, couvre une partie importante des artisans — verse nettement plus des deux tiers de l'ensemble des prestations sociales destinées à couvrir le risque vieillesse en RFA, et plus de 90 % de la masse des prestations perçues par les salariés. Dans ces conditions, une réforme de l'APL en RFA revêt une importance bien plus considérable encore qu'en France.

S'agissant de l'articulation entre les niveaux de couverture, tous les fonctionnaires et salariés du secteur public bénéficient *de facto* de régimes de protection intégrés. La moitié des salariés du secteur privé des anciens *Länder* — essentiellement ceux qui travaillent dans les grandes entreprises des branches traditionnelles, qui sont qualifiés et qui disposent de salaires avantageux — bénéficient d'une couverture complémentaire offerte par les caisses d'entreprises suivant des modalités diverses¹. La couverture par les caisses d'entreprises est plutôt en régression ces quinze dernières années, de sorte que près de 50 % des salariés du secteur privé ne bénéficient que de la pension versée par l'APL.

L'assurance-vieillesse n'a jamais été généralisée à l'ensemble de la population en RFA, la loi de 1972 favorisant toutefois les possibilités

1. Sur les caisses d'entreprise voir, par exemple, Schmähl et Böhm (1994).

d'assurance volontaire pour tous les résidents. Les personnes exclues, pour une raison ou pour une autre (salaire mensuel inférieur à 620 DM, durée d'assurance insuffisante, activité à temps partiel n'ouvrant pas droit à assurance, certains non salariés, etc.), et ne disposant pas de ressources suffisantes au terme de leur activité, doivent s'en remettre à l'aide sociale.

Les principes de fonctionnement de l'APL ont été posés par la réforme de 1957, initiée par le gouvernement Adenauer². Cinq points méritent d'être soulignés.

1. La loi a instauré un nouveau mode de calcul des pensions, qui prend en compte l'effort contributif sur l'ensemble de la durée d'assurance validée; l'objectif était de garantir au retraité ayant travaillé 40 années durant, en percevant exactement le salaire moyen, un taux de remplacement du salaire moyen brut égal à 60 %³. A la suite des simplifications auxquelles a donné lieu « la réforme 1992 » (*cf. infra*), la formule de liquidation des pensions en RFA peut être décomposée de la manière suivante (Schmähl 1998) : le montant de la pension dépend en premier lieu de la carrière salariale de chaque assuré, c'est-à-dire du salaire soumis à cotisation relativement au salaire moyen. Plus précisément, le salaire individuel perçu (W) est rapporté, année après année, au salaire moyen de tous les assurés sociaux (W^m). Ce ratio donne le montant de points personnels (PP) acquis par année :

$$(1) \quad PP_t = \frac{W_t}{W_t^m}$$

Par exemple, un assuré social qui perçoit une année donnée exactement le salaire moyen bénéficie d'un point. Au moment de la liquidation, on calcule la somme des points personnels acquis tout au long de la durée d'assurance validée. Ainsi un assuré social ayant, par hypothèse, perçu en moyenne pendant 45 ans exactement le salaire moyen bénéficie de 45 points personnels — ce cas correspond à celui de la pension dite « standard » qui, comme on le verra, joue un rôle clé dans le processus de réformes.

Ces points personnels sont ensuite multipliés par deux grandeurs qui sont identiques pour tous les assurés et déterminent le montant de la pension (P).

$$(2) \quad P_t = S \cdot PP \cdot VA_r \cdot s$$

2. La « valeur actuelle des pensions » (VA) correspond à la valeur de la pension (en DM) par un point personnel l'année t . C'est par son intermédiaire que les pensions sont revalorisées : jusqu'en 1992, la « valeur

2. Pour plus de détails, voir Stolleis (1989).

3. Pour apprécier cet objectif, il faut être attentif au fait que sont prélevés sur les salaires bruts en Allemagne non seulement les cotisations sociales mais aussi l'impôt direct.

actuelle » était en principe indexée sur la variation du salaire brut moyen des assurés sociaux l'année précédente.

Le facteur d'accès à la pension (s) varie quant à lui suivant le type de pension perçu. Il est égal à 1 pour les pensions vieillesse, à 0,6 pour les pensions de réversion ou à 0,667 pour les pensions d'invalidité professionnelle⁴. Ce facteur d'accès peut faire l'objet d'une minoration ou d'une majoration suivant l'âge effectif de liquidation des pensions par rapport à l'âge légal (*cf. infra*).

3. Ce mode de calcul des pensions, en particulier le fait que le montant de la pension dépende intégralement du nombre d'années de cotisations, rend indispensable l'existence de « périodes assimilées » de diverses natures. Il n'existe en revanche aucune prestation minimale garantie, à l'exception d'un minimum contributif (*Rente nach Mindesteinkommen*) au champ d'application limité.

4. En ce qui concerne les conditions d'ouverture des droits, l'âge légal de liquidation des pensions a toujours été de 65 ans, avec une condition minimale d'assurance réduite à 5 ans en 1984. Toutefois, trois grandes modalités de cessation d'activité à partir de 60 ans avaient été mises en place : dès 1957 la pension pour les femmes à 60 ans, la pension pour les chômeurs de longue durée à 60 ans, et, à partir de 1972, la retraite dite « flexible » à 63 ans pour les salariés ayant cotisé au moins 35 ans. A cela s'ajoutait la pension d'inaptitude à 60 ans pour les personnes handicapées.

Parallèlement, l'APL verse également des pensions d'invalidité et d'invalidité professionnelle, qui peuvent être perçues indépendamment des conditions d'âge, pour peu qu'une période d'assurance minimale soit satisfaite et que l'état de santé le justifie. Ces pensions sont converties en pension vieillesse à l'âge de 65 ans. Les pensions de réversion sont, quant à elles, équivalentes dans le cas général à 60 % de la pension de l'ayant droit décédé et conditionnées au seul mariage, mais le cumul de ce droit dérivé avec un revenu d'activité est, le cas échéant, soumis à certaines limites.

Avant le 1.1.1992, si l'assuré repoussait l'âge de liquidation de ses droits au-delà de 65 ans, il obtenait pour chaque mois supplémentaire une majoration de 0,6 % de la pension annuelle, dans la limite de deux ans. Les assurés ayant liquidé leur pension à 65 ans peuvent continuer à percevoir des revenus salariaux dans certaines limites.

5. Le mode de financement en vigueur obéit au principe de la répartition. A la fonction de salaire de remplacement des pensions correspond un financement par cotisations assis sur ces mêmes salaires, dans la limite

4. Un assuré social qui s'est vu reconnaître 45 points personnels (cas de la pension standard) bénéficiait en 1996 d'une pension vieillesse mensuelle brute égale à : $45 \times 1 \times 46,67$ (valeur actuelle des pensions dans les anciens Länder au 1.7.1996) = 2 100,15 DM, soit une pension mensuelle nette de 1 946,3 DM équivalente à environ 70 % du salaire mensuel moyen net de cotisations sociales et d'impôt direct prélevé à la source.

d'un plafond égal à environ deux fois le salaire moyen. Elles sont prises en charge à parts égales par les salariés et les employeurs. Les prestations sont aussi financées en partie grâce à une contribution publique (environ 17 % des dépenses avant les réformes). Celle-ci se justifie par l'existence de prestations pour lesquelles des cotisations équivalentes n'ont pas été versées au préalable.

Enfin, pour apprécier le niveau de vie des retraités allemands comme pour comprendre certaines dispositions importantes des réformes menées outre-Rhin, il convient de noter que le mode actuel d'imposition des pensions (*Ertraganteilsbesteuerung*) conduit à n'inclure dans l'assiette soumise au prélèvement qu'une partie de la pension. Ce mode d'imposition repose sur l'idée, qu'au moment du départ à la retraite un capital (fictif) a été accumulé par le paiement des cotisations au cours de la phase d'activité, et qu'il est ensuite consommé sous la forme d'une rente viagère, pendant la durée de vie moyenne encore à courir. Seuls les « intérêts », soit encore « la part imputable au rendement » (ce dernier étant fixé par la loi) sont imposables. Concrètement, cela a pour effet d'exonérer d'impôt direct l'immense majorité des pensions vieillesse.

Sont en revanche prélevées sur les pensions depuis le milieu des années quatre-vingt une cotisation maladie équivalente à la part « salariée » du taux moyen de cotisation à l'assurance maladie et, depuis 1994, une cotisation à l'assurance dépendance.

Le contexte des réformes

Afin de mettre en perspective les réformes, on se limitera ici à présenter (tableau 1), sans les discuter, les principales hypothèses sous-jacentes à la projection du rapport de dépendance (retraités/actifs occupés) qui a été récemment réalisée afin d'évaluer l'impact des réformes⁵, avant de mentionner d'autres mutations en cours qui affecteront les systèmes d'assurance-vieillesse et jouent par conséquent un rôle important dans les débats sur les réformes.

Les événements consécutifs à la chute du mur et à l'ouverture des frontières à l'Est vont modifier à la marge l'avenir démographique de l'Allemagne, non pas en raison d'une structure très différente de la population est-allemande, mais en raison d'importants flux migratoires, ceux déjà en cours et ceux attendus au siècle prochain.

5. L'institut Prognos a publié en juin 1998 un rapport d'évaluation de la réforme qui aurait dû être mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 1999, commandité par l'association des caisses d'assurance-vieillesse allemandes, et sur les résultats duquel nous nous appuyerons ultérieurement (voir la quatrième partie) pour évaluer l'impact des réformes et des propositions concurrentes.

1. Les principales hypothèses sous-jacentes aux projections de Prognos.

Variables socio-démographiques				
Fécondité	Anciens <i>Länder</i> : 1,4 enfant par femme Nouveaux <i>Länder</i> : alignement progressif d'ici 2010.			
Mortalité	Anciens <i>Länder</i> : tendancielle Nouveaux <i>Länder</i> : alignement progressif d'ici 2012			
Solde migratoire	Anciens <i>Länder</i> : + 150.000 par an. En cumulé (1995-2040) : 6,5 millions Nouveaux <i>Länder</i> : +40.000 par an. En cumulé (1995-2040) : 1,8 million			
Population active (RFA)	1995-2101 : +0,1% par an. 2010-2040 : -0,75% par an			
Variables macroéconomiques (taux de croissance annuel)				
	Variante haute		Variante basse	
Croissance du PIB en volume	1995-2010 : 2,1	2005-2040 : 1,4	1995-2010 : 1,4	2010-2040 : 0,5
Croissance du PIB par tête	1995-2040 : 1,9		1995-2040 : 1,1	
Population salariée occupée	1995-2010 : 0,1	2010-2040 : -0,5	1995-2010 : -0,4	2010-2040 : -0,8
Taux de chômage	2010 : 9,4	2040 : 4,7	2010 : 13,3	2040 : 12,6
Productivité tendancielle du travail	1995-2010 : 1,7	2010-2040 : 1,8	1995-2010 : 1,5	2010-2040 : 1,2
Salaire brut par tête en DM constants	1995-2010 : 1,3	2010-2040 : 1,7	1995-2010 : 1,3	2010-2040 : 1,0
Salaire net par tête en DM constants	1995-2010 : 1,2	2010-2040 : 1,5	1995-2010 : 0,9	2010-2040 : 0,6

Source : Prognos, 1998.

La République Fédérale est en effet devenue depuis 20 ans et devrait demeurer au siècle prochain un grand pays d'immigration. Dans le cadre d'un scénario moyen, si les flux migratoires ne suffiront certes pas à compenser le déficit des naissances, ils modifieront à la marge la structure de la population allemande : la part des plus de 60 ans dans les anciens *Länder* devrait s'élever de 21 % à 33 % et dans les nouveaux de 19 % à 37 %, de sorte que le rapport des 60 ans et plus aux 20-60 ans pour l'Allemagne unifiée pourrait être compris dans une fourchette allant de 65 à 75 % en 2040, soit un niveau proche de celui attendu dans le cas français (Dihn, 1994).

La projection de la population active (ou salariée) occupée s'appuie sur deux scénarios macroéconomiques à long terme pour le moins « assez prudents », dont on trouvera les principaux résultats dans le tableau ⁶. Ces deux scénarios se distinguent pour l'essentiel au regard des hypothèses faites quant à l'environnement européen et mondial, plus

6. Le modèle macroéconomique et le modèle démographique sont indépendants l'un de l'autre.

ou moins favorable, au rythme du progrès technique, ainsi qu'au contenu des négociations salariales.

Compte tenu de ce jeu d'hypothèses, le rapport des plus de 65 ans au nombre d'actifs occupés, indicateur approximatif du rapport de dépendance (retraités/cotisants), égal à 40,8 % en 1995 se situerait dans une fourchette comprise entre 77 et 88 % en 2040, soit, là encore, des ordres de grandeur assez proches de ceux attendus à terme dans le cas français (CGP 1995).

La projection du rapport de dépendance ne prend en compte qu'imparfaitement un certain nombre de transformations en cours du marché du travail, qui revêtent une importance particulière dans le contexte allemand. Si globalement la part des emplois à temps plein et à durée indéterminée dans le total des emplois n'a baissé que de 4 à 5 points ces dix dernières années (56 % en 1995), deux catégories d'emplois ont néanmoins connu une nette montée en puissance au cours de cette période. La première recouvre les emplois à activité réduite, caractérisés par une rémunération inférieure à 620 DM par mois (soit le « plancher » d'assujettissement aux assurances sociales), dont le nombre serait de l'ordre de 4 millions en 1997, contre 1,4 à 1,8 million dix ans auparavant⁷. La seconde catégorie d'emplois concerne l'activité dite des « pseudo-non salariés » (*Scheinselbstständige*), qui correspond à des situations d'externalisation par les entreprises donneuses d'ordre d'activités qui donnent lieu *de facto* à l'assujettissement caractéristique du contrat de travail salarié. Par définition, les évaluations quantitatives de ce type d'emplois sont moins précises et plus controversées : en 1997, entre 1,3 et 1,5 million de personnes seraient dans cette situation à titre d'activité principale. Ces nouvelles formes d'activité n'ont pas seulement pour effet de diminuer à court terme l'assiette des cotisations sociales, elles posent à long terme le problème des droits à la retraite d'une part croissante du salariat allemand. Rappelons que l'altération du modèle familial traditionnel (hausse des divorces, concubinage, parents isolés) va dans le même sens.

Les réformes engagées : mise en perspective et contenu

L'ALP a fait l'objet de deux réformes d'ampleur significative au cours des dix dernières années, qui cependant préservent les principes de fonctionnement fondamentaux en vigueur jusque là⁸. La première réforme

7. Sur ces données, voir Becker et Faik, 1998. La part des emplois à temps partiel dans le total emplois salariés a, quant à elle, atteint 19 % en 1996 (38,2 % pour les femmes), contre 11 % en 1985.

8. Les deux principales options concurrentes — un système de pensions universelles et l'introduction d'un financement par capitalisation — ont été écartées. Pour une introduction à ces débats dans le contexte allemand, voir par exemple Schmähl, 1990.

est le fruit d'un consensus élaboré après un long débat entre les partenaires sociaux, puis, au Parlement, entre les trois principales formations politiques du pays. La loi finalement adoptée le 18 décembre 1989 — « loi de réforme des pensions 1992 » (*Rentenreformgesetz* 1992, dite « réforme 1992 » dans ce qui suit) —, avec entrée en application au 1^{er} janvier 1992, reprend dans ses grandes lignes les principales mesures préconisées par les partenaires sociaux, gestionnaires de l'assurance pension, dans un rapport de 1987 (VdR, 1987).

Au milieu des années quatre-vingt-dix, au moment où le débat sur le *Standort Deutschland* (la compétitivité de l'Allemagne comme lieu de production et d'investissement) battait son plein et alors que la récession avait conduit à une majoration du taux de cotisation, l'impact à terme de cette première réforme a été jugé insuffisant. Le gouvernement s'est alors appuyé sur le rapport d'une commission d'experts⁹, pour rédiger un texte de loi, définitivement adopté en décembre 1997 par la seule coalition gouvernementale, et baptisé « réforme des pensions 1999 » (*Rentenreformgesetz* 1999, appelée « réforme 1999 » par la suite ici), en raison de la date prévue d'entrée en application au 1^{er} janvier 1999. C'est cette deuxième réforme que la nouvelle coalition gouvernementale formée par le SPD et les Verts a décidé de remettre partiellement en cause en s'engageant à lui substituer un nouveau projet d'ici le 31 décembre 2000.

Réforme des régimes publics de retraite et modèle d'assurance du revenu salarial

Sans revenir sur les fondements et les termes du débat théorique sous-jacent, on se limitera ici à expliciter brièvement les conséquences des réformes des régimes publics de pensions visant à restaurer ou à renforcer la logique d'assurance du revenu salarial. Quatre grandes questions seront passées en revue : les politiques d'indexation des pensions et des salaires de référence (a), les politiques concernant la cessation d'activité (b), les relations entre les systèmes d'assurance-vieillesse et l'investissement en capital humain (c), et, enfin, des politiques de financement (d). Ce préalable nous permettra de clarifier le contenu des réformes conduites outre-Rhin (comme dans d'autres pays) et, ultérieurement, de discuter, plus généralement, de la pertinence de cette stratégie.

a) Le modèle d'assurance du revenu salarial repose sur une qualification des assurés comme personnes exerçant une activité professionnelle. Définir le risque comme risque professionnel, lié à l'activité de production, c'est choisir de mettre chacun à contribution en fonction de

9. Commission réunissant des économistes et des politiques (*Rentenkommission*, 1997).

son efficacité productive et de fixer « l'indemnisation » à proportion de celle-ci. Il s'agit alors d'assurer la capacité à conserver un revenu salarial dans le cadre d'une communauté de risque limitée aux cotisants.

Dans ce contexte, le principe « d'équivalence relative » joue un rôle majeur quant au contenu des réformes à entreprendre. Conformément à ce principe, la logique de fonctionnement d'un système assurantiel est de garantir aux retraités qu'ils disposeront non pas d'un certain niveau de pension mais d'une certaine position dans la hiérarchie des revenus. Il doit y avoir en conséquence — compte tenu du taux de remplacement — une équivalence entre le montant des prestations dont bénéficie l'assuré et le montant des cotisations versées par celui-ci pendant tout ou partie de sa carrière, montants exprimés en termes de salaire moyen des assurés sociaux, qui est l'unité de compte des droits à la retraite.

L'application du principe d'équivalence relative, en coupe instantanée comme du point de vue longitudinal, requiert que les pensions liquidées et les salaires pris en compte sur l'ensemble de la durée d'assurance soient revalorisés uniformément en fonction de la croissance du salaire moyen. Au regard du niveau de vie atteint par les retraités et de l'accroissement des charges à venir, c'est désormais en faveur d'une parité nette qu'il convient d'opter. Mais l'objectif de parité nette reste en soit relativement indéterminé. Il peut être conçu à partir de deux cas polaires : le modèle de la revalorisation brute « modifiée » (Schmähl, 1988b), et celui de la parité nette « intégrale ».

Le premier modèle revient à revaloriser les pensions conformément à la variation du salaire moyen brut l'année précédente, mais à corriger ce taux par un facteur prenant en compte la variation du taux de cotisation à l'assurance-vieillesse. Cette première formule n'exclut en rien que la parité nette puisse être comprise plus globalement, mais les réformes à mettre en œuvre pour l'accomplir ne devraient pas concerner le mode de revalorisation des pensions, c'est-à-dire être conduites dans le cadre de l'assurance-vieillesse, sauf à dévoyer le caractère contributif du système. Dans une deuxième optique, qui embrasse l'ensemble des prélèvements sociaux, parce que l'appréhension des transferts intergénérationnels n'est plus bornée, comme précédemment, à la seule communauté de risque (vieillesse) fermée, il s'agit de revaloriser les salaires de référence et les pensions en fonction de l'évolution du salaire net de tout prélèvement socio-fiscal.

b) Il existe une liaison logique entre la conceptualisation théorique des assurances sociales et les effets prêtés aux systèmes publics de pension sur les comportements d'offre de travail, notamment en fin de carrière. Les réformes préconisées en matière de liquidation des pensions varient en conséquence suivant l'approche privilégiée. L'approche référée au modèle d'assurance du revenu salarial met l'accent, dans une perspective qui s'appuie sur la théorie du cycle de vie, sur la liaison entre le montant des cotisations versées et le montant des prestations à rece-

voir. Si du côté de l'offre de travail, bien des modélisations du choix de la décision de cessation d'activité sont envisageables¹⁰, un impératif s'impose dans tous les cas : la formule de liquidation des pensions doit être aussi neutre que possible, afin que, compte tenu des préférences individuelles, l'arbitrage (offre de) travail-loisir ne soit pas altéré. Cela nécessite que le montant de la prestation à recevoir soit strictement et pleinement fonction de la durée d'assurance validée. Concrètement, pour un âge légal donné de liquidation des pensions, il faut que soient instaurés des abattements et des majorations actuariels en cas d'anticipation ou de report de la date de liquidation par rapport à l'âge légal.

c) Au cœur des débats sur les systèmes d'assurance-vieillesse par répartition et l'investissement en capital humain, il y a interrogation sur la qualification de la prestation fondant le droit aux pensions vieillesse. Du point de vue du modèle qui nous intéresse ici, la prestation à prendre en compte est la contribution à la production appréciée à partir du revenu salarial tout au long de la durée d'assurance. Le problème est alors le suivant : en faisant des bénéficiaires attendre du capital humain un bien collectif pur au niveau des générations, sans pour autant comporter d'incitations à la procréation et à l'éducation des enfants, les systèmes d'assurance du revenu salarial financés par répartition souffrent d'une incohérence. Pour y faire face, il est indispensable de prendre en compte le coût d'opportunité des périodes d'éducation dans la biographie de l'assuré — mais non les coûts d'entretien des enfants, puisque ceux-ci doivent être subventionnés au moyen des prestations familiales (Gallon, 1993).

Concrètement, les périodes de cessation d'activité consacrées aux enfants devraient être génératrices de droits à pension et être évaluées en fonction du salaire obtenu en moyenne tout au long de la durée d'assurance ou, selon le degré de subventionnement souhaité, au *pro rata* du salaire moyen. Puisque les enfants sont un bien collectif qui bénéficie à la collectivité nationale dans son ensemble, le besoin de financement qui s'en déduit devrait être pris en charge par tous les citoyens : les caisses d'assurance-vieillesse percevant de l'Etat les fonds nécessaires. On en vient ici au problème de financement.

d) La question du financement des assurances sociales revêt plusieurs aspects. C'est la nature des prélèvements à mettre en œuvre, de même que le mode d'affectation des recettes que l'on vise ici. Le choix d'une clé de répartition du financement entre les cotisations et l'impôt ne peut être fondé indépendamment des objectifs visés en matière de formation et de redistribution des revenus, et des effets qui en sont attendus sur l'allocation des ressources, c'est-à-dire pour l'essentiel dans ce contexte, au rôle que doit y jouer le principe d'équivalence relative. Deux types de

10. Pour une synthèse, voir Hurd, 1990, Blanchet et Brousse, 1993, et les références citées là.

mesures interdépendantes s'en déduisent : celles qui ont trait à la configuration institutionnelle et aux politiques de financement, celles qui concernent le niveau et l'évolution des contributions publiques.

Le modèle d'assurance du revenu salarial s'appuie sur une qualification de la protection sociale en termes de bien tutélaire individualisable, qui conduit à retenir une organisation institutionnelle décentralisée et une gestion des risques organisée en fonction du principe de la communauté de risque fermée. De ce point de vue, la séparation institutionnelle et financière des différentes caisses chargées de gérer les divers risques sociaux est à renforcer. Le volume et la structure des flux financiers compensatoires entre les caisses jouent à cet égard un rôle déterminant. Sur la base du principe d'équivalence relative et de celui de la communauté de risques fermée, la règle générale doit être celle de l'imputation causale : l'institution chargée de couvrir le risque social doit prendre en charge les conséquences des dommages intervenus et procéder aux transferts financiers vers les caisses chargées de gérer les autres risques, à proportion des droits que font naître auprès de ces institutions la couverture sociale du risque.

De manière plus générale, le financement par cotisations doit être réservé aux prestations qui obéissent, compte tenu de la logique de report (à risques), au principe d'équivalence. Les prestations qui répondent à un objectif de redistribution des revenus et des risques autres que ceux pesant sur le revenu salarial doivent à l'inverse être couvertes par des transferts provenant des collectivités publiques et versés aux assurances sociales. Dans le cas inverse deux conséquences négatives en résulteraient : une majoration inefficace des coûts salariaux, puisque destinée au financement de prestations sans rapport avec le revenu salarial ; une redistribution « inversée » puisque ces prestations seraient financées par un prélèvement assis sur les seuls salaires, dans la limite du plafond.

Tout aussi importante que celle du niveau des contributions publiques apparaît être la question de leur réévaluation dans le temps. Le but est d'éviter que les contributions publiques soient actualisées de manière discrétionnaire.

Le contenu des réformes

Le contenu des réformes, celle appliquée depuis 1992, et celle prévue pour être mise en œuvre à partir de 1999, peut être décomposé en trois éléments, qui seront successivement passés en revue : le mode de revalorisation des pensions, leurs règles générales de liquidation, et, enfin, le mode de financement.

Les réformes du mode de revalorisation des pensions

La modification du mode de revalorisation du plafond de cotisations, des salaires de référence et des pensions est de loin la mesure quantitativement la plus importante du point de vue de la répartition intergénérationnelle des charges de financement, tant en ce qui concerne ses conséquences sur le niveau de vie relatif des retraités que s'agissant du montant des économies à en attendre, comme en attestent les récentes réformes dans de nombreux pays de l'OCDE.

En RFA, depuis 1984, les pensions étaient, en principe mais non en réalité, revalorisées en fonction de la variation l'année précédente du salaire moyen brut soumis à cotisations. Afin de parvenir à une « répartition équilibrée » — selon la lettre de l'avant-projet de loi de 1989 — des charges de financement entre les cotisants et les retraités à l'avenir, sans rompre pour autant avec la référence à la croissance des salaires, l'option finalement retenue par la réforme mise en œuvre à partir de 1992 a consisté à retenir une parité nette (« intégrale »).

L'objectif concret de la réforme est de stabiliser le niveau relatif de la pension standard nette — celle perçue par un retraité ayant cotisé 45 ans en percevant en moyenne le salaire moyen. La grandeur de référence pour le mécanisme de revalorisation reste les salaires bruts. Les pensions doivent être d'abord revalorisées l'année t , *via* la valeur actuelle des pensions, en fonction de la croissance par rapport à l'année $t-2$ du salaire brut moyen de tous les assurés sociaux au cours de l'année $t-1$. La valeur qui en résulte est corrigée par deux facteurs. Ces facteurs permettent d'apprécier l'évolution des prélèvements (part salariale des cotisations et impôt direct) portant respectivement sur les salaires et la pension standard. On a :

$$VA_t = VA_{t-1} \cdot (SB_{t-1}/SB_{t-2}) \cdot (QNS_{t-1}/QNS_{t-2}) \cdot (QNPS_{t,2}/QNPS_{t-1})$$

VA : valeur actuelle des pensions;

SB : salaire moyen brut;

QNS : rapport de la masse salariale nette sur la masse salariale brute;

$QNPS$: rapport de la pension nette standard à la pension brute standard.

La « réforme 1999 » avait pour principale finalité de compléter ce mécanisme de revalorisation. L'idée était d'introduire un facteur correctif tenant compte des évolutions démographiques dans la formule de liquidation et/ou de revalorisation des pensions, afin d'éviter une trop forte majoration du prélèvement et de faire peser en partie sur les retraités eux-mêmes l'accroissement des charges.

L'option retenue, consistant à introduire un facteur démographique correctif¹¹, laissait en suspens, en premier lieu, la question du choix précis de l'indicateur du vieillissement de la population. Le choix finalement arrêté s'explique à partir du constat de l'allongement constant de la durée de bénéfice des pensions. Cet allongement est imputable à deux facteurs : l'anticipation de l'âge légal de liquidation des pensions — un problème qu'a vocation à prendre en charge la réforme des conditions de liquidation des pensions — et l'accroissement de l'espérance de vie après 60 ans. C'est pour ces raisons qu'un indicateur de la variation de l'espérance de vie à 60 ans a été finalement retenu.

Restait à traiter, en second lieu, la question du choix d'un facteur correctif à introduire soit au sein de la formule de liquidation des pensions, soit dans le cadre d'une modification du mode de revalorisation. L'option arrêtée en faveur de la variable espérance de vie aurait pu conduire à privilégier, conformément aux méthodes en vigueur dans les assurances privées, la première solution. C'est d'ailleurs cette voie, qui a été choisie dans le cadre des réformes de structure conduites en Suède ou en Italie¹², où l'introduction de systèmes à « cotisations définies » rend, pour chaque cohorte, le montant des pensions fonction du capital (fictif) accumulé par le versement de cotisations, de sa rémunération, et de la durée (en espérance) de bénéfice de la retraite. En RFA, sans bouleverser le système en vigueur, il eût été possible d'opter pour une solution analogue sur le plan des principes en faisant varier, au moment de la liquidation, le montant des points personnels acquis en fonction de l'espérance de vie par cohorte (Rürup, 1996). Si cette solution a été écartée, c'est justement parce qu'un même effort contributif et, plus précisément, un même nombre de points personnels acquis, aurait donné droit à des pensions dont le montant aurait varié suivant l'année de liquidation des pensions (l'appartenance à telle ou telle cohorte). L'équivalence entre les cotisations versées et les pensions perçues, définie en termes de salaire moyen des assurés sociaux, aurait ainsi été altérée. En outre, les pensions déjà liquidées n'auraient pas été concernées, et l'effet modérateur sur les dépenses aurait par conséquent été de moindre ampleur.

C'est donc l'option en faveur d'une modification du mode de revalorisation par l'introduction d'un facteur démographique correctif qui avait été retenue (*Rentenkommission* 1997). Compte tenu de la réforme des conditions de liquidation des pensions, c'est l'espérance de vie à 65 ans qui avait été retenue, mais avec un délai important, puisqu'il s'agissait de prendre en compte la variation de l'espérance de vie en n-8 par rapport à sa valeur en n-9¹³. En réalité, compte tenu des perspectives sous-

11. La proposition visant à introduire en outre un facteur reflétant la situation sur le marché du travail (Bomsdorf 1996) a, en revanche, été abandonnée.

12. Sur la Suède, voir Scherman, 1996, sur l'Italie, voir Artni et Zanardi, 1996.

13. Retenir un délai de huit ans pour la variation de l'espérance de vie a été justifié par la commission d'experts par le fait que serait ainsi prise en compte la variation de l'espérance de vie depuis l'entrée en vigueur de la précédente réforme, au 1.1.1992.

jaçentes¹⁴, les modalités exactes du facteur correctif, pris en charge pour moitié par les retraités, avaient été plus prosaïquement conçues pour ramener le niveau net de la pension standard à 64 % du salaire moyen net à l'horizon de la projection, contre 70 % à l'heure actuelle. Il était au demeurant prévu que l'application du facteur correctif soit suspendue dans deux cas de figure : si sa prise en compte devait conduire à un taux négatif de revalorisation des pensions ; et si son application devait faire chuter la pension standard au-dessous de 64 %.

La réforme des conditions de liquidation des pensions

Au regard de l'âge moyen de transition vers l'inactivité chez les travailleurs âgés, l'Allemagne se situait dans la moyenne des pays de l'OCDE en 1995, pour les hommes (60,5 ans) comme pour les femmes (58,3 ans), mais aussi du point de vue de la décroissance de cet âge moyen depuis 1980 (OCDE 1998). Plus encore que l'âge de cessation d'activité, il apparaît que les taux de sortie d'activité¹⁵ sont fonction de la situation sur le marché du travail, mais que les modalités de ces sorties dépendent de manière déterminante des règles institutionnelles propres non seulement aux systèmes de retraite (âge légal, règles de calcul, règles de cumul salaire-pension et traitement fiscal de l'un et l'autre), mais plus généralement, de l'ensemble des mécanismes de protection sociale concourant aux sorties d'activité (assurance-chômage, invalidité, préretraites).

De ce point de vue, l'introduction de la retraite flexible à 63 ans en 1972, l'assouplissement des conditions de bénéfice des pensions d'inaptitude au début des années quatre-vingt, plus marginalement, l'instauration des préretraites au milieu des années quatre-vingt ont joué un rôle important. Mais deux éléments ont contribué à spécifier l'évolution de l'âge et des modalités de sorties d'activité en RFA : d'une part le couplage au sein d'une même institution des pensions vieillesse et invalidité, d'autre part, la réglementation dite des « 59 ans ».

Le bénéfice des pensions d'invalidité et d'invalidité professionnelle en Allemagne n'est pas soumis à une condition d'âge. Or, le fait marquant en ce domaine est que la jurisprudence de la plus haute juridiction sociale allemande (*Bundessozialgericht*), par des décisions rendues en 1969 et 1976, a établi que l'invalidité ne doit pas être jugée sur des critères purement médicaux, mais qu'elle implique la mise à disposition de postes de travail adaptés. En période de pénurie d'emplois, cette prise

14. Dans les simulations retenues, l'espérance de vie à 65 ans (hommes et femmes confondus) est censée s'accroître de 16,9 ans à 19,0 ans entre 1996 et 2030.

15. Le taux de sortie, défini par la proportion de personnes qui cessent leur activité à un âge donné parmi celles qui sont encore en activité (ou, suivant les variantes, l'étaient l'année précédente) est un indicateur plus fiable que l'âge moyen de cessation d'activité, qui est, lui, dépendant de la taille des différentes cohortes successives.

en compte de l'employabilité sur les marchés locaux de l'emploi a eu pour effet de faire des pensions d'invalidité la voie privilégiée de liquidation des droits à pension¹⁶. Au début des années quatre-vingt, plus d'un assuré social sur deux l'emprunte. Si une modification législative intervenue en 1984 a eu pour effet de faire remonter nettement, pour les femmes notamment, la part des pensions liquidées à 65 ans, une liquidation sur quatre se fait toujours par l'intermédiaire d'une pension d'invalidité.

Mais au cours des années quatre-vingt, c'est un autre dispositif institutionnel qui va prendre le relais : la réglementation « sur les 59 ans » pour les chômeurs âgés. Avec l'allongement des durées d'indemnisation, ce dispositif va permettre aux chômeurs âgés, dès 57 ans, de conserver l'équivalent de leur salaire net jusqu'à la liquidation de leur pension à 60 ans.

2. Types de pensions liquidées auprès de l'assurance pension légale

Hommes et femmes, en % du total

	Invalidité	Vieillesse, dont :					Total
		65 ans	retraite flexible	Inaptitude	Chômeur	Femme 60 ans	
1973	37,5	29,9	17,9	0,5	2,7	11,5	100
1981	51,7	11,2	5,7	8,8	5,4	17,0	100
1990	26,7	34,7	10,5	5,9	7,8	14,4	100
1996	24,8	29,9	8,3	5,4	15,4	16,1	100

Source : données VdR, 1997.

C'est dans ce contexte qu'ont été conçues les réformes des conditions de liquidation des pensions, visant à améliorer le rapport de dépendance à long terme. Outre celle de l'âge légal de référence, la réforme des conditions de liquidation des pensions concerne, du point de vue institutionnel, trois questions : celle du caractère rigide ou flexible de la limite d'âge légal (1), celle du caractère total ou partiel de la cessation d'activité (2), celle des modalités de prises en charge des cessations d'activité définitives (type de pension notamment) (3). La loi mise en œuvre depuis 1992 concerne ces trois champs, en partie interdépendants. A cela est venue s'ajouter une réforme des périodes assimilées, qui fera l'objet d'une brève mention (4).

1. La première mesure, inspirée par la réforme conduite aux Etats-Unis, ne consiste pas en un recul pur et simple de l'âge de départ à la retraite. Certes, les dispositifs actuels permettant aux assurés sociaux de

16. Cette substitution des pensions d'invalidité aux pensions vieillesse est équivalente à une forte baisse de l'âge auquel les pensions sont liquidées : non seulement les bénéficiaires des pensions d'invalidité sont plus jeunes, mais leur âge moyen n'a cessé de décroître depuis 1980 (il a atteint 53 ans pour les hommes et 51 ans pour les femmes en 1996, contre respectivement 62,5 et 63 ans pour les pensions vieillesse — VdR 1997).

liquider par anticipation leurs droits à pension vont, à terme, disparaître, mais ceux-ci pourront néanmoins continuer à devancer l'âge légal de 65 ans. Dans ce cas, ils devront cependant subir des abattements (*Versicherungsabschläge*) sur le montant de leur pension.

Selon la « réforme 1992 », l'âge ouvrant droit au bénéfice des principaux dispositifs de cessation anticipée d'activité (soit, actuellement, 60 ans pour les femmes et les chômeurs, et 63 ans pour la retraite « flexible ») doit être repoussé à 65 ans à partir de 2001, au rythme de trois mois par an entre 2001 et 2004, puis de six mois au-delà de cette date. Le terme du processus devait donc être l'année 2006 pour la retraite flexible et l'année 2012 pour les autres modalités de liquidation anticipée des pensions ; les premières cohortes pleinement concernées tant dans l'un et l'autre cas étant celles nées respectivement en 1943 et 1952.

Les assurés sociaux pourront cependant continuer à anticiper l'âge légal de liquidations à 65 ans, mais ils devront en ce cas subir des abattements. A l'avenir, les pensions liquidées par anticipation, dans la limite de trois ans vont subir un abattement uniforme de 0,3 % par mois, soit 3,6 % par an ou encore, au maximum, 10,8 % (pour trois ans). A l'inverse, si la liquidation est repoussée au-delà de 65 ans, une majoration de 0,5 % par mois est accordée sans limitation temporelle.

La coalition dirigée par le Chancelier Kohl avait prévu, par une première loi adoptée en 1996, puis dans le cadre de la « réforme 1999 » d'avancer le calendrier du report ; l'âge de bénéfice à taux plein des pensions d'inaptitude, actuellement de 60 ans, devant être lui aussi retardé à 63 ans d'ici 2002.

2. Depuis le 1^{er} janvier 1992, les assurés sociaux peuvent également bénéficier de pensions partielles, inspirées de l'exemple suédois. Les assurés ont désormais le choix entre trois possibilités : ils peuvent bénéficier d'une pension effective égale à un tiers, à la moitié ou aux deux tiers de la pension totale à laquelle ils auraient droit. Ce choix leur est offert dès qu'ils atteignent l'âge de bénéfice d'une quelconque pension vieillesse. A la différence de la retraite progressive mise en place en France, les pensions partielles en RFA sont accordées sans conditions d'assurance ou d'ancienneté dans l'entreprise.

Le choix, s'il existe, en faveur d'une retraite partielle d'un taux donné, s'explique par les règles régissant le cumul emploi-retraite et par le montant du revenu perçu par l'assuré, dans la limite du plafond, au cours des douze mois précédant le dépôt de la demande de liquidation. *Grosso modo*, le principe suivant prévaut : plus le salaire perçu jusque là était faible, plus le taux de la pension partielle est élevé, et plus le plafond pour les revenus salariaux autorisés à être cumulés est faible (et inversement).

3. L'analyse conduite au niveau international (Casey 1989) montre que, jusqu'à présent, la suppression d'un dispositif de cessation anticipée d'activité a toujours conduit à une utilisation plus intensive d'autres dispositifs existants ou encore à la création de nouveaux instruments aux mêmes fins. A cet égard, le principal problème dans le cadre institutionnel allemand était lié à l'absence de révision des conditions de bénéfice des pensions d'invalidité. Avec le report progressif de l'âge d'ouverture des dispositifs anticipés d'activité mis en œuvre par la « réforme 1992 », le risque est en effet grand que l'on assiste à l'avenir, comme cela s'est déjà produit par le passé, à un accroissement de la part des pensions d'invalidité dans le total des pensions liquidées. C'est pourquoi la « réforme 1999 » avait prévu de profondes modifications du droit des prestations en ce domaine (Heide, Stahl, Wollschläger, 1998). Elle prévoyait d'instaurer à l'avenir une unique prestation d'invalidité accordée exclusivement en fonction du degré d'incapacité de travail — les pensions d'invalidité professionnelle étant donc supprimées du champ de la prise en charge —, indépendamment de la situation sur le marché de l'emploi.

4. Dans un système de pensions qui prend en compte l'effort contributif sur l'ensemble de la durée d'assurance (de 17 ans à l'âge de la retraite), les périodes dites assimilées et les majorations diverses jouent un rôle important. Ces périodes ont fait, elles aussi, l'objet de réformes. On ne retiendra ici que les deux points les plus significatifs en termes de principes et d'impact financier.

La « réforme 1992 » convertit les périodes de bénéfice des prestations chômage et maladie en périodes de cotisations effectives. En conséquence, les cotisations doivent être versées par les caisses concernées (maladie, Office fédéral du travail) à l'assurance-vieillesse sur une base équivalente à 80 % du revenu salarial précédemment perçu, et les droits à pension auxquels elles ouvrent droit sont également calculés sur cette base.

Le droit ouest-allemand connaît, depuis 1986, des « périodes d'éducation des enfants » (*Kindernerziehungszeit*). Une année de cotisation par enfant élevé est reconnue aux personnes ayant eu la responsabilité de l'éducation, et validée à hauteur de 75 % du salaire moyen soumis à cotisation, à condition que des revenus supérieurs à ce niveau ne soient pas perçus par ailleurs. La « réforme 1992 » avait porté de une à trois ces années validées pour l'éducation des enfants pour toutes les naissances postérieures au 1^{er} janvier 1992. Malgré ces améliorations, la Cour constitutionnelle avait, dans plusieurs arrêts, mis en demeure le législateur d'entreprendre une réforme de plus grande ampleur afin de revaloriser les droits à pension des parents, notamment celui des femmes qui demeurent en activité. Qui plus est, la conversion des pensions est-allemandes conformément au droit en vigueur dans les anciens *Länder* aura pour effet, à terme, une fois les dispositifs transitoires d'accompagnement de

la transition venus progressivement à échéance, de pénaliser une majorité de retraitées des nouveaux *Länder* (Lechevalier, 1997b). Dans le système de retraite est-allemand, ces dernières se voyaient en effet notamment reconnaître d'importants droits à pension pour l'éducation des enfants, y compris en cas de poursuite de l'activité professionnelle.

C'est à la correction de cette législation que procédait la « réforme 1999 ». Elle prévoyait, en premier lieu, une augmentation progressive, d'ici au 1^{er} juillet 2000, de la valorisation des périodes d'éducation des enfants de 75 à 100 % du salaire moyen, pour les nouvelles liquidations comme pour les pensions déjà liquidées. En outre et surtout, ces périodes d'éducation seront désormais prises en compte, comme dans l'ex système est-allemand, de manière additive, de sorte qu'en bénéficieront également, dans certaines limites, les femmes n'ayant pas interrompu leur activité professionnelle. Ces dispositions ne seront pas remises en cause.

La réforme du financement

La réforme du montant et du mode de réactualisation des contributions publiques s'inscrit dans un cadre qui touche aux modalités plus générales gouvernant le financement de l'APL. Avant de le présenter, il est nécessaire de situer brièvement les enjeux.

Depuis 1957, l'évolution de la contribution publique à l'APL est indexée sur la variation du salaire brut moyen des cotisants, soit une variable sans rapport avec l'évolution réelle des dépenses. En conséquence, la part de la contribution publique dans le total des dépenses a constamment régressé de 32 % en 1957 à 17,7 % en 1986. Le taux de cotisation, pour sa part, avait en revanche été majoré de 4,7 points : de 14 à 18,7 % (1967-1991). Plusieurs études effectuées en Allemagne ont pourtant établi que la part des prestations qui ne répondent pas à l'objectif d'assurance du revenu salarial s'élève à 25-30 % du total des prestations (Rehfeld et Luckert, 1989).

Au terme de la loi votée en 1989, et après majoration, la revalorisation annuelle de la contribution publique (CP), est désormais fonction de l'évolution du salaire moyen par actif occupé (SM) l'année $t-2$ par rapport à l'année $t-3$, telles que ces grandeurs résultent des comptes nationaux, et de la variation du taux de cotisation (TC) (hors contributions publiques) entre l'année $t-1$ et l'année t , pour laquelle la contribution publique doit être fixée. La formule de revalorisation annuelle de la contribution publique s'écrit ainsi :

$$CP_t = CP_{t-1} \cdot (SM_{t-2} / SM_{t-3}) \cdot (TC_t / TC_{t-1}).$$

Cette modification du niveau et de la revalorisation des contributions publiques vient s'inscrire dans le cadre plus général d'un mécanisme automatique de réajustement, qui lie les principales variables entre elles et permet de contenir la hausse du taux de cotisation.

Selon la loi de 1989 portant réforme de l'APL, le taux de cotisation doit, à partir de 1992, être fixé, avant septembre (avec mise en oeuvre au 1^{er} janvier suivant), de manière telle que les réserves de financement de l'APL ne soient pas inférieures à un mois de dépenses au terme de l'année suivante. En cas d'insuffisance prévue des réserves, la hausse du taux de cotisation est contenue car : d'une part, cette hausse s'accompagne d'une majoration des contributions publiques et en conséquence les cotisations progressent, toutes choses égales par ailleurs, moins rapidement ; d'autre part, le mécanisme d'indexation des pensions, visant à garantir le niveau net de la pension standard, conduit à répercuter la hausse du taux de cotisation sur les prestations par une moindre revalorisation de celles-ci et donc à une économie sur les dépenses. En conséquence, la masse des prestations à financer progresse moins rapidement, ce qui, par rétroaction, conduit à contenir la hausse du taux de cotisation.

L'évolution de ces différentes grandeurs à travers le temps (taux de cotisation, revalorisation de la contribution publique, indexation des pensions) est uniquement fonction de grandeurs statistiques et doit désormais interdire les interventions discrétionnaires. C'est en cela que l'on peut parler d'un mécanisme automatique de réajustement.

Pour les raisons précédemment mentionnées, mais aussi afin de minorer le prélèvement social pesant sur les salaires, une loi adoptée fin 1997 en complément de la « réforme 1999 » met en oeuvre une nouvelle majoration des contributions publiques¹⁷. A la contribution « régulière » viendra s'ajouter une contribution publique « supplémentaire » pour un montant équivalent à 13,3 milliards de DM en 1999 et 16,3 milliards en l'an 2000. Comme en Espagne et au Portugal récemment, cette contribution supplémentaire est financée par une majoration du taux de TVA de 1 point. Elle sera indexée à l'avenir sur l'évolution de cette recette fiscale. Cette majoration de la contribution publique d'environ 15 % par rapport à son actuel niveau, dont le montant total sera porté à l'équivalent d'environ 25 % des dépenses de l'APL, représente un point de cotisation.

Evaluation des réformes et analyse des débats en cours en Allemagne

L'évaluation des réformes des régimes publics de retraite, mais aussi des débats qu'elles suscitent, permet de mettre en avant deux questions clés. La première a trait à la place à assigner, à l'avenir, aux systèmes

17. *Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung*, du 19.12.1997 (BGBl. I, p. 3121), voir Müller, 1998.

publics en matière de couverture du risque vieillesse. Elle recouvre à la fois le problème de l'impact des réformes sur le niveau de prélèvement et celui du niveau et du rendement des retraites à long terme. La deuxième concerne la stratégie à adopter en matière de réforme au sein des régimes publics. De ce point de vue, les débats en cours en Allemagne permettent de s'interroger sur la pertinence en matière de réforme de la référence dominante au modèle d'assurance du revenu salarial.

Pour présenter les termes de ce débat, on procédera ici à une évaluation de la réforme instaurée depuis 1992, et des conséquences qu'aurait pu avoir la mise en œuvre de la « réforme 1999 », ce qui permettra d'exposer les raisons pour lesquelles la nouvelle coalition gouvernementale a abandonné les dispositions de cette deuxième réforme ayant trait au facteur démographique correctif et à la réforme des pensions d'invalidité. On présentera en contrepoint les propositions élaborées en 1997 par la commission de l'assurance-vieillesse du SPD sur l'avenir des retraites ou celles des Grünen, dont les grands axes ont été repris dans le contrat de coalition signé le 20 octobre 1998. Ces propositions, sans rompre avec le modèle d'assurance du revenu salarial, contribuent sur certains points à l'amender ou à le compléter.

Impact des réformes sur le niveau de prélèvement

L'évaluation de l'impact des réformes est bien sûr très sensible aux projections démographiques et macroéconomiques retenues. Les principales hypothèses sous-jacentes ont été présentées plus haut. Il convient de les compléter par des hypothèses concernant l'impact de la réforme des modalités de cessation d'activité sur les taux de sortie d'activité et le montant des pensions. On supposera, notamment dans ce qui suit, que 40 % des personnes concernées par la réforme des cessations d'activité vont repousser la date de la liquidation jusqu'à l'âge légal de 65 ans, 30 % vont subir les abattements liés à un départ anticipé à l'âge minimum légal et 30 % vont bénéficier d'une pension d'invalidité¹⁸.

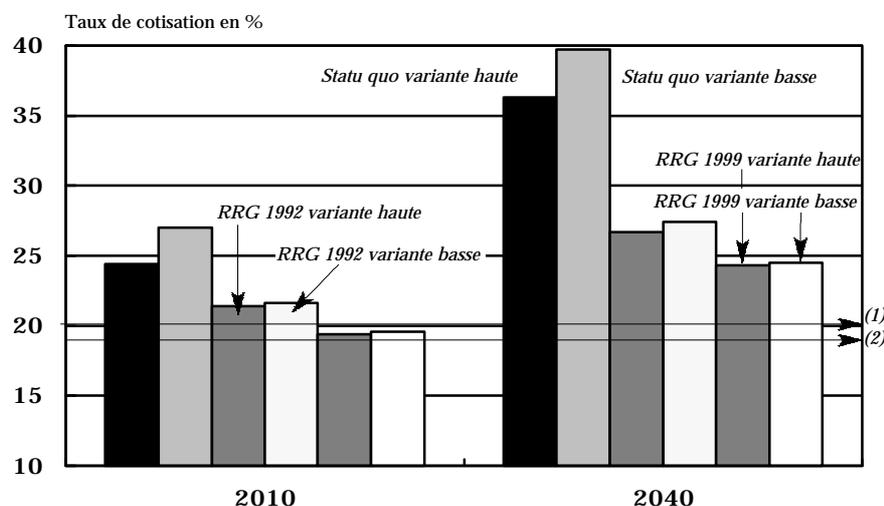
Cette évaluation nécessite de surcroît que soit retenu un scénario de référence. Celui retenu ici simule le cas où aucune modification du droit en vigueur avant les réformes ne serait intervenue (hypothèse de *statu quo* : droit en vigueur en 1991). Il faut souligner le caractère essentiellement heuristique de ce choix : l'hypothèse de *statu quo* aurait en effet impliqué une dérive à terme, difficilement acceptable, du montant des pensions par rapport aux revenus salariaux.

18. Pour plus de détails sur la modélisation des sorties d'activité, voir Müller, 1998.

Les résultats des simulations montrent que, dans l'hypothèse d'un *statu quo*, le taux de cotisation aurait pu atteindre environ 25 % (contre 18,7 % en 1991 et 20,3 % actuellement) en 2010. La réforme de l'APL, mise en œuvre à partir de 1992, permet une croissance beaucoup plus modérée du prélèvement, qui resterait contenu entre 21,3 et 21,9 % ; soit une réduction de l'ordre de 3,4 points (variante haute) à 4 points (variante basse) en 2010 par rapport à l'évolution tendancielle. Pour conserver un ordre de grandeur à l'esprit, la réforme alors mise en œuvre était donc conçue pour permettre une réduction de plus de 50 % de la hausse du taux de cotisation qui, sans cela, serait intervenue à l'horizon 2010. La « réforme 1999 » aurait pu, quant à elle, avoir pour effet de stabiliser, puis de faire baisser le taux de cotisation actuel d'ici 2010, soit une hausse d'un demi-point seulement par rapport à son niveau de 1991.

A plus long terme, les ordres de grandeur relatifs restent les mêmes : sans la réforme, le taux de cotisation aurait dû être pratiquement doublé d'ici 2040, de 18,7 % à 36,3 % (variante haute), voire plus encore en cas de détérioration de la situation macroéconomique à long terme (variante basse). Cette majoration devrait être divisée par plus de 2 grâce à « la réforme 1992 », soit un taux de cotisation compris entre 26,7 (variante haute) et 27,4 % (variante basse) à l'horizon 2040. C'est donc une économie en prestations équivalente à plus de 10 points de cotisation à l'horizon 2040 que pourrait permettre la réforme mise en œuvre depuis 1992. Si elle avait été mise en œuvre, la « réforme 99 » aurait permis de contenir le taux de cotisation en dessous de 20 % jusqu'en 2017, avant qu'il n'atteigne 20,3 % en 2020 (soit son niveau actuel) ou légèrement plus (21 % : variante basse). En 2040, le taux de

1. Impact des réformes sur le taux de cotisation



(1) Taux de cotisation en 1998.

(2) Taux de cotisation à la veille des réformes (1991 : 18,7 %).

Source : Prognos.

cotisation aurait pu atteindre environ 24,5 %. A elle seule, la réforme 99 aurait donc permis une économie supplémentaire de 3 points de cotisation à l'horizon de la projection. Dans ces conditions, alors que le rapport de dépendance devrait être majoré de 80 % d'ici 2040, la hausse du taux de cotisation aurait pu être limitée à 6 points par rapport au niveau atteint avant les réformes (1991). Il est vrai que dans le même temps la part des contributions publiques aura été majorée significativement (de 17 à 25 % des dépenses).

On notera que — contrairement à la réforme de 1993 mise en œuvre en France (Cornilleau et Sterdyniak, 1995) — le niveau du taux de cotisation à terme est peu sensible à la situation macroéconomique (variante haute ou basse). Cela s'explique principalement par le mécanisme automatique de financement de l'assurance vieillesse et par le mode de revalorisation des pensions. Ces deux mécanismes « mutualisent » les risques macroéconomiques entre les actifs et les retraités, et jouent un rôle de « stabilisateurs automatiques ».

Dans ce contexte, le projet présenté par la commission du SPD sur l'avenir de l'assurance-vieillesse met tout d'abord en garde « contre le fait de projeter sur les trois ou quatre prochaines décennies la situation actuelle de crise (...) et d'en tirer des conclusions prématurées » (voir SPD 1997). « Les problèmes de financement de l'assurance vieillesse ne pourront être résolus que par une stratégie globale et intégrée en matière de politique économique, de politique de l'emploi et de politique sociale ». Les propositions de réforme formulées par la commission du SPD (voir infra) conduiraient pour leur part à stabiliser l'actuel taux de cotisation d'ici à 2010 et à contenir le niveau du prélèvement entre 24 et 25 % à l'horizon 2030 (soit 1 à 2 points de moins par rapport au scénario « réforme 92 »), mais, pour l'essentiel, au moyen de redéploiements entre budgets publics, et donc sans baisse substantielle de l'ensemble du prélèvement socio-fiscal.

Les réformes des régimes publics de pension devraient, de manière générale, mettre en œuvre un compromis optimal entre la recherche d'une cohérence temporelle — indispensable à la planification des ressources sur un horizon temporel éloigné — et le maintien d'une flexibilité minimale en situation d'incertitude. Or, la réforme mise en œuvre à partir de 1992 pourrait suffire à contenir le taux de cotisation à environ 25-26 % d'ici 2030. Pour absorber cette majoration de 5 à 6 points sur trente ans du taux de cotisation à l'assurance-vieillesse, afin de laisser inchangé le niveau du salaire moyen net, il suffirait d'une croissance annuelle du salaire brut moyen inférieure à 0,5 %. Si la hausse prévue du taux de cotisation est cependant souvent considérée comme encore excessive, il convient de ne pas oublier que, du point de vue du coût salarial total, elle devrait être compensée, selon les résultats des projections (Prognos, 1998, Müller, 1998), par une baisse de 4 à 5 points du taux de cotisation à l'assurance-chômage.

3. Contributions des différentes mesures adoptées par la réforme 1992 et les projets concurrents de « réforme 1999 » et « SPD 2000 » au résultat global

En points de cotisation et en % par rapport à l'année 1991 : taux de 18,7 %

	2010		2030	
A. Taux de cotisation dans l'hypothèse d'un statu quo	24,9		35,8	
B. Taux de cotisation après la réforme 1992	21,3		26,1	
	En points	En %	En points	En %
1. Variation du taux de cotisation dans l'hypothèse d'un statu quo par rapport à son niveau de 1991 (18,7%)	6,20	100	17,1	100
2. Augmentation effective prévue du taux de cotisation après les réformes	2,6	42	7,4	43
3.(=1-2) Contributions des différentes mesures, dont :	3,6	58	9,7	57
4a. Revalorisation sur les salaires nets	2,30	34	5,8	34
5a. Contribution publique : majoration et revalorisation	0,85	14	2,7	16
6a. Report et flexibilisation des dispositifs de liquidation des pensions par anticipation (à partir de 2001)	0,20	3	0,85	5
7a. Réforme des périodes assimilées (dont cotisations sur prestations équivalentes à 80% du salaire brut)	0,50	6	0,70	4
8a. Extension des années validées pour l'éducation des enfants et de leur valorisation	0,0	0	-0,20	-1
9a. Autres (en solde)	-0,25	-1	-0,20	-1
C. Taux de cotisation si loi de 1999	19,5		23,5	
1b. Augmentation effective prévue du taux de cotisation après les réformes 92 et 99	0,8	13	4,8	28
2b. (=1-1b) Contributions des différentes mesures, dont :	5,4	87	12,3	72
3b. Mesures 4a à 9a	3,60	58	9,7	57
4b. Facteur démographique	0,70	11	1,2	8
5b. Réformes des contributions publiques	1,00	17	0,9	5
6b. Réforme des pensions d'invalidité	0,25	4	0,5	3
7b. Avancement du calendrier sur les dispositifs de liquidation par anticipation et pensions d'inaptitude	0,10	1	0,3	2
8b. Revalorisation des périodes validées pour l'éducation des enfants et modèle additif	-0,2	-3	-0,3	-2
D. Taux de cotisation avec réforme 1992 et si réforme SPD en l'an 2000	19,9		24,7	
E. Taux de cotisation si réforme SPD en l'an 2000 et variante 1 : élévation de l'âge légal de liquidation des pensions à 66 ans (2015), puis 67 ans (2030)	19,9		24,3	
F. Taux de cotisation si réforme SPD en l'an 2000 et variante 2 : répartition provisionnée	19,4		21,8	
G. Taux de cotisation si réforme SPD et variantes 1 + 2	19,4		21,4	

Source : Prognos, 1998, Müller 1992 et 1998, SPD 1997, calculs de l'auteur.

Au-delà de cet effet global, il est utile d'évaluer l'impact des différentes mesures, ne serait-ce que pour mieux cadrer un certain nombre de débats (tableau 3). On recourra, pour ce faire, à la variante haute des scénarios présentés auparavant. Compte tenu de la fragilité des projections à long terme et, surtout, de la non prise en compte des effets rétroactifs des réformes sur l'évolution macroéconomique, plus qu'aux ordres de grandeur en valeur absolue, il convient d'être attentif à l'impact relatif des différentes mesures.

Si l'on prend comme point de référence l'année 2010, la réforme mise en œuvre depuis 1992 permet de contenir la hausse à 21,3 %. Par rapport à la variante tendancielle, la réduction de 3,6 points de la hausse du taux de cotisation est imputable pour plus de 60 % au nouveau mode de revalorisation et pour 20 % à la majoration et au nouveau mode de revalorisation des contributions publiques. L'augmentation des cotisations sur prestations a également un impact significatif, quoique plus marginal. L'introduction, prévue par la « réforme 1999 » d'un facteur correctif dans la formule de revalorisation, et la réforme des pensions d'invalidité auraient permis une minoration supplémentaire d'environ 1 point du taux de cotisation « tendanciel » d'ici 2010. A l'horizon 2030, les ordres de grandeur relatifs pourraient être sensiblement les mêmes ; seule la montée en charge des dispositifs de recul de l'âge légal de liquidation des pensions sans abattement conduirait à un impact accru (moins d'un point de cotisation cependant).

1. Introduction d'un fonds de prévoyance au sein de l'APL ?

Afin de lisser à l'avenir la majoration du prélèvement, une minorité de la commission du SPD — minorité qui pourrait recevoir le renfort des « Grünen », qui se sont également prononcés en ce sens (voir Bundnis90/Die Grünen 1997a) — s'est déclarée en faveur de l'introduction d'un « fonds de prévoyance » au sein de l'APL. Le droit des prestations demeurerait inchangé, aucun capital individuel ne serait accumulé pas plus que ne serait mise en œuvre une différenciation des cotisations en fonction de critères individuels. Une cotisation supplémentaire serait prélevée au taux de 1 % (partagé à parts égales entre les salariés et les employeurs) à partir de 2003 — soit à un moment où l'économie allemande est censée avoir surmonté son « déficit de demande globale » et avoir engagé une décrue du chômage. A partir de 2017 et jusqu'en 2030, le taux de cotisation, stabilisé autour de 21 à 22 %, serait maintenu constant. Notons que dans le cadre de cette proposition, les retraités eux-mêmes seraient soumis au prélèvement au taux de 0,75 %. Enfin, ce mécanisme de « répartition provisionnée » devrait être « constitutionnalisé » et pourrait être étendu à d'autres régimes de retraite (fonctionnaires et agriculteurs).

Cette proposition a finalement été écartée par une majorité de la commission, pour l'essentiel au motif qu'aussi longtemps que le taux de

chômage n'a pas été réduit à moins de 5 %, la question de l'emploi reste prioritaire — *a contrario* l'impact négatif d'un prélèvement supplémentaire en période de chômage élevé est mis en avant —, mais aussi en raison des problèmes posés par l'affectation et la liquidation du capital accumulé (voir SPD 1997a). Cette proposition, qui est cependant à nouveau évoquée dans le contrat de coalition signé par le SPD et le Bündnis90/Die Grünen dans le cadre « des mesures visant à prévenir les conséquences du changement démographique », est appelée à faire l'objet — de part et d'autre du Rhin — de réflexions plus approfondies dans les mois à venir.

Quelles retraites après les réformes ?

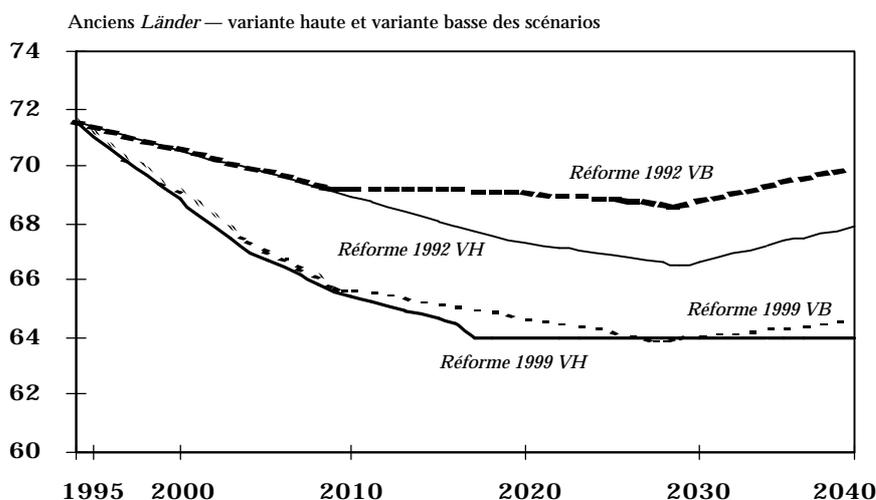
Deux indicateurs peuvent être utilisés pour apprécier l'impact des réformes sur la situation faite aux retraités, ceux d'aujourd'hui et ceux du siècle prochain : le taux de remplacement et le taux de rendement. Le premier mesure le niveau de vie relatif, compte tenu de la baisse liée au passage à la retraite ; le second met en avant le rendement offert par les régimes de retraite.

Evolution du taux de remplacement à long terme

Considérons, en premier lieu, le taux de remplacement net du salaire moyen de carrière d'un pensionné ayant effectué une carrière salariale de 45 ans en percevant en moyenne le salaire moyen et liquidant ses droits à pension à 65 ans à différents moments du temps. Bien entendu la représentativité de ce cas, correspondant à la pension standard, peut être *a priori* contestée, puisque seule la moitié des hommes et 5 % des femmes disposent d'au moins 45 points personnels. Mais au regard de la formule de liquidation des pensions en RFA, où le salaire moyen joue le rôle d'unité de compte des droits à la retraite, il s'agit là plus que d'un cas type : les retraités disposant de plus ou moins de 45 points personnels bénéficient d'un taux de remplacement net qui est, à proportion, plus ou moins élevé.

Par construction, le niveau de la pension standard nette présente l'avantage d'être un indicateur de l'évolution relative des revenus salariaux et des retraites au cours du temps. Mais il ne s'agit là que d'une approximation, puisque certaines modifications du droit des prestations restent sans effet sur la pension standard (le nombre de points acquis et l'âge de liquidation des pensions demeurent inchangés quelle que soit la période). En revanche, le fait de retenir un taux de remplacement net permet de tenir compte des variations de la structure du prélèvement socio-fiscal direct.

2. Niveau net de la pension standard après les réformes
« 1992 » et « 1999 »



Source : Prognos, 1998.

Le taux de remplacement net de la pension standard était d'environ 70 % à la veille des réformes, un peu moins à l'Est et un peu plus à l'Ouest (71,5 % en 1995). Après la « réforme 1992 », le niveau net de la pension standard devrait baisser jusqu'à 66,5 % en 2030, avant de remonter par la suite dans le cadre de la variante haute, alors qu'il aurait été maintenu à un niveau équivalent à 69 ou 70 % du salaire moyen de carrière dans le cadre de la variante basse. Les contrastes entre les deux scénarios s'expliquent par les différences quant à la croissance des salaires bruts, sur lesquels les pensions sont indexées au 1^{er} juillet avec un décalage de un an¹⁹. Ainsi, suite « à la réforme 1992 », et bien que le montant des pensions soit réduit d'environ 20 % à l'horizon 2030 par rapport à ce qu'il aurait été avec une indexation sur les salaires bruts, le taux de remplacement net de la pension obtenue par un retraité ayant effectué une carrière complète serait maintenu à environ 70 % du salaire net moyen, soit son niveau en 1995.

L'introduction du facteur démographique, prévue par la « réforme 1999 », aurait modifié la perspective : avec la variante haute, le niveau relatif de la pension standard serait tombé à 64 % dès 2020 et il ne se serait maintenu que légèrement au dessus de cette valeur en cas de scénario macroéconomique moins favorable. Un tel niveau de remplacement pour la pension standard correspond à un taux de remplacement net de 57 % pour les assurés ayant cotisé 40 ans au salaire moyen. La

19. En cas de croissance plus vive des salaires bruts, comme après 2010 dans le cadre de la variante haute, le niveau relatif de la pension standard baisse.

« réforme 1999 » aurait donc contribué à une baisse de 4 à 6 points du niveau relatif des pensions pour une économie en termes de dépenses et donc de prélèvement somme toute modeste (1 à 1,2 point de cotisation à l'horizon 2030). De surcroît la baisse du taux de remplacement de la pension standard ne prend pas en compte les conséquences du recul de l'âge légal de liquidation des pensions sans abattement²⁰.

Cette baisse du niveau relatif des pensions avait été préférée dans le cadre de la « réforme 1999 » à l'option concurrente consistant à garder inchangé ce niveau, mais à reculer à long terme l'âge légal de liquidation des pensions au-delà de 65 ans. Ce choix d'une baisse du taux de remplacement posait problème, a fortiori dans le contexte institutionnel allemand. Le meilleur indice de la situation qui aurait été ainsi créée est donné par le niveau des pensions par rapport à l'aide sociale (Schmähl, 1997). Ainsi ceux qui, aujourd'hui, perçoivent, en moyenne, au cours de leur carrière salariale, deux tiers du salaire moyen doivent déjà cotiser 40 ans afin de bénéficier, à l'âge légal de 65 ans, d'une pension supérieure au niveau de l'aide sociale (environ 40 % du salaire moyen net, y compris l'aide au logement). Il faut 26 ans à un salarié moyen pour atteindre ce niveau ; 26 ans c'est exactement la durée moyenne d'assurance validée par les femmes en 1996, qui ne comptent cependant en moyenne que 0,71 point personnel par année. La baisse programmée du niveau des pensions aurait donc encore majoré le nombre de points personnels nécessaires à l'obtention d'une pension supérieure à l'aide sociale.

Les pensions versées par l'APL représentaient en moyenne au milieu des années quatre-vingt 70 % du revenu disponible brut des retraités allemands (contre 5 % pour les pensions d'entreprise). Au regard de la diversité des situations, on ne peut certes pas inférer directement d'un faible niveau de pension publique individuelle un niveau de ressources globales du ménage insuffisant²¹. Il n'en reste pas moins que, même en tenant compte de la progression à l'avenir des durées d'assurance validées par les femmes, la fonction de remplacement de salaire des pensions versées par le régime public, principale justification du modèle

20. Un bénéficiaire de la pension standard (45 ans de cotisations), qui fera liquider sa pension trois ans avant l'âge légal, ne disposera plus à l'avenir, compte tenu de la « réforme 92 », que de 62,4 % du salaire moyen net. Avec la « réforme 99 », il aurait eu dans les mêmes conditions un taux de remplacement net de 57 %.

21. En 1994, le revenu disponible net moyen par unité de consommation (échelle OCDE) des personnes âgées de plus de 65 ans était équivalent à environ 94 % du revenu disponible net moyen de l'ensemble de la population. Fait significatif : ce niveau relatif est globalement stable depuis 1973. Le taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans après avoir baissé au cours des années quatre-vingt (8 % en 1990 contre 12 % en 1983), est remonté à 10,4 % en 94 (contre 11,5 % en moyenne dans la population). Mais parmi les personnes âgées de plus de 65 ans dont les ressources proviennent majoritairement des pensions versées par l'APL, le taux de pauvreté est plus élevé, et plus d'un tiers des personnes de ce groupe appartient à la classe de revenus compris entre 0,5 et 0,75 du revenu disponible net moyen par UC. Toutes ces données se rapportent aux anciens *Länder*, voir Häuser, Bäcker, 1996.

d'assurance du revenu salarial, aurait été remise en cause à terme, au moins pour une partie du salariat allemand; les femmes en premier lieu ²². Une baisse sensible du taux de remplacement dans le cadre des systèmes par répartition, telle que la recommande par exemple la Banque mondiale (1994) ou telle qu'elle est à l'œuvre au Royaume-Uni, si elle devait intervenir, aurait non seulement pour effet d'accroître les inégalités entre retraités (Artus et Legros, 1997), mais elle serait en outre contraire aux objectifs d'une politique avisée de diversification des risques ²³.

Evolution du taux de rendement à moyen et long terme

L'une des insuffisances majeures de l'approche en termes de taux de remplacement est qu'elle ne permet pas de prendre en compte l'effort contributif réalisé au cours de la vie active. Afin d'évaluer les conséquences des réformes, une approche complémentaire consiste alors à s'intéresser au rendement des régimes de retraite pour différentes cohortes à différents moments du temps. Deux indicateurs ont été ici retenus pour deux cas types représentatifs : celui de la pension standard et celui valable en moyenne pour une femme (encadré 2). Le premier indicateur est le taux de rentabilité financière : c'est le montant de la pension annuelle reçue en DM par DM de cotisation versés durant la vie active (tous deux constants). En régime stationnaire, ce rendement est égal à l'inverse de la durée moyenne de retraite. Afin d'évaluer plus précisément, et de manière comparative pour les différentes cohortes successives, ce que rapportent les cotisations versées, on peut aussi retenir le rendement actuariel (ou taux de rendement interne : TRI), qui est le taux qui égalise les flux actualisés de cotisations (en DM constants) et les flux actualisés de pensions, en espérance, sur le cycle de vie (en DM constants). Notons que le rendement actuariel calculé ici est un rendement *a minima* puisque ne sont prises en compte ni les périodes assimilées (à l'exception des périodes d'éducation des enfants), ni les diverses majorations, ni surtout les pensions de réversion.

Chaque DM cotisé à l'APL a rapporté 1,58 DM aux retraités disposant de l'équivalent d'une pension standard et ayant fait procéder à la liquidation de leur pension en 1995, et 1,87 DM en moyenne aux femmes. Le taux de rendement interne associé au sein de l'APL à cette carrière salariale, compte tenu des données institutionnelles et des hypothèses

22. C'est avant tout par opposition à cette baisse du niveau relatif des pensions (« Renten Kürzung ») que le SPD a décidé de remettre en cause la « réforme 1999 ». Les propositions de réforme qu'il a présentées sont formulées sur la base d'un niveau net de la pension standard constant à l'avenir.

23. Voir plus loin l'encadré sur « les performances de la répartition ».

sous-jacentes, est de 1,9 % après la « réforme 92 »²⁴. Pour les femmes, il s'élève, en moyenne, à environ 2,5 %, pour l'essentiel en raison de l'âge de liquidation et de l'espérance de vie qui leur est promise.

2. Les cas-type retenus

Pour les hommes : pension standard, 45 points personnels, liquidation à 65 ans en 1995 comme en 2015, avec une espérance de vie à cet âge égale à respectivement 15 et 16 ans.

Pour les femmes : la pension moyenne validée par les femmes a été reconstituée (puis simulée). En 1995, la pension est liquidée à 60 ans, avec une espérance de vie à cet âge égale à 23 ans, compte tenu de 26 années de cotisation avec 0,71 point personnels par an (VdR, 1997). En 2015, la pension est liquidée à 65 ans, avec une espérance de vie à cet âge de 20 ans, compte tenu de 28 années de cotisations avec 0,8 point personnel par an en moyenne. Quelle que soit l'année de liquidation des droits à pension, 0,75 point sont comptabilisés pour les périodes d'éducation dans le cadre de l'hypothèse « réforme 92 », alors que dans le cadre du scénario « réforme 99 », 1 année de cotisations validées au salaire moyen est retenue à titre de période d'éducation (dans tous les cas les naissances ont eu lieu en effet avant le 1^{er} janvier 1992 et n'ouvrent donc pas droit à la majoration portée à trois années par enfant pour les naissances postérieures à cette date).

Le plein impact des réformes conduites en Allemagne sur le montant des pensions liquidées interviendra lorsque disparaîtront définitivement, après 2012, les derniers dispositifs anticipés de liquidation des pensions pour les femmes et les chômeurs; aussi a-t-on choisi de privilégier les assurés sociaux qui feront liquider leurs pensions en 2015, sans abattement à l'âge légal de 65 ans. Dans tous les cas, la détérioration de la rentabilité financière et du rendement actuariel est prononcée. Compte tenu de la « réforme 92 », le bénéficiaire de la pension standard jouirait d'un taux de rendement compris entre 0,3 et 0,7 %, alors que la situation faite aux femmes serait en moyenne moins favorable encore. Des simulations effectuées à plus long terme tendent à montrer que les taux de rendement pourraient devenir négatifs pour les cas types retenus à l'horizon 2030.

24. Afin de clarifier l'importance des conventions retenues, notons que le fait de prendre en compte une pension de réversion dont bénéficie pendant six années (soit une durée proche de la différence d'espérance de vie entre les sexes) la veuve d'un pensionné « standard », ne disposant pas elle-même de droits propres, majore le taux de rendement interne associé à la pension standard de 0,7 à 1,0 point. En outre, on ignore ici le fait qu'une partie des cotisations sont affectées dans le cadre de l'APL à la couverture du risque invalidité.

4. Rendement de l'assurance pension après les réformes

Le cas de la pension standard brute (PS) et de la pension brute moyenne pour une femme (F) : liquidation en 1995 et 2015 (anciens *Länder*)

	Réforme 1992 Variante haute		Réforme 1992 Variante basse		Réforme 1999 Variante haute		Réforme 1999 Variante basse	
Homme : Carrière complète équivalente en moyenne au salaire moyen :1950-1994	PS	F	PS	F	PS	F	PS	F
Femme : pension validée en moyenne, liquidation en 1995	1,58	1,87	1,55	1,80	1,55	1,83	1,52	1,77
TRI	1,9	2,6	1,8	2,5	1,8	2,6	1,7	2,5

Homme : Carrière complète équivalente en moyenne au salaire moyen :1970-2014
Femme : pension validée en moyenne, liquidation en 2015

	PS	F	PS	F	PS	F	PS	F
Rentabilité financière	1,21	1,13	1,08	0,98	1,20	1,14	1,05	0,98
TRI	0,7	0,5	0,3	0,0	0,6	0,5	0,2	0

NB : En termes réels, indice des prix base 100 = 1991, hors périodes assimilées et majorations diverses (à l'exception des périodes d'éducation) et droits dérivés.

Sources : Vdr (1997), Prognos (1998), calculs de l'auteur.

3. Les performances de la répartition : la prise en compte des risques

Le taux de rendement interne est un instrument destiné à comparer des flux financiers dont le paiement et le recouvrement sont décalés à travers le temps. On suppose donc que les versements accomplis et les bénéfices à en attendre sont certains. Or, le report des ressources auquel donne lieu la préparation de la retraite est soumis aux mêmes risques que toutes opérations financières sur le long terme. A côté de ce risque de rendement, la prévoyance vieillesse comporte d'autres risques spécifiques, comme celui de devoir interrompre son activité prématurément ou celui de ne pas avoir accumulé suffisamment de ressources. Les systèmes publics de pension assurent, à des degrés divers, l'ensemble de ces risques. Il n'est donc guère rigoureux de rapprocher leur rendement de ceux procurés par de purs produits d'épargne, comme les obligations d'Etat. Si une comparaison devait être entreprise, ce serait avec le rendement d'un produit assurantiel à faible risque, et compte tenu des taux de chargement afférents à ces produits et des avantages fiscaux.

Mais, en deuxième lieu, il est nécessaire de prendre en compte la spécificité des systèmes publics de retraite : aucune sélection des risques n'y est mise en œuvre. Toutes choses égales par ailleurs, il en résulte nécessairement un rendement plus avantageux pour les couples que pour les personnes seules, pour les femmes que pour les hommes, etc. Dans le cadre des régimes publics, les « bons » risques cofinancent les « mauvais » risques. Dans un contexte d'asymétrie d'informations, cette redistribution

est au demeurant, une des principales justifications de ces régimes publics (à taux de couverture partielle) du point de vue de l'allocation optimale des ressources.

La prise en compte des risques conduit en troisième lieu à enrichir les conclusions à tirer de la comparaison des rendements des systèmes par capitalisation et par répartition. De manière simplifiée, en régime stationnaire, le rendement de la capitalisation correspond au taux d'intérêt du marché. Dans les mêmes conditions, le rendement d'un système par répartition où prévaut l'indexation sur les salaires, est, à taux de cotisation constant, égal au taux de croissance de la masse salariale. Il lui est inférieur lorsque le taux de cotisation est majoré. Sur la base d'une approche limitée aux seuls taux de rendement, la conclusion en est souvent tirée que, dans un contexte où le taux de rendement de la capitalisation est, à l'avenir, supérieur au taux de croissance de la masse salariale, et où en outre les taux de cotisation des systèmes publics sont appelés à être majorés, il convient d'opter désormais pour le placement le plus rentable. Or l'un des enseignements de base de la théorie des choix de portefeuille (Elton et Gruber, 1984) est qu'un choix optimal de placements à long terme dépend non seulement du rendement respectif des produits susceptibles d'y être incorporés mais aussi de la structure de risques de ce portefeuille.

Or même dans un contexte où le taux de rendement interne des systèmes publics de pension vieillesse baisse, une part importante du portefeuille choisi par des agents rationnels serait néanmoins « investie » dans les retraites publiques. La principale explication tient à la faible corrélation (voire, selon les produits financiers, à la corrélation négative) du rendement de l'assurance-vieillesse avec d'autres formes de placement, qui rend la diversification du portefeuille intéressante (Winckler, 1988).

Deux observations doivent être faites au regard de ces résultats. Le principal facteur explicatif de cette baisse du taux de rendement de l'APL est le très fort ralentissement du rythme de croissance de la masse salariale (voir encadré). Ce taux connaît une constante décroissance : alors qu'il était, en termes réels, de 4,5 % en Allemagne dans les années soixante-dix (et 5,7 % dans les années soixante), il s'est réduit à 1,7 % dans les années quatre-vingt, et a été inférieur à 1,5 % dans la première moitié des années quatre-vingt-dix. Selon l'institut Prognos, sur les données duquel reposent les simulations présentées, il devrait être, selon les scénarios, compris entre 0,9 (variante basse) et 1,5 % (variante haute) d'ici 2010, et, entre 0,2 et 0,9 % par la suite.

Il est intéressant de noter que la « réforme 99 » aurait conduit à une très faible modification du taux de rendement attendu. Elle aurait minoré le montant actualisé des pensions à percevoir, elle aurait également modéré la hausse du taux de cotisation. En d'autres termes, la mise en œuvre de la « réforme 99 » aurait surtout eu pour effet de réduire le périmètre du système public.

Réforme des régimes publics de pension, mutations sociales et évolutions de l'emploi

La stratégie consistant pour l'essentiel, conformément au modèle d'assurance du revenu salarial, à lier plus étroitement les cotisations versées et les prestations à recevoir et à ordonner le financement en fonction des finalités attribuées aux diverses prestations, a été jusqu'ici l'axe majeur des réformes des régimes publics de retraites outre-Rhin comme dans d'autres pays. Cette politique revient à subordonner l'existence d'un vrai droit à la retraite à l'emploi à plein temps tout au long d'une carrière complète ainsi qu'au modèle familial « traditionnel ». Au regard des évolutions structurelles du marché de l'emploi et de la « pluralisation » des modes de vie, elle se heurte par conséquent à d'assez sérieuses objections : quant aux modalités de cessation d'activité qu'elle conduit à retenir, en ce qui concerne la protection vieillesse offerte à certaines catégories de population, et parce qu'elle conduit à restreindre toute une série de mécanismes correcteurs des aléas de carrière dans un contexte qui les rend plus nécessaires. Parallèlement, si le principe de l'accroissement de la part des prestations prise en charge par les contributions publiques peut être considéré comme juste et efficace, il conduit cependant à s'interroger sur les frontières entre le « contributif » et le « non contributif » et, au-delà, sur la qualification des activités sociales qui devraient ouvrir droit à prestations.

En matière de cessation d'activité, l'objectif des réformes est d'amoin-drir les incitations à une demande de liquidation anticipée des pensions, en recourant à une plus grande application du principe d'équivalence. L'introduction d'abattements et de majorations dans la formule de liquidation des pensions ou la réforme des conditions de bénéfice des pensions d'invalidité en fonction de critères purement médicaux vont dans ce sens. Sauf à être incohérente, cette stratégie repose sur deux postulats théoriques : d'une part, l'adoption du point de vue selon lequel la cessation d'activité est le fruit des arbitrages des offreurs de travail compte tenu des contraintes et incitations publiques, d'autre part, la pertinence des approches en termes de cycle de vie pour rendre compte des comportements d'offre des travailleurs âgés (Schmidt, 1995).

A cette approche s'oppose une perspective théorique où c'est l'évolution du marché du travail et de ses « caractéristiques structurelles », qui sont les facteurs explicatifs prédominants des sorties anticipées d'activité, compte tenu des arrangements institutionnels instaurés pour gérer la période de transition entre la cessation d'activité et l'entrée dans le régime de retraite (voir Kohli et *alii*, 1991). Dans un contexte de chômage élevé, où les taux d'emploi des personnes âgées de plus de 60 ans se sont effondrés, pour des raisons qui tiennent aux stratégies mises en œuvre par les entreprises, supprimer toutes les voies de sortie anticipée revient à faire supporter le problème aux différents programmes d'aide

sociale et aux salariés âgés eux-mêmes, ainsi qu'à programmer une baisse des taux de remplacement.

Une approche concurrente à celle inscrite dans le cadre de la théorie du cycle de vie conçoit le choix de la date de liquidation des pensions à partir d'un arbitrage simple qui met en avant les effets du prélèvement social dans la période courante et la notion de « revenu relatif de substitution » (Dinkel, 1988). Dans ce cadre, ce qui pèse sur la décision concernant l'âge de liquidation des pensions, ce n'est pas comme dans le cadre de la théorie du cycle de vie la comparaison entre l'abattement effectif, auquel donne lieu l'anticipation de l'âge légal dans le cadre des systèmes publics, et l'abattement actuariel, mais plus simplement les droits acquis à pension relativement à un objectif de taux de remplacement du salaire d'activité. De ce point de vue, c'est donc le niveau du taux de remplacement qui peut exercer un effet incitatif certain à la prolongation d'activité, à condition que la situation de l'emploi faite aux travailleurs âgés le permette.

Quels enseignements en tirer en matière de réforme? Une politique de prolongation de l'activité, et notamment une politique visant, grâce aux retraites partielles, à la prolongation de l'activité à temps partiel (soit à la constitution d'un « quatrième pilier »), est subordonnée à trois facteurs : la situation générale sur le marché du travail, l'employabilité des travailleurs âgés, qui appelle des mesures spécifiques, et la mise à disposition de postes de travail (en particulier à temps partiel) pour les actifs en fin de carrière²⁵. Du point de vue de l'assurance-vieillesse, il convient de moduler graduellement le taux de remplacement, et d'éviter de lui faire supporter les charges liées au chômage des salariés âgés, en imputant les coûts aux institutions compétentes. Il est enfin souhaitable de mettre les entreprises à contribution afin de rendre endogènes, au moins partiellement, les conséquences de leurs décisions du point de vue collectif.

D'autres problèmes, d'ordre institutionnel ne peuvent être ici abordés. Le principal d'entre eux concerne cependant la coordination entre la réglementation sur l'âge de liquidation, celle concernant les retraites complémentaires, et, éventuellement, celle des pensions partielles²⁶.

25. L'existence aux Etats-Unis et, dans des conditions différentes, au Japon, pour une minorité non négligeable de salariés d'une « seconde carrière » est liée à l'absence, de longue date dans ces pays, d'une articulation entre les politiques des entreprises en matière de cessation d'activité (et d'octroi de pensions) et les conditions présidant à la liquidation des retraites dans le cadre des systèmes publics. L'exception suédoise (voir Kruse et Soderström, 1989) met bien en valeur l'importance des incitations publiques, du comportement de l'Etat-employeur et de la stratégie des entreprises et des syndicats en matière de création d'emplois à temps partiel pour les salariés âgés.

26. La commission du SPD prévoit certaines dispositions visant à favoriser le développement des pensions d'entreprises et estime que l'introduction de fonds de pension à cotisations définies devrait être « soumise à examen » dans le cadre d'une stratégie visant à augmenter la participation des salariés au capital des entreprises.

Les propositions formulées par le SPD vont en partie dans ce sens. La commission compétente propose qu'à court terme le coût des pensions accordées aux chômeurs dès 60 ans, soit pris en charge par l'Office fédéral du travail, et financé à 50 % par la cotisation à l'assurance chômage et à 50 % par une contribution des entreprises. Dans le cadre des négociations tripartites sur le « Pacte pour l'emploi » (*Bundnis für Arbeit*) un nouveau dispositif de cessation d'activité dès 60 ans pourrait être mis en œuvre pour une période transitoire. L'Office fédéral du travail et l'assurance accidents du travail devraient également supporter une partie du coût des pensions d'invalidité, dont le bénéfice demeurerait fonction de la situation prévalant sur les marchés locaux de l'emploi. A moyen terme, la remise en cause progressive des dispositifs anticipés d'activité prévue par la « réforme 1992 » devrait s'accompagner d'un système de préretraites financées là aussi pour moitié par les employeurs. Le recul de l'âge légal de liquidation des pensions au-delà de 65 ans ne pourrait enfin intervenir que dans un contexte où le taux de chômage serait inférieur à 5 %.

Le seconde catégorie de problèmes posés par l'évolution des modes de vie et l'érosion du rapport salarial traditionnel a trait à la protection vieillesse de nombre de femmes. Deux questions revêtent une importance particulière dans ce contexte : celle de la valorisation des périodes d'éducation des enfants et celle des pensions de réversion. Les propositions formulées en cette matière par la commission du SPD (1997 a) peuvent être comprises comme un premier pas en direction du projet plus général visant à garantir un droit propre à la retraite par le biais de cotisations obligatoires — prises en charge dans le cas général par des tiers — aux personnes qui exercent un ensemble d'activités sociales qui, jusqu'à présent, n'en génèrent que peu ou pas. Dans cette perspective, la commission formule trois types de propositions, qui visent « à mettre les hommes et les femmes sur un pied d'égalité et à favoriser non plus le couple mais les enfants », ainsi qu'à traiter les situations de pauvreté.

En matière de périodes d'éducation des enfants, les propositions formulées sont identiques à celles mises en œuvre par la « réforme 1999 » (revalorisation et modèle additif).

Les propositions qui ont trait aux pensions de réversion sont plus originales. Dans un contexte où les femmes ont désormais pour la plupart à concilier l'éducation des enfants avec une activité professionnelle, l'actuelle réglementation des pensions de réversion pénalise l'activité du conjoint survivant du chef de famille²⁷. La commission propose en conséquence que les droits à la retraite acquis par les couples — y compris concubins — au cours de leur vie commune bénéficient à part égales aux

27. C'est vrai en Allemagne où le bénéfice de la pension de réversion, au taux de 60 %, est soumis à certaines règles de cumul dès lors que les revenus d'activité du survivant excèdent un certain montant. C'est encore plus vrai dans le cadre du Régime général en France, où le bénéfice des pensions de réversion demeure soumis à condition de ressources.

deux conjoints. Pour l'essentiel, cette nouvelle réglementation, qui s'appliquerait aux nouvelles cohortes d'assurés, garantirait au conjoint survivant 50 % des droits acquis par les deux conjoints (*Splittingrente*), de même que l'intégralité des droits acquis hors vie commune. Viendrait s'y ajouter une majoration pour un montant compris entre 10 et 30 % du total des droits acquis par le couple²⁸, de sorte qu'au total le survivant bénéficierait de l'intégralité de ses droits propres et de 60 à 80 % des droits acquis par les deux conjoints au cours de leur vie commune. Cette réforme entraînerait une redistribution non négligeable en faveur des femmes qui ont été peu ou pas actives mais aussi au profit de celles dont la pension de réversion était jusque là réduite en raison de droits propres importants.

Au terme d'un débat qui s'est étendu sur plusieurs années outre-Rhin (Schmähl 1993), et en accord avec les propositions formulées par les « Grünen » (1997a), le SPD prévoit également d'instaurer à l'avenir, au sein de l'APL, une protection vieillesse minimale garantie, soumise à condition de ressources et financée par l'Etat. Parallèlement, le minimum contributif, jusque là accordé aux assurés bénéficiant de 35 années de cotisations validées avant 1991, serait étendu aux périodes de cotisations postérieures à cette date et majoré pour les assurés ayant élevé des enfants.

Les problèmes de financement sont quant à eux abordés en liaison avec la réforme des périodes assimilées²⁹. La commission met en effet en garde « contre le fait de discréditer l'ensemble des prestations à vocation de compensation sociale (*sozialen Ausgleich*) en les qualifiant « d'étrangères à la logique assurantielle » (*Versicherungsfremd*) ». Elle écarte plus généralement une acception stricte du principe d'équivalence relative comme clé de répartition entre les cotisations et l'impôt : les prestations qui ont une finalité redistributive au sein de la communauté des cotisants devraient continuer à être financées conjointement par les cotisations et la contribution publique ; le caractère forfaitaire de cette dernière se justifiant par la responsabilité particulière de l'Etat en matière de financement de l'APL. Seules les prestations universelles, délivrées indépendamment de tout critère d'assurance, devraient faire l'objet d'une contribution publique affectée. A ce titre, les périodes d'éducation devraient être versées par l'Etat sous forme de cotisations à l'APL.

Parallèlement, la Commission du SPD met en avant un certain nombre de propositions destinées à stabiliser l'assiette de financement de l'APL et à supprimer les incitations à contourner l'assujettissement. A cette fin, elle propose de supprimer le plancher d'assujettissement (680 DM), soit donc d'étendre l'obligation d'assurance aux salariés à

28. Le pourcentage des droits acquis par le couple auquel donne lieu la majoration varierait en fonction du nombre total de points personnels acquis par le survivant.

29. Dont certaines feront l'objet d'une revalorisation, mais dont la jouissance serait limitée aux assurés disposant de moins de 45 points personnels

activité réduite, mais aussi d'assujettir tous les non-salariés qui ne sont pas déjà affiliés à un système obligatoire, selon les modalités actuellement en vigueur pour les artisans.

Enfin, conformément au projet défendu par le Bündnis90/Die Grünen (1997b), l'objectif d'une baisse de deux points (42 à 40 %) sur trois ans du taux global de prélèvement social sera mis en œuvre au moyen d'un accroissement des taxes « écologiques » (pétrole, gaz et électricité, essence).

Conclusion : quelques enseignements de l'expérience allemande

L'expérience allemande peut être mise à profit pour réfléchir à la méthode et au contenu des réformes à envisager en France. À l'évidence, certains éléments qui orientent les termes du débat et le contenu des réformes sont propres au cas allemand, mais d'autres doivent en revanche retenir l'attention.

Il en va ainsi de la méthode, au moins en ce qui concerne la « réforme 92 » (mais non celle de 1999) : la large concertation entre des partenaires politiques et sociaux responsables, modèle de processus délibératifs « à l'allemande », permet de soustraire les réformes aux aléas politiques. Au regard de la nature des parties prenantes à la négociation (représentantes des *insider*), elle est cependant loin d'être neutre vis-à-vis du contenu des réformes et des effets redistributifs à en attendre.

Si la réforme mise en œuvre depuis 1992 devrait contribuer à minorer encore (Pfeiffer, 1989) la redistribution interpersonnelle générée par l'APL, la principale insuffisance d'une telle approche, référée au modèle d'assurance du revenu salarial, est qu'elle en reste à une analyse de la répartition des charges dans la période courante ; le plus souvent entre les cotisants, les retraités et les contribuables « du moment ». Il est plus généralement frappant de constater combien les réformes menées, et les débats qu'elles suscitent — à l'exception partielle des États-Unis (Preston, 1984) —, ignorent la perspective longitudinale, soit le suivi des cohortes à travers le temps. Or ce sont les cohortes nées après 1950 qui seront confrontées au plein effet des réformes, soit celles-là mêmes qui auront déjà eu à subir le plein effet de la crise de l'emploi au cours de leur activité et dont les perspectives en matière de progression de revenu et d'ascension sociale se sont sensiblement détériorées par rapport à celles dont ont bénéficié leurs aînés (Chauvel, 1998).

Il est devenu nécessaire de prendre en compte cette dimension en matière de politiques sociales (Kessler et Masson, 1995). S'agissant en

particulier de l'équité intergénérationnelle, l'objectif ne peut certes pas être celui d'un taux de rendement actuariel identique pour toutes les cohortes, comme il est parfois proposé (Kotlikoff, 1992). Si tant est qu'il soit réalisable, cet objectif ignore les difficultés à comparer le cycle de vie de générations dans des contextes différents et s'appuie sur une conception de l'équité qui fait fi du caractère nécessairement « pluriel » de l'égalité (Lechevalier, 1998). Ce dont il s'agit, compte tenu du contexte contemporain et des tendances lourdes qui balisent le proche avenir, c'est d'étaler les ajustements sur un grand nombre de cohortes — y compris en amplifiant temporairement le récent mouvement de mise à contribution des ménages de retraités les plus favorisés (et donc en moyenne les plus jeunes).

Dans le prolongement du débat sur le modèle d'assurance du revenu salarial, d'autres lignes directrices se dessinent quant au contenu des différentes mesures envisageables.

Le mode de revalorisation des salaires de référence et des pensions doit permettre une juste répartition de l'accroissement des charges de financement entre les pensions et les revenus d'activité. Si une dose de sous-indexation par rapport aux revenus d'activité est envisageable, d'autant qu'elle épouse certains vœux légitimes en matière d'équité intergénérationnelle à moyen terme, une indexation durable sur les prix à l'avenir, pourtant devenue dominante dans les pays de l'OCDE, est équivalente à un changement de conception des droits à la retraite. Pour l'éviter, le choix est alors entre une clause de « participation aux fruits de la croissance », qui a l'avantage de ne pas soumettre les arbitrages intergénérationnels au seul rythme de croissance de la masse salariale (voir le cas suédois), et une indexation automatique des pensions sur les salaires nets de cotisations sociales. L'introduction d'un facteur démographique dans la formule de liquidation ou de revalorisation des pensions n'est qu'un moyen — et sans doute pas le mieux approprié — de poser la question du taux de remplacement que devraient garantir à long terme les systèmes publics de pension.

La flexibilisation des conditions de cessation d'activité est un projet à long terme, qui dépasse le seul cadre de l'assurance-vieillesse. De ce point de vue, la réforme de 1993 en France est insatisfaisante : elle ne concerne que les carrières salariales moyennes (entre 32,5 et 40 ans) et n'évite en rien la retraite « couperet ». La réforme à mettre en œuvre à long terme devrait être plus attentive aux conditions faites aux travailleurs âgés sur le marché du travail et au lissage du taux de remplacement suivant l'âge de liquidation des pensions, qu'aux impératifs de la logique actuarielle. Elle devrait donc s'accompagner de mécanismes incitatifs, pour les salariés comme pour les entreprises, à la constitution d'un authentique « quatrième pilier », et être conçue en relation avec les autres voies de sortie anticipée d'activité. Le recul à terme de l'âge légal,

cohérent avec la hausse de l'espérance de vie à 60 ans, ne devrait être mis en œuvre qu'une fois ces conditions satisfaites.

En matière de flexibilisation des conditions de cessation d'activité, comme en d'autres domaines, il est en outre indispensable d'être attentif à l'articulation entre les niveaux de couverture. Au regard de l'articulation institutionnelle du système français, il conviendrait de mieux coordonner les réformes entre les régimes de base et les régimes complémentaires. En particulier, des réformes trop exclusivement concentrées sur les régimes de base tendent à « surpénaliser » les salariés les plus modestes.

L'accroissement de la part des contributions publiques dans le financement des prestations se trouve à la convergence des réformes inspirées tant par le modèle d'assurance du revenu salarial que par le modèle de transferts sociaux par l'impôt, et ne devrait donc plus guère faire débat. Avec le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), financé par la CSG, la France s'est à cet égard doté d'un instrument original, qui devrait voir ses missions étendues sur la base d'une conception élargie des activités ouvrant droit à prestation.

Il reste que la meilleure politique à mener pour préserver les régimes de retraite par répartition et permettre la diversification des risques, auxquels est exposée la redistribution des ressources sur le cycle de vie, est une politique de croissance à la fois forte, durable et « soutenable ». La hausse du prélèvement, même contenue, serait rendue moins problématique, le rendement des systèmes publics restauré et les inégalités entre cohortes, actuelles et futures, amoindries. Le vieillissement des populations, dans ses manifestations les moins avantageuses, exerce ses premiers effets par anticipation, lorsque l'on raisonne à partir de taux de croissance annuels compris entre 1 et 1,5 % au cours du prochain siècle — et que l'on s'y résigne.

Références bibliographiques

- ARTUS P. et LEGROS F., 1997 : « Système de retraite, répartition des revenus et inégalités entre retraités », *Document de travail de la Caisse des Dépôts et Consignations*, n°1997-16/MA, octobre.
- BANQUE MONDIALE, 1994 : *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press.
- BECKER S. et FAIK J., 1998 : « Zukunft der Arbeit aus der Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung », *Verband deutscher Rentenversicherungsträger*, Pressekontaktseminar, 24 août.
- BLANCHET D. et BROUSSE C., 1994 : « L'extension de la retraite. Quelques approches explicatives », *Revue économique*, n°3.
- BOMSDORF E., 1996 : « Ansätze zur Adaptation der Rentenformel — ein Beitrag zur Lösung des Rentenproblems », *Deutsche Rentenversicherung*, n°7.
- BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1997a : *Mit der Energie Steuer Lohnnebenkosten senken*, Deutscher Bundestag, Bundesdrucksache 13/7750, 16 mai.
- BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1997b : *Den Generationvertrag neu verhandeln*, Deutscher Bundestag, Bundesdrucksache 13/8036, 24 juin.
- CASAY B., 1989 : « Early Retirement : The Problems of 'Instrument Substitution' and 'Cost Shifting' and Their Implications for Restructuring the Process of Retirement », in *Redefining the Process of Retirement. An International Perspectives*, Schmähl (ed.), Berlin, Heidelberg.
- CHAUVEL L., 1998 : *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XX^e siècle*, Paris, PUF.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 1995 : *Perspectives à long terme des retraites*, Rapport Briet, Paris, La Documentation française.
- CORNILLEAU G. et STERDYNIK H., 1995 : « Les retraites en France : des débats théoriques aux choix politiques », in Cochemé B. et Legros F. (dir.), *Les retraites. Genèse, acteurs, enjeux*, Paris, Armand Colin.
- DIHN Q. C., 1994 : « La population de la France à l'horizon 2050 », *Economie et Statistique*, n°274.
- DINKEL R., 1988 : « Ökonomische Einflussfaktoren für die individuelle Entscheidung des Übertritts in den Ruhestand », in *Verkürzung und Verlängerung der Erwerbsphase*, Schmähl (ed.), J. C. B. Mohr, Tübingen.
- ELTON E. J. et GRUBER M.J., 1984 : *Modern Portfolio Theory and Investment Analysis*, New-York, 2^e édition.

- ENQUETE-KOMMISSION DEMOGRAPHISCHER WANDEL, 1994 : *Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschafts an den Einzelnen und die Politik*, Bundesdrucksache 12/7876.
- GALLON T. P., 1993 : « Logische Inkonsistenzen des 'Elternrenten-Modells' », *Sozialer Fortschritt*, n°1.
- HÄUSER R. et BECKER I., 1996 : « Zur Entwicklung der personellen Verteilung der Einkommen in West— und in Ostdeutschland 1973 bsw. 1990 bis 1994 », *Sozialer Fortschritt*, 45 (12).
- HEIDE V. D. D., STAHL H. et WOLLSCHLÄGER F., 1988 : « Die Neuordnung der Erwerbsminderungsrenten nach dem Rentenreformgesetz 1999 », *Deutsche Rentenversicherung*, n°1-2.
- HURD M. D., 1990 : « Research on the Ederly : Economics Status, Retirement and Consumption and Saving », *Journal of Economic Literature*, 28.
- KESSLER D. et MASSON A., 1995 : « Redistribution et politique sociale : la double dimension de l'âge et de la génération », in Cochemé B. et Legros F. (dir.) *Les retraites. Genèse, acteurs, enjeux*, Paris, Armand Colin.
- KRÜSE A. et SÖDERSTROM L., 1989 : « Early Retirement in Sweden », in *Redefining the Process of Retirement. An international Perspectives*, Schmähl (ed.), Berlin, Heidelberg.
- KOHL M. , REIN M., GUILLEMARD A. M. et VAN GUNSTEREN H. (éds) , 1991 : *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labor Froce*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KOTLIKOFF L. J., 1992 : *General Accounting*, The Free Press, Macmillan, New York.
- LECHEVALIER A., 1997a : « Les réformes de la protection sociale : d'un modèle à l'autre », *Revue Française d'Economie*, volume XII, 2, printemps.
- LECHEVALIER A., 1997b : « Les effets redistributifs de la conversion du système de pension est-allemand », *Journées de l'AFSE, Inégalités et redistribution*, Le Mans, 14 mai.
- LECHEVALIER A., 1998 : « Protection sociale et équité », in Monnier J. M. (coord.) *Dynamiques économiques de l'équité*, Paris, Economica.
- MICHAELIS K. et HELLER B., 1990 : « RRG 1992 : Rentenberechnung mit neuer Formel », *Deutsche Angestelltenversicherung*, n°1.
- MÜLLER H. W., 1992 : « Die Rentenumwertung in den neuen Bundesländer mit Blick auf Rentendynamik, Rentenniveau und Finanzierung », *Deutsche Rentenversicherung*, n°7.

- MÜLLER H. W., 1998 : « Demographische Komponente, zusätzlicher Bundeszuschuss, Vestetigung des Beitragssatzes und finanzielle Auswirkungen des RRG 1999 », *Deutsche Rentenversicherung*, n°1-2.
- OCDE, 1998 : *The retirement Decision in OECD countries*, Economics Department, Working Papers n°202, S. Blöndal, S. Scarpetta.
- PFEIFFER D., 1989 : *Verteilungswirkungen der Alterssicherung*, Tranfer Verlag, Regensburg.
- PRESTON S. H., 1984 : « Children and the Erdely : Divergent Paths for America's Dependents », *Demography*, 21.
- PROGNOS, 1998 : *Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland*, DRV-Schriften, Band 9, Frankfurt am Main, juin.
- REHFELD U. et LUCKERT H., 1989 : « Versicherungsfremde Leistungen der Rentenversicherung. Eine Schätzung von Häufigkeit und Volumen », *Deutsche Rentenversicherung*, n°1-2.
- RENTENKOMMISSION, 1997 : *Fortentwicklung der Rentenversicherung*, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.
- RÜRUP B., 1996 : *Perspektiven des gesetzlichen Rentenversicherung*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Darmstadt.
- SCHERMAN K. G., 1996 : « Die Reform der Alterssicherung in Schweden : Hintergründe, Konzept und Auswirkungen », *Deutsche Rentenversicherung*, n°5-6.
- SCHMÄHL W., 1988 : « Überlegungen zur Veränderung des Anpassungsverfahrens für Renten in der Bundesrepublik Deutschland : Von der bruttolohn- zur nettolohnbezogenen Anpassung ? », in *Beiträge zur Reform der Rentenversicherung*, Tübingen, J. C. B. Mohr.
- SCHMÄHL W., 1990 : « Reform der Rentenversicherung : Gründe, Strategien, Wirkungen — Das Beispiel der 'Rentenreform 1992' », in B. Gahlen (éd.) *Theorie und Politik der Sozialversicherung*, J. C. B. Mohr, Tübingen.
- SCHMÄHL W., 1993 : *Mindestsicherung im Alter. Erfahrungen, Herausforderungen, Strategien*, Campus Verlag, Frankfurt, New-York.
- SCHMÄHL W., 1997 : « Alterssicherung — Quo Vadis ? », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 216, n°4-5.
- SCHÄHL W., 1998 : « Recents Developments of Pension Schemes in Germany : Present and Future Tasks in Conflict », *Labour*, vol. 12, 1.
- SCHMÄHL W. et BÖHM S., 1994 : *Occupational pension schemes in the private and public sector in the Federal Republic of Germany — an overview*, Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier n°5, Bremen.

- SCHMIDT P., 1995 : *Die Wahl des Rentenalters. Theoretische und empirische Analyse des Rentenverhaltens in West- und Ostdeutschland*, Frankfurt.
- SPD, 1997 : *Strukturreform statt Leistungskürzungen. Vorschläge der Alterssicherungs-kommission der SPD zur Zukunft der Renten*, Abschlussbericht, Bonn, 5 mai.
- STOLLEIS M., 1989 : « Die Rentenreform 1992 — Bilanz einer 40 jährigen Rentenpolitik », *Rentenversicherung*, n°6-7.
- VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER (VdR), 1987 : *Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung*, Gutachten der Kommission Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, juin.
- VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER (VdR), 1997 : *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Frankfurt am Main.
- WINCKLER G., 1988 : « Sozialversicherung und Portfolioentscheidung », in Hozmann R. (ed.) *Ökonomische Analyse der Sozialversicherung. Ergebnisse für Österreich*, Manzsche Verlag, Vienne.

