

Allemagne

Retraite à 67 ans : baisse des pensions ou nouvelle culture de travail dans la vieillesse ?

*Mechtbild VEIL **

Le recul de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans a été décidé en mars par le gouvernement de grande coalition composé de sociaux-démocrates et de chrétiens-démocrates ¹ conformément au contrat de coalition du 6 novembre 2006 pour la législature 2006-2011 et aux recommandations de la « commission Rürup » (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003) ². L'augmentation commencera par étapes en 2012 et s'échelonnnera jusqu'en 2029.

Cette réforme a donné lieu à de vives controverses non seulement parmi les partis politiques et les experts, mais aussi au sein de la population, dans les syndicats et dans les organisations patronales. Elle a divisé le SPD dont une majorité des députés a voté pour le projet de loi et les syndicats majoritairement hostiles à la réforme, sous l'égide d'IG Metall et de Ver.di. Les Verts de leur côté se sont prononcés pour le recul de l'âge de la re-

traite ³. Les débats contradictoires menés en amont de la réforme touchent à des questions fondamentales qui méritent un examen approfondi.

Parmi les multiples intérêts en jeu, lesquels fallait-il privilégier : les intérêts des assurances sociales qui militent pour la maîtrise à long terme des équilibres financiers du système, ceux de l'Etat soucieux d'alléger les budgets publics, ou encore les objectifs de la politique du marché du travail centrés sur l'augmentation du taux d'emploi dans un contexte de vieillissement de la société ? Les intérêts quelque peu contradictoires des entreprises devaient-ils être entendus, qui enchaînent les programmes de préretraites mais revendiquent publiquement le recul de l'âge de la retraite ? Ou fallait-il entendre les salariés qui, en fonction de leur groupe professionnel ou de leur état de santé demandent à travailler plus long-

* Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung, Francfort, Allemagne.

1. RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (loi sur l'assurance retraite – ajustement de l'âge légal).
2. Un départ en retraite en conformité avec la limite d'âge légalement prévue présuppose une durée de cotisation minimale de 5 ans. Le droit allemand des retraites ne permet pas de conclure de l'âge des nouveaux pensionnés à la durée de leur vie active : on peut avoir cotisé longtemps sans être très âgé (cas des salariés peu qualifiés notamment) et *vice versa*.
3. BT-Drucksache 16/3812 du 13 décembre 2006.

ALLEMAGNE

temps pour les uns et ne sont plus en mesure de le faire pour les autres ?

Les échéances fixées soulèvent d'autres questions. La situation des salariés vieillissants sur le marché du travail connaîtra-t-elle une embellie telle que tant leur état de santé que la situation du marché du travail leur permettront d'occuper effectivement un emploi jusqu'à l'âge de 67 ans à partir de 2029 ? Ou le recul de l'âge légal à 67 ans viendra-t-il simplement prolonger la période de chômage des demandeurs d'emploi âgés, se traduisant pour nombre de retraités par la réduction de leurs pensions ? Y a-t-il des

expériences réussies dans l'Union européenne en matière de recul de l'âge de la retraite (par exemple dans les pays scandinaves) dont la politique allemande des retraites pourrait s'inspirer ?

Vers la retraite à 67 ans

Le processus de recul de l'âge de départ à la retraite doit commencer en 2012 et s'achever en 2029, au moyen de paliers successifs d'un, puis de deux mois par an.

Les personnes nées en 1946 seront les dernières à toucher une pension de vieillesse à taux plein à l'âge de 65 ans. Leurs

Tableau 1. Augmentation de l'âge légal requis pour toucher une retraite à taux plein

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

Source : www.sozialpolitik-aktuell.de

cadets nés en 1964 et après seront, eux, concernés par le nouveau seuil de 67 ans (tableau 1). La décote est de 0,3 % par mois, et de 3,6 % par an anticipé. Le recul de l'âge de départ à la retraite à 67 ans influe également sur les montants (en baisse) des pensions par rapport à la retraite à taux plein dans la mesure où les annuités non validées se rapportent désormais au seuil de 67 ans.

Avec le recul de l'âge de retraite à 67 ans, une règle d'exception est appliquée aux assurés à la « durée de cotisation particulièrement longue » (45 ans de cotisations) (tableau 2). A l'instar des grands handicapés et des invalides partiels, ils pourront partir à la retraite à 65 ans sans subir de décote. La possibilité de partir à la retraite avant l'âge légal sera réservée à partir de 2029 aux seuls invalides partiels et handicapés lourds ainsi qu'aux cotisants aux carrières longues (35 annuités) ou particulièrement longues (45 annuités). Mais la nouvelle loi institue des pénalisations parfois substantielles en termes de niveau des pensions en cas de départ anticipé.

Les instruments de transition flexible à la retraite anticipée actuellement en vigueur sont voués à l'extinction – le temps partiel retraite (*Altersteilzeit*) en 2009 et la retraite à 60 ans et à taux plein pour les femmes et les chômeurs en 2012¹. Ces modalités de préretraite cesseront de constituer une voie alternative. Le tableau 2 résume les âges de départ à la retraite avec ou sans décote selon les différentes situations, en distinguant le droit encore en vigueur et celui qui vient d'être décidé. Pour les assurés aux carrières longues (35

annuités) l'âge légal de départ à la retraite restera fixé à 63 ans, mais les pensionnés verront doubler la décote qui leur est infligée. Celle-ci pourra atteindre 14,4 % (pour un départ anticipé de quatre ans) au lieu de 7,2 % pour une anticipation de deux ans dans le régime actuel. C'est le changement le plus significatif de la réforme, après le recul général de l'âge de départ à la retraite de 65 à 67 ans, qui viendra sensiblement détériorer la situation de beaucoup de salariés. Ceux-ci sont en effet nombreux à vouloir partir à la retraite vers cet âge.

La nouvelle « pension vieillesse pour les assurés aux carrières particulièrement longues » (*Altersrente für besonders langjährig Versicherte*) est réservée aux seuls assurés de 65 ans en mesure de valider 45 annuités. Aucun départ anticipé n'est prévu. L'assuré(e) âgé(e) de 63 ans et ayant cotisé pendant 45 ans à l'assurance retraite a pour seule alternative soit d'opter pour la retraite à 63 ans avec une décote de 14,4 %, soit d'attendre l'âge de 65 ans pour faire valoir ses droits. Contrairement à d'autres types de retraite, les périodes d'allocation chômage (de type I et II) ne sont pas prises en compte pour valider les 45 annuités. Ce nouveau type de retraite privilégie donc clairement ceux qui ont eu la chance d'une carrière continue. Le dispositif pénalisera par contre les femmes et les assurés aux carrières professionnelles discontinues et parmi eux de plus en plus d'hommes jeunes.

La « pension vieillesse des grands handicapés » à taux plein sera versée à partir de 65 ans (au lieu de 63) aux per-

1. La suppression à terme de la retraite à 60 ans pour les femmes et les chômeurs a été décidée avec la réforme de 1992. Entre 2001 et 2012, les seuils seront progressivement augmentés pour les années de naissance entre 1941 et 1951 de 60 à 65 ans.

ALLEMAGNE

Tableau 2. Recul de l'âge de départ à la retraite dans l'assurance retraite légale

| Type de pension | Législation en vigueur (2007) | | Projet retraite à 67 ans (en étapes entre 2012 et 2029) | |
|--|-------------------------------|----------------|---|-------------------|
| | Age légal | Décote* | Age légal | Décote |
| Age légal de retraite (<i>Regelaltersgrenze</i>) | 65 | Taux plein | 67 | Taux plein |
| Age légal pour carrières longues (35 annuités) | 63 | Jusqu'à 7,2 % | 63 | Jusqu'à 14,4% |
| Age légal pour carrières particulièrement longues (45 annuités **) | - | | 65 | Taux plein |
| Pension vieillesse des grands handicapés (avec 35 annuités au minimum) | 63 | Taux plein | 65*** | Taux plein |
| | 60 | Jusqu'à 10,8 % | 62 | Jusqu'à 10,8%**** |
| Pension vieillesse des mineurs | 60 | Taux plein | 62 | Taux plein |
| Pension d'incapacité partielle | 63 | Taux plein | 65 | Taux plein |
| | | | 62 | Jusqu'à 10,8 % |
| Pension vieillesse des chômeurs | 65 | Taux plein | Règle supprimée en 2012 | |
| | 63 | Jusqu'à 7,2 % | | |
| Pension vieillesse des femmes | 65 | Taux plein | Règle supprimée en 2012 | |
| | 60 | Jusqu'à 10,8 % | | |
| Pension de réversion veuves/veufs | 45 | | 47 | |

* Décote de 3,6% par année d'anticipation du départ à la retraite.

** Les périodes de chômage ne sont pas prises en compte.

*** Nés en 1964 et après.

**** Conditions de transition pour les années de naissance antérieures.

Sources : Calculs de l'auteur.

sonnes avec un handicap lourd nées à partir de 1964 ; un départ anticipé à 62 ans est possible moyennant une décote de 10,8 % au maximum. Des règles de transition sont appliquées aux classes d'âge précédant le nouveau seuil. 35 annuités doivent être validées et le handicap doit bien sûr être reconnu. La durée de cotisation pour la « pension vieillesse des mineurs de fond » est prolongée par paliers de 60 à 62 ans ; ce dernier seuil s'appliquera aux générations nées après 1963.

Avec la retraite à 67 ans, l'âge requis pour toucher la pension de réversion des veuves et des veufs passe de 45 à 47 ans.

L'âge minimal de 47 ans vaudra pour tous les décès intervenus après 2028. Ce recul aura pour conséquence la baisse des pensions – indirectement, parce que les durées de versement des pensions diminueront de deux ans en moyenne, et directement dans la mesure où les pensions de réversion dériveront plus que par le passé de pensions de vieillesse plus modestes auxquelles une décote aura été appliquée. Ce seront surtout les femmes qui verront diminuer leurs droits ; elles sont plus nombreuses que les hommes à dépendre d'une pension de réversion pour leur protection vieillesse. En effet, pour la

plupart des femmes (dans les anciens Länder) qui disposent, à partir du cumul d'une pension d'assurée et de réversion, d'un revenu mensuel entre 450 et 1 050 €, la pension de réversion est plus élevée que la pension d'assurée ¹.

Avec la réforme, la fourchette des âges durant laquelle un départ anticipé à la retraite reste possible après 2029 se déplace de 60/65 ans à 62/67 ans.

Enjeux démographiques et état du marché du travail

Les partisans du recul de l'âge de départ à la retraite s'appuient avant tout sur des arguments de démographie – le vieillissement de la société – alors que les adversaires de la réforme mettent l'accent sur les enjeux de politique de l'emploi. Les deux positions sont souvent discutées de façon exclusive – une approche faisant l'impasse sur l'autre – comme s'il s'agissait de perspectives antagoniques.

L'ajustement du système des retraites à une société vieillissante

Pendant de longues années, le gouvernement fédéral a choisi d'ignorer le défi de l'évolution démographique et ses effets sur la politique des retraites : une espérance de vie en croissance, un taux de natalité en déclin. On se souvient de la formule incantatoire du ministre des Affaires sociales Blüm dans les années 1980 : « Les retraites sont sûres » (« *Die Renten sind sicher* ») (Veil, 2005). Il en va tout différemment de la nouvelle ré-

forme, que le gouvernement justifie presque exclusivement par la nécessité d'adapter l'assurance retraite au vieillissement de la population.

La réforme des retraites de 1992 avait préparé le changement de paradigme. En introduisant le principe de décotes en cas de départ anticipé à la retraite (et de bonus pour le départ différé), elle avait tenté d'adapter l'assurance retraite aux évolutions démographiques et voulu augmenter le coût, pour les bénéficiaires, de durées de versement des retraites plus longues. Une stratégie de recul de l'âge de départ à la retraite prend désormais la relève d'une politique qui, jusque là, autorisait le retrait anticipé de la vie active. Ce changement de mentalité qui s'observe y compris dans l'opinion publique, a été préparé par les pronostics sur l'évolution démographique de la population ². La réforme de 2004 ³ a introduit le facteur dit de pérennité (*Nachhaltigkeitsfaktor*) pour le calcul des retraites ⁴ en tant qu'instrument d'adaptation à l'évolution démographique.

Des pronostics actuels tablent sur la poursuite de la tendance au vieillissement de la population. L'espérance de vie après 60 ans, variable essentielle pour la politique des retraites, a augmenté de 4,7 ans en moyenne pour les hommes et de 5 ans pour les femmes entre 1972 et 2004 (graphique 1). Une nouvelle augmentation de 3 ans en moyenne pourrait intervenir d'ici 2030 – elle correspond à peu près au rythme programmé du recul de l'âge de départ à la retraite.

1. Cf. <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/8/ab/abbVIII26.pdf>

2. La réforme des retraites de 1992 se fonde sur une étude de l'institut Prognos de mars 1987 : « Gesamtgesellschaftliche Entwicklung und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung » (« Evolution de la société et assurance retraite légale dans le contexte d'une population en voie de contraction »).

3. Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz.

4. Le facteur de pérennité introduit entre autres dans le calcul des retraites le paramètre de l'évolution de la relation entre retraités et actifs.

ALLEMAGNE

Parallèlement à l'augmentation de l'espérance de vie, la durée de versement des pensions s'est également prolongée. L'augmentation moyenne entre 1981 et 2003 est de :

+ 3,7 années pour les hommes (14,8 ans au lieu de 11,1) ;

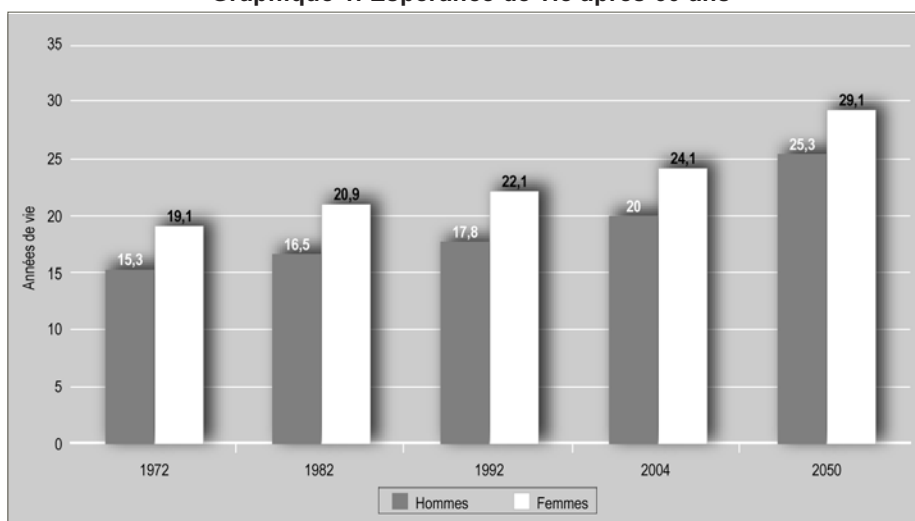
+ 4,7 années pour les femmes (18,8 ans au lieu de 14,1) (Schmid, 2006: 25).

Dans la même période, l'âge de départ à la retraite a lui aussi reculé, mais de façon atténuée. Il passe de 62,4 en moyenne en 1995 à 63,2 ans en 2005 (Rische, 2007: 39), pour les hommes comme pour les femmes ¹.

Il est donc parfaitement légitime de tenir compte, dans la politique des retraites,

d'une espérance de vie plus longue. Mais l'approche choisie soulève des interrogations. On peut en effet être frappé par la focalisation exclusive sur le vieillissement de la population et les conséquences financières qui en découlent. Le titre du projet de loi exprime bien cette logique : « Projet de loi sur l'adaptation de l'âge minimum légal de départ à la retraite à l'évolution démographique et sur la consolidation des bases financières de l'assurance retraite légale » ². Comme lors de la réforme des retraites de 2001, le gouvernement s'en tient fermement au dogme de la stabilisation du taux de cotisation. Celui-ci, actuellement de 19,9 %, ne doit pas excéder 21,9 % en 2030.

Graphique 1. Espérance de vie après 60 ans



Source : Statistisches Bundesamt, 11. koord. Bevölkerungsvorausberechnung; Entwicklung der Lebenserwartung (Basisannahme), cité in Alexander Gunkel (2007), „Aktuelle Reformdiskussion und Auswirkungen auf die Rentenversicherung“, in *Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 27.-28. November 2006 in Würzburg*. DRV Schriften, Band 69, p. 25.

1. Les clivages de genre ne sont pas liés à l'âge de départ à la retraite mais aux carrières avant la retraite et aux montants des pensions (durées de cotisation plus courtes, revenus moins élevés).
2. « Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung », BT-Drucksache 2/07, 05.01.2007.

La retraite à 67 ans est centrée de façon unilatérale sur les enjeux de durée de versement des pensions en tant que poste de dépenses. Tout se passe comme si les protagonistes de la réforme voyaient dans l'augmentation de l'espérance de vie un « risque » (les périodes prolongées durant lesquelles les pensions doivent être servies) auquel l'Etat se doit de réagir à travers sa politique sociale. La politique des retraites vient de découvrir ce risque qu'elle a plutôt ignoré jusque là ; cet argument est surtout mis en avant par les « modernisateurs » comme par exemple les Verts. La politique sociale est traditionnellement centrée sur les risques du marché du travail : il s'agit de protéger les assurés contre les risques du chômage, de l'invalidité et de la maladie – ou d'en atténuer les effets *via* des mesures sociales, tel le droit à l'anticipation du départ à la retraite. Les syndicats sont parmi les partisans les plus fervents de la politique de retraite « traditionnelle ».

Peu d'intervenants dans les débats pour et contre la retraite à 67 ans rapprochent les deux perspectives. Cela constitue indiscutablement un problème. Car on ne peut valablement aborder la question sous le seul angle de l'évolution démographique et de l'augmentation de l'espérance de vie dans les pays développés et notamment en Allemagne. Si la retraite à 67 ans ne veut pas se réduire à un simple programme de baisse des retraites, le débat doit intégrer la situation du marché du travail.

**Enjeux de politique d'emploi,
retraites et carrières discontinues**

La retraite à 67 ans constitue-t-elle une possibilité réelle, et est-elle acceptable, pour l'ensemble des assuré(e)s ? Étudiée de façon empirique, la question

débouche sur une image plutôt pessimiste : la part des chômeurs relativement âgés est élevée et s'inscrit elle-même dans le contexte d'un taux d'emploi globalement faible. On observe de grandes différences en ce qui concerne les modes de transition vers la retraite, la linéarité des biographies professionnelles et les statuts des assuré(e)s à la veille du départ à la retraite.

***Les carrières incomplètes
selon les classes d'âge...***

Si l'on regarde de plus près la participation au marché du travail des différentes classes d'âge proches de la retraite, on observe des carences importantes en ce qui concerne la continuité des biographies professionnelles avant l'âge de 65 ans (graphique 2). Ces « trous de carrière » sont plus importants pour les femmes que pour les hommes, quel que soit l'âge. De façon inversement symétrique, la part des femmes parmi les chômeurs et les inactifs est plus élevée que celle des hommes.

En 2005, un tiers seulement des hommes (et 20 % des femmes) de la classe d'âge des 60 à 65 ans exerçaient encore une activité professionnelle. La participation au marché du travail des personnes âgées de 65 ans et plus – variable clé pour évaluer la réforme – devient négligeable, avec un taux d'activité de 2,1 % pour les femmes et de 4,9 % pour les hommes.

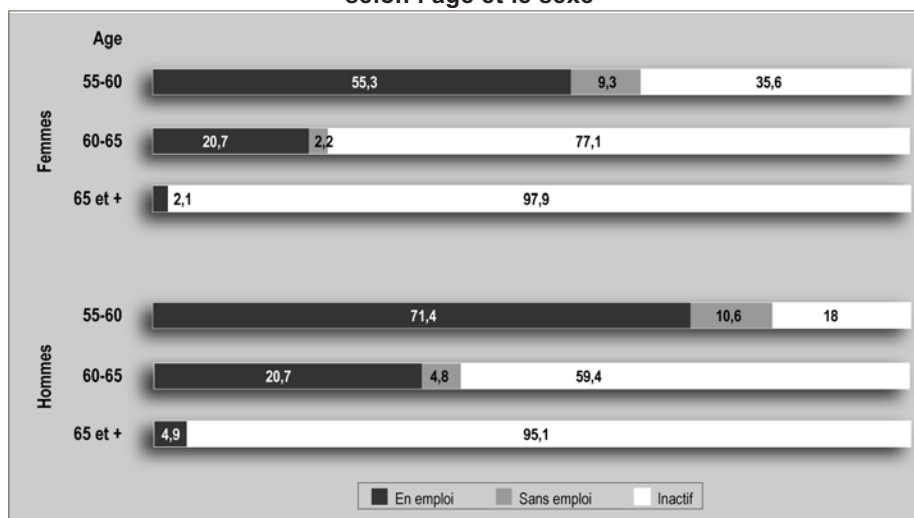
Au total, le taux d'emploi des hommes et des femmes de 55 à 64 ans est de 45,5 % (Rische, 2007: 40).

... et selon le secteur professionnel

Dans de nombreux secteurs professionnels, l'âge moyen de départ à la retraite est inférieur à l'âge légal de 65 ans. Le retrait précoce de la vie profession-

ALLEMAGNE

Graphique 2. La participation à la vie active des seniors en 2005, selon l'âge et le sexe



Source : Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, plusieurs années.

nelle renseigne indirectement sur les conditions et charges de travail contrastées des branches (tableau 3).

Les emplois ne sont pas tous agréables et n'offrent pas tous de conditions de santé suffisantes pour pouvoir être exercés à un âge avancé. Les charges physiques dans le bâtiment et dans l'industrie manufacturière, les conditions psychologiques dans le commerce de détail et dans la restauration amènent nombre de salarié(e)s à quitter la vie active avant terme pour des raisons de santé. Seuls les hommes et les femmes avec un diplôme de l'enseignement supérieur atteignent aujourd'hui un taux d'emploi moyen de plus de 50 % quand ils ont entre 55 et 64 ans. On constate donc une corrélation étroite entre la qualification des salariés et l'âge de départ à la retraite.

Les effets de l'image négative des seniors

La politique de ressources humaines de nombre de grandes entreprises tend à faire partir en préretraite les salariés dès l'âge de 50 ans¹. Cela contribue à fortement détériorer l'image des salariés vieillissants. La moitié des établissements n'emploient plus de salariés de plus de 50 ans et l'embauche de salariés relativement âgés constitue une exception. Cette politique d'embauche hostile aux seniors n'est pas sans conséquences, puisqu'elle revient à dévaloriser le capital humain. Découragés, les chômeurs vieillissants cessent de postuler à un emploi. Une politique d'embauche positive par contre qui s'adresse délibérément aux seniors n'est pas non plus sans produire d'effet. On trouve notamment dans les petites et

1. Ainsi, DaimlerChrysler incite actuellement à la préretraite les salariés âgés de 52 à 54 ans (Sesselmeier 2006, note de pas de page 14, p. 29).

Tableau 3. L'âge atteint au moment du retrait de l'activité professionnelle, par secteurs

| Branche professionnelle | Age de départ à la retraite |
|----------------------------|-----------------------------|
| Poste | 55,6 |
| Textile | 56,1 |
| Bâtiment | 56,8 |
| Sidérurgie | 57,7 |
| Livre | 58,5 |
| Chemins de fer | 59,1 |
| Transport maritime/fluvial | 59,8 |
| Fonction publique | 61,3 |
| Restauration | 61,3 |
| Média | 62,3 |
| Services | 65,5 |

Source : Ruhestandsstudie Deutsches Institut für Altersvorsorge, Februar 2006.

moyennes entreprises des exemples positifs d'emploi de salariés vieillissants. Il semble en effet possible d'améliorer la situation d'emploi des seniors à travers le soutien moral et l'encouragement – si le contexte s'y prête, c'est-à-dire s'il existe une offre de travail adaptée à une population vieillissante. Cela nécessite de la part des entreprises une politique visant à maintenir et à promouvoir la santé, la qualification et la motivation des salarié(e)s tout au long de leur vie au travail (Promberger, Wübbecke, 2006).

La part élevée de chômeurs de longue durée parmi les seniors s'explique aussi par un état de santé détérioré. En 2005, 36 % des chômeurs de plus de 50 ans connaissaient des problèmes de santé, contre 10 % des chômeurs de moins de 30 ans et 21 % des demandeurs d'emplois de 30 à 49 ans (Ebert/Kistler/Staudinger, 2007). La possibilité de « tenir » jusqu'à la retraite dépend fortement des conditions de travail. Nombre de salarié(e)s ne

se sentent plus capables de travailler jusqu'à l'âge de la retraite. C'est ce qui ressort d'une enquête représentative au niveau national d'INIFES et de TNS Infratest auprès de 5 500 salariés (cf. Ebert/Kistler/Staudinger, 2007). Un(e) enquêté(e) sur quatre pensait que son état de santé l'empêcherait d'exercer jusqu'à l'âge de la retraite son activité professionnelle actuelle et 17 % se disent indécis. 78 % des salariés non soumis à des conditions de travail difficiles estiment pouvoir exercer leur profession jusqu'à la retraite.

L'effet du chômage

Avec 18,1 % en juin 2005, le chômage des 50-65 ans est élevé (IABKurzbericht 8/2006), compte tenu surtout du niveau d'activité globalement bas de cette classe d'âge qui excède à peine 37 %. 1,2 million de personnes de plus de 50 ans sont enregistrées comme chômeurs. Parmi tous les chômeurs déclarés en 2005, 24,9 % étaient âgés de 50 ans et plus et

ALLEMAGNE

Tableau 4. Le statut des assuré(e)s avant le départ à la retraite, au 31 décembre 2005, en %, Allemagne de l'Ouest et de l'Est

| Statut d'assuré(e) avant la retraite | Allemagne de l'Ouest | Allemagne de l'Est |
|--|----------------------|--------------------|
| Emploi soumis à charges sociales | 17,5 | 17,3 |
| Chômage | 16,9 | 46,6 |
| Temps partiel retraite, préretraite | 10,0 | 12,4 |
| Assurés volontaires et indépendants | 4,6 | 4,0 |
| Assurés passifs et autres formes de transition | 41,3 | 10,3 |
| Autres périodes de cotisation | 9,7 | 9,3 |
| Tous départs à la retraite 2005 | 587 062 | 117 047 |

Source : Compilation d'après Axel Reimann (2006), *Die Bedeutung des geplanten Altersgrenzenaufschubs für die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung*. www.arbeitskreis-sozialpolitik.de/download/Reimann21606.ppt (cf. Veil, 2007).

11,9 % de 55 ans et plus¹. Les salariés se retrouvant au chômage à l'âge de 55 ans sans disposer d'une qualification au-dessus de la moyenne ont de grandes chances de rester sans emploi jusqu'à la retraite. Le chômage (de longue durée) est la raison principale des carrières incomplètes – des hommes tout au moins – avant la retraite.

La situation des chômeurs s'est plutôt détériorée à la suite des réformes du marché du travail de 2005 (Veil, 2005). Car à partir de la fin 2007 les bénéficiaires de l'allocation chômage II² peuvent se voir contraints à anticiper au plus tôt leur départ à la retraite même au prix d'une décote importante. Le recul de l'âge de départ à la retraite induira nécessairement une baisse supplémentaire des pensions (IABKurzbericht 8/2006). Le risque de pauvreté dans la vieillesse se trouve encore accru par la réduction de la durée de versement de l'allocation chômage I (le revenu de remplacement « normal » après la perte d'un emploi) qui est passée, de-

puis 2006, de 32 à 18 mois pour les personnes de plus de 55 ans. Car dans la situation actuelle il faut avoir cotisé pendant 26 ans à partir d'un revenu moyen pour toucher une pension au-dessus du revenu minimal de type aide sociale (en 2005 643 € en Allemagne de l'Ouest, avec allocation logement).

Les effets de la politique familiale traditionnelle

Si l'on s'intéresse d'un point de vue du genre aux carrières incomplètes des femmes à la veille de la retraite, on découvre une variante spécifique à l'Allemagne de l'Ouest : la catégorie des « assuré(e)s passif/ves ». Ce terme désigne les assuré(e)s qui au moment des sondages n'occupaient pas d'emploi soumis à charges sociales et n'étaient pas non plus enregistré(e)s comme demandeurs d'emploi. Ce groupe est essentiellement composé de femmes (mariées) qui ont abandonné depuis longtemps l'activité professionnelle exercée dans le passé. Les

1. Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *Arbeitsmarkt in Zahlen 2005*, Nürnberg 2005.

2. Il s'agit d'une indemnisation versée aux chômeurs proche de l'aide sociale née de la fusion, par les réformes Hartz, des anciens systèmes d'aide sociale et d'aide aux chômeurs (Veil, 2005).

assuré(e)s passif/ves ne vivent pas d'un revenu de remplacement mais des ressources du ménage ou d'autres ressources privées. La sur-représentation des femmes dans le groupe des assuré(e)s passif/ves (non détaillée dans le tableau 4) est l'expression de la politique familiale traditionnelle de l'Allemagne de l'Ouest, bâtie autour de la figure emblématique de l'homme « gagne pain » subvenant seul aux besoins de la famille.

Si les anciens et les nouveaux Länder ont en commun la faible proportion d'assurés partant directement de l'emploi salarié à la retraite (17 % en tout), ils se distinguent sur d'autres plans. En Allemagne de l'Est, le chômage massif (46,6 %) est la première raison des carrières incomplètes des hommes et des femmes avant la retraite. En Allemagne de l'Ouest, ce sont les « assurés passifs » qui forment le contingent le plus important, assurés passifs dont on peut penser¹ que les interruptions de carrière ne sont pas uniquement un phénomène de vieillesse mais renvoient à des carrières globalement discontinues, sous l'effet notamment de longues interruptions consacrées à l'éducation des enfants et d'une part élevée de temps partiel. Cette « réserve silencieuse » constitue un réservoir important qui pourrait permettre d'augmenter l'activité professionnelle des femmes seniors.

L'âge aux multiples visages

Les trajectoires de transition vers la retraite sont contrastées. Nombre de métiers ne permettent pas le vieillissement (Bosch, 2005). Parmi les raisons princi-

pales des « trous de carrière » souvent importants avant le départ à retraite figurent le chômage massif, les problèmes de santé dus à des « emplois d'usure » (Bäcker, 2006), la « réserve silencieuse » des femmes, la politique des préretraites, la baisse de « l'employabilité » du fait de l'absence de formation continue des seniors et de longues interruptions de carrières. Peut-on durablement ignorer ces réalités fortes du marché du travail et de la politique de l'emploi ? Car sans mesures d'accompagnement, les « trous de carrière » avant la retraite risquent de s'agrandir encore, et le chômage de longue durée auquel s'ajoutent les réductions des pensions pourraient sonner le retour de la « pauvreté de vieillesse » (*Altersarmut*) que l'on avait cru définitivement appartenir au passé.

Les arguments des adversaires de la retraite à 67 ans – dont les syndicats – apparaissent également quelque peu biaisés. En mettant unilatéralement l'accent sur les risques du marché du travail, ils tendent à minimiser l'importance historique de l'évolution démographique et le « risque » d'une vie plus longue, facteurs qui se traduisent par la prolongation des périodes de versement des pensions (*Rentenlaufzeiten*) par l'assurance retraite. On observe d'une part une tendance à la hiérarchisation des enjeux de politiques de l'emploi au détriment des enjeux démographiques et, d'autre part, une approche quelque peu statique des pourfendeurs de la retraite à 67 ans. Le recul de l'âge de départ à la retraite est traité comme un problème d'aujourd'hui. Les syndicats n'abordent guère la question en termes de processus et prêtent peu attention à l'hor-

1. Ce que confirment d'autres études ; cf. Bosch (2005).

ALLEMAGNE

zon temporel dans lequel s'inscrit la réforme : le recul de l'âge légal sera mis en œuvre à partir de 2012 ; il est censé durer 17 ans et être achevé dans 22 ans (en 2029), date à laquelle il s'appliquera à tous.

C'est une période longue qui pourrait permettre – dans une perspective optimiste – d'opérer les changements nécessaires sur le plan de la politique de l'emploi. La question toutefois est de savoir si de tels ajustements seront encore possibles dans un monde du travail de plus en plus mondialisé et si des prévisions pertinentes sur l'évolution des marchés du travail restent possibles. Les difficultés actuelles de la coopération européenne au sein d'Airbus illustrent la complexité des problèmes : sans grande hésitation, la direction a pris la décision de supprimer 10 000 emplois en Europe, dont 3 700 en Allemagne et 4 200 en France¹.

Les propositions correctrices des syndicats

Le syndicat Ver.di refuse le recul de l'âge de départ à la retraite au-delà de 65 ans « tant qu'il n'y a pas de véritable égalité de participation à la vie professionnelle pour les salariés vieillissants »². Pour le cas où la retraite à 67 ans serait définitivement adoptée, les syndicats réfléchissent à des moyens pour empêcher les détériorations les plus pénalisantes pour les salariés. On s'achemine vers un consensus (syndicats, Deutsche Renten-

versicherung Bund etc.) pour supprimer la disposition selon laquelle les assurés aux carrières de cotisation « particulièrement longues » (45 annuités) pourraient partir à la retraite à 65 ans sans décote. Une telle disposition reviendrait surtout à discriminer les femmes avec enfants et tous ceux qui ont eu la malchance de faire l'expérience du chômage durant leur vie professionnelle³. A la place, Ver.di demande une réforme de la retraite pour invalidité partielle (*Erwerbsminderung*) pour la rendre accessible aux personnes concernées indépendamment de l'âge, sans décote (après la durée d'assurance habituelle de cinq ans au minimum). Cette initiative s'appuie sur l'argument, légitime, selon lequel le risque de l'invalidité partielle ne saurait être considéré comme un risque privé que les individus auraient à affronter sans filet de sécurité⁴.

Le DGB de son côté propose de maintenir l'accès actuel à la retraite pour invalidité partielle sans décote à partir de l'âge de 63 ans (Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Sozialpolitik 2007). Nombre d'intervenants ont plaidé pour une réduction de la décote frappant les assurés « aux carrières longues » (35 annuités) qui choisissent de partir avant l'âge légal. Si les propositions varient dans le détail, une tendance générale se dégage pour, d'une part, autoriser la retraite précoce sans décote des personnes à la santé détériorée (grands handicapés, invalides partiels) et pour renoncer, d'autre part, à une limite d'âge

1. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. Februar 2007.

2. *Sozialpolitische Informationen*, 1. Halbjahr 2007, p. 87.

3. Des raisons juridiques motivent également le refus de cette anticipation par rapport à l'âge légal parce que des cotisations identiques n'induiraient pas les mêmes effets. Ainsi les personnes âgées de 63 ans au moment de la validation de 45 annuités subiraient une décote.

4. *Sozialpolitische Informationen*, 1. Halbjahr 2007, p. 88.

unique imposée de façon rigide à tous les assurés. La possibilité d'un départ à la retraite flexible, « à la carte », est en discussion.

Un scénario prévoit ainsi d'instituer un corridor entre 60 et 67 ans par exemple durant lequel chacun pourrait choisir le moment de départ à la retraite, avec et sans décote. Le législateur pourrait aussi assigner à l'âge légal la fonction de consacrer le droit au départ à la retraite sans plafonner l'âge du retrait de la vie active. Cela pourrait permettre à des diplômés de l'enseignement supérieur par exemple de travailler, s'ils le souhaitent, au-delà de l'âge légal de la retraite.

Les mesures d'accompagnement prévues par le gouvernement

Parallèlement au projet de recul de l'âge de départ à la retraite, le ministère du Travail et des Affaires sociales a lancé le dispositif « *Initiative 50plus* » dans l'objectif d'améliorer l'employabilité des seniors et l'offre d'emplois qui leur est destinée. Ce dispositif comprend notamment les mesures suivantes :

- l'aide à la formation professionnelle continue dans les petites et moyennes entreprises par la prise en charge, dans les entreprises de 250 salariés au maximum, des coûts de formation des salariés de 45 ans et plus (bons de formation) ;

- l'incitation à la réinsertion professionnelle des seniors *via* une nouvelle variante du salaire combiné (*Kombilohn*). Les chômeurs vieillissants obtiendraient le droit à la compensation partielle (pendant deux ans) de la différence entre le salaire net touché avant le chômage et celui d'un nouvel emploi soumis à charges sociales. Les cotisations retraite de ce nouvel emploi seraient revalorisées par des

subventions à hauteur de 90 % des contributions antérieures ;

- des aides de réinsertion accordées dans certaines conditions aux employeurs ainsi que la possibilité d'un recours très restreint à des CDD de seniors de plus de 52 ans.

Ces dispositions ont l'inconvénient d'être très compliquées et détaillées. Elles abordent la question des salariés vieillissants essentiellement sous l'angle des coûts qu'ils occasionnent et non pas des compétences qu'ils offrent. Il n'est donc pas sûr que le dispositif « *50plus* » donne l'élan souhaité aux réformes sociales nécessaires, ni qu'il soit en mesure d'atteindre l'objectif fixé par le gouvernement : déclencher un large débat social sur les défis des évolutions démographiques et sur un nouveau regard porté sur la vieillesse.

Beaucoup d'inconnues

Compte tenu des évolutions démographiques, la retraite à 67 ans constitue – d'un point de vue abstrait – un objectif pertinent. Pourquoi la limite d'âge légale ne reculerait-elle pas de deux ans d'ici 2029 si l'espérance de vie augmente de trois ans durant la même période, selon les pronostics ? Le doute s'installe toutefois quand on compare les perspectives démographiques aux réalités sociales du marché du travail actuel. Le décalage paraît trop important entre ce qui est – les « trous de carrière » et le chômage avant la retraite, l'écart entre âge de départ formel et réel – et ce qui devrait être, même si le laps de temps de 22 ans (d'ici 2029) est relativement long.

La retraite à 67 ans pâtit d'un grand nombre d'impondérables. Ni la demande provenant de marchés du travail mondia-

ALLEMAGNE

lisés ni la qualité des futurs postes de travail ne peuvent être aisément anticipées. Ne serait-il pas plus réaliste d'agir tout d'abord sur les marchés du travail destinés à accueillir les salariés vieillissants – et d'y préparer ces derniers par des dispositifs de formation continue ? Une fois ces ressources mobilisées avec succès, on pourrait passer à la deuxième étape : le recul de l'âge de départ à la retraite. L'exemple des pays scandinaves illustre bien qu'il n'y a pas de loi objective qui écarte les seniors du marché du travail (Schmid, 2006). Ces pays combinent un haut taux d'emploi avec un âge de départ à la retraite élevé.

Sources :

- Bäcker G. (2006), « Rente mit 67: Länger arbeiten oder länger arbeitslos? Probleme einer Heraufsetzung der Altersgrenze », in Friedrich-Ebert-Stiftung Gesprächskreis Sozialpolitik (Hrsg.): *Rente mit 67. Steuerungspotentiale in der Renten- und Beschäftigungspolitik*. Diskussionspapier. Bonn, pp. 24-31.
- Bosch G. (2005), « Die Alten gibt es nicht », *KAW-Infodienst*, Nr. 11, pp. 3-5.
- Brussig M., Knuth M. (2006), « Altersgrenzenpolitik und Arbeitsmarkt – Zur Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters », *WSI-Mitteilungen*, Nr. 6, pp. 307-313.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006), Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen. Berlin, 28. November.
<http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/initiative-50plus-gesetzesentwurf,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003) (Hrsg.), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission*, Berlin. (Rürup-Kommission).
- Bundesrats-Drucksache 2/07 vom 05.01.07: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Anfassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, http://www.bundesrat.de/cln_050/SharedDocs/Drucksachen/2007/0001-0100/2-07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2-07.pdf
- Bundestags-Drucksache 16/3794 vom 12.12.2006: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, <http://dip.bundestag.de/btd/16/037/1603794.pdf>
- Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Sozialpolitik (2007), DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 14. Februar 2007, www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/a/anpassung_regelaltersgrenze.pdf/view?showdesc=1
- Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Sozialpolitik (2005) (Hrsg.), „Alterssicherung: Herausforderungen und gewerkschaftliche Antworten“, *ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik*, H. 12.
- Ebert A., Kistler E., Staudinger T. (2007), « Rente mit 67 – Probleme am Arbeitsmarkt », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 4-5, pp. 25-31.
- Fuchs J., Söhnlein D. (2005), « Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050 », *IAB-Forschungsbericht* Nr.16.
- Gunkel A. (2007), « Aktuelle Reformdiskussion und Auswirkungen auf die Rentenversicherung », in Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), *Aktuelles Presse-seminar der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 27.-28. November 2006 in Würzburg. DRV-Schriften* vol. 69, pp. 17-30.
- Kraatz S., Rhein T., Sproß C. (2006), « Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn », *IAB-Kurzbericht* Nr. 5.
- Promberger M., Wübbecke C. (2006), « Pro und Contra Rente mit 67 », *IAB-Kurzbericht* Nr. 8.
- Rische H. (2007), « Herausforderung Europa – Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Alterssicherung auf europäischer Ebene », in Deutsche Rentenversicherung Bund, *op.cit.*, pp. 31-42.
- Schmid J. (2006), « Länger arbeiten muss sein – aber wie? Konzeptionelle Überlegungen zu einem Rentenzugang bis 67 », in Fried-

LA RETRAITE A 67 ANS

drich-Ebert-Stiftung Gesprächskreis Sozialpolitik (Hrsg.), *Rente mit 67. Steuerungspotentiale in der Renten- und Beschäftigungspolitik. Diskussionspapier*. Bonn, pp. 24-31.

Sesselmeier W. (2006), « Die demographische Herausforderung der Alterssicherung », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 8-9, pp. 25-31.

Sozialpolitische Informationen Daten, Fakten/Hintergründe Nr. 11, 1. Halbjahr 2007.

Veil M. (2007), « Renten in Deutschland – Erfolgsstory auf Zeit », in *Jahrbuch der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen* (à paraître).

Veil M. (2005), « Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°92, janvier, pp. 5-19.