

Réforme des retraites

les leçons allemandes

Julia Cagé*

** Economiste à l'Ecole
d'économie de Paris et
à l'Université d'Harvard,
chercheur associée
à la Fondation Jean-Jaurès*

Les comparaisons internationales sont à la mode, ce d'autant plus dans un contexte de mondialisation. Et l'Allemagne fait souvent figure de bon élève de l'Europe. Alors qu'en France, le débat sur les retraites est plus tendu que jamais, elles ont déjà été réformées de l'autre côté du Rhin. Quelles leçons en tirer, au moment même où l'exemple allemand semble être devenu la nouvelle justification officielle du gouvernement ? C'est à cette question qu'ont tenté de répondre, lors d'une matinée de travail qui s'est tenue le 8 juin 2010 à la Fondation Jean-Jaurès, syndicalistes, politiques et intellectuels français et allemands, tous spécialistes du sujet. Or leur réponse est venue bousculer les idées reçues. De l'autre côté du Rhin, tout est loin d'être parfait. Les réformes allemandes ne font pas l'unanimité. Pas plus qu'en France, notamment, n'a été apportée de solution réelle à un problème clef, celui de la pénibilité. Plus que de modèle, l'Allemagne devrait donc nous servir de leçon.

Première leçon : ne pas tout confondre. Age effectif de cessation d'activité, âge légal de cessation d'activité, âge de départ à taux plein, durée de cotisation (la double référence à l'âge de 65 ans et à la durée requise de cotisation pour la décote étant une spécificité française) correspondent à des réalités différentes. Il est ainsi facile d'avancer des chiffres en faveur de son argumentation sans préciser à quoi il est fait référence. Facile par exemple de parler de la retraite à 67 ans en Allemagne et de mettre en face les 60 ans français, en omettant d'une part de rappeler qu'il s'agit pour l'Allemagne de l'âge de départ à taux plein et pour la France de l'âge légal de cessation d'activité, d'autre part de préciser que l'âge effectif de cessation d'activité reste plus élevé en France (61,9 ans) que de l'autre côté du Rhin (61,3 ans).

La comparaison franco-allemande requiert donc de remettre les pendules à l'heure. Ce qui permet de se rendre compte qu'en y regardant de plus près, France et Allemagne



Réforme des retraites : les leçons allemandes

ne sont pas si opposées. L'âge de départ à taux plein, de 65 ans en France, va ainsi passer, comme nous venons de le rappeler, à 67 ans en Allemagne. Pas si éloigné au fond, surtout si l'on précise que le passage de 65 à 67 ans ne sera effectif en Allemagne qu'en 2028. En Allemagne où, par ailleurs, les salariés peuvent partir à la retraite dès 63 ans – certes avec une décote – à condition d'avoir cotisé seulement 35 ans. Alors que si l'on compare les situations démographiques respectives des deux pays, on s'aperçoit que l'Allemagne est en bien plus mauvaise posture que la France, qui demeure l'un des champions européens de la natalité.

Certes, il ne s'agit pas de conclure que les deux systèmes sont identiques. Le système allemand, par exemple, prend en compte toutes les années de cotisation, alors que, pour le privé, le système français ne prend en compte que les 25 meilleures années. Le système français, par ailleurs, reste conçu en faveur d'un départ plus précoce que le système allemand. Mais les différences entre systèmes français et allemands sont sans doute moins importantes qu'on ne le laisse souvent entendre.

D'où la deuxième leçon : ne pas tout opposer. Ni les systèmes, de manière disproportionnée, ni les préoccupations des syndicalistes, de manière caricaturale.

Certes, la position des syndicalistes allemands est plus souple que celle des syndicalistes français s'agissant de l'âge légal de départ à la retraite. Pour les seconds, le maintien de cet âge à 60 ans est une question de justice sociale : le repousser, c'est faire peser tout l'effort sur ceux qui ont déjà travaillé le plus longtemps, souvent dans les emplois les moins qualifiés et les moins bien rémunérés, et dans des conditions réduisant leur espérance de vie à la retraite. Les premiers, au contraire, ne sont pas *a priori* contre le fait de repousser cet âge au-delà des 63 ans actuels, à condition que soient créées des opportunités d'activité après 63 ans (ce qui suppose de surveiller la situation des seniors sur le marché de l'emploi et de promouvoir pour eux transitions flexibles et temps partiel souple).

Mais, comme les syndicalistes français, les syndicalistes allemands sont opposés à un (nouveau) relèvement de l'âge de départ à la retraite dans un contexte de chômage élevé et de très faible taux d'emploi des seniors – respectivement de 41 % pour les hommes (36 % pour les femmes) en France et de 62 % (46 %) en Allemagne pour les 55-64 ans. Comme les syndicalistes français, les syndicalistes allemands défendent l'idée selon laquelle revenir sur un sentier de plein emploi avec croissance économique permettrait de régler de fait une partie du problème. Comme les Français, enfin, ils considèrent que relever l'âge légal de cessation d'activité est non seulement inefficace



Réforme des retraites : les leçons allemandes

– il faudrait d’abord commencer par donner des opportunités d’activité aux seniors qui n’en ont pas –, mais également une source potentielle de problèmes sociaux fondamentaux si l’on ne prévoit pas de règles particulières pour les personnes qui ne peuvent pas rester dans la vie active plus longtemps du fait de la nature de leur activité. Une réforme juste et efficace du système de retraites supposerait donc d’améliorer les dispositifs de carrière longue, alors qu’ils sont plutôt remis en cause à l’heure actuelle en Allemagne, avec une augmentation de la décote pour les liquidations anticipées¹. Elle supposerait également que l’on s’attaque véritablement à la question de la pénibilité.

Troisième leçon, donc : prendre en compte la pénibilité. Contrairement à ce qu’on lit souvent, le problème de la pénibilité ne relève pas en effet du fétichisme franco-français. Comme les syndicalistes français, les syndicalistes allemands considèrent cette question comme centrale, et même sans doute comme la question la plus importante aujourd’hui. Or les gouvernements des deux côtés du Rhin n’y apportent pas de solution. Des mesures sont promises en France depuis 2003 et les réformes Fillon, mais on les attend toujours (on nous parle d’ailleurs désormais de visites médicales au cas par cas pour évaluer les conséquences potentielles de la pénibilité). Des mesures ont été prises en Allemagne, mais elles sont loin d’être à la hauteur des enjeux. De plus, c’est une problématique qu’il convient d’aborder bien au-delà de la simple réforme des retraites. Car il ne s’agit pas seulement de permettre à ceux qui ont le plus souffert de pouvoir partir plus tôt, mais également d’améliorer leurs conditions de travail durant leur période d’activité. Comme l’a souligné Philippe Askenazy, entre un tiers et la moitié des actifs sont exposés à des risques qui participent d’une réduction potentielle de l’espérance de vie ou de l’espérance de vie en bonne santé. Les Allemands mettent d’ailleurs davantage l’accent en ce qui concerne cette question sur la *prévention* – l’amélioration des conditions de travail tout au long de la vie active – que sur la *réparation* au moment du départ en retraite (en offrant par exemple des trimestres de retraite supplémentaires pour certaines activités). Alors que la prévention peut permettre de résoudre une partie des problèmes en réduisant à la source la pénibilité, la réparation peut avoir des effets pervers en encourageant le travail « pénible » donnant droit à des trimestres de cotisation ou à des primes d’exposition.

Trois leçons, donc, et une conclusion. Il s’agit à terme de sortir des carcans idéologiques, des calculs électoraux (« toucher au tabou » des 60 ans pour se parer des

1. Avant 1992, il était possible de partir en Allemagne à 63 ans (60 ans pour les femmes) sans décote sous condition de 35 ans de cotisation, puis à partir de 1992 avec 7 % de décote, puis, avec les réformes de 2008, avec 14 % de décote. Personne ne pourra à terme liquider avant 65 ans en Allemagne sans décote.



Réforme des retraites : les leçons allemandes

atours du réformisme et se revendiquer de la rupture) et penser cycles de vie et flexibilité. Autrement dit, de réfléchir à la mise en place d'un dispositif de retraite choisie, avec une variabilité des conditions de départ en retraite, de manière à ne pas pénaliser ceux qui ont commencé à travailler le plus tôt. De réfléchir à une réforme ambitieuse, qui passe par un système universel s'appliquant à tous de la même façon (public-privé-non salariés), et donc par une unification des régimes de retraite, et qui prenne en compte l'intégralité des cycles de vie : la durée des études, la formation continue, le problème des périodes de chômage non indemnisées, etc. Une réforme qui sorte le débat sur les retraites du carcan étroit du triangle hausse des prélèvements – hausse de l'âge effectif de départ en retraite – niveau des pensions. Car, comme l'a montré une note de la Fondation Jean-Jaurès², alors que les parcours des travailleurs sont de moins en moins linéaires, seule une réforme qui prenne en compte l'hétérogénéité des carrières, avec la mise en œuvre effective pour chaque individu d'une banque de temps qui s'accompagne de l'existence d'un compte formation, la mise en place et l'abondement par l'Etat d'un système de formation professionnelle et continue qui soit rémunérée et donne lieu à l'accumulation de droits à la retraite au même titre que les périodes d'activité, et un traitement en profondeur de la situation des chômeurs non indemnisés, sera une réforme socialement juste et efficace économiquement. Les jeunes générations sont prêtes à accepter une telle réforme. Le gouvernement se montrera-t-il prêt à la conduire ?

2. Agathe Cagé et Julia Cagé, *Retraites : les vrais termes du débat*, Fondation Jean-Jaurès, 27 avril 2010. <http://www.jean-jaures.org/Publications/Les-notes/Retraites-les-vrais-termes-du-debat>