

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 novembre 2024 à 10h00
« Panorama international et comparaison France-Allemagne »

Document n° 4
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le pilotage du système de retraite allemand

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Le pilotage du système de retraite allemand

Au début des années 1990, la pérennité financière du système de retraite public obligatoire allemand apparaît menacée. L'allongement de l'espérance de vie et la faiblesse du taux de fécondité dégradent le ratio démographique. En 1992, une première réforme transforme le mode de calcul des pensions, d'un système en annuités vers un système en points (même s'il subsiste encore aujourd'hui une réminiscence du système en annuités, avec la référence à une durée d'assurance pour obtenir une retraite au taux plein). Cette réforme technique n'étant pas de nature à assurer *per se* la soutenabilité à long terme du système de retraite, elle sera suivie de plusieurs réformes adoptées en 2001, 2004 et 2007 qui jetteront les bases d'un pilotage plus automatique, prévoyant notamment l'ajustement des pensions aux évolutions démographiques.

Après une rapide description de l'architecture du système de retraite allemand (complétée par une description plus détaillée en annexe), ce document, qui actualise le document n° 7 de la séance plénière du 18 octobre 2018, présente les principes de fonctionnement du régime légal, en particulier le mode de calcul des droits à pension et les modalités d'indexation des pensions. Il décrit également ses modalités du pilotage, en distinguant les objectifs et les leviers d'action utilisés, de manière discrétionnaire ou automatique.

1. Architecture générale du système de retraite allemand

Le système de retraite allemand repose sur trois étages : un étage public obligatoire géré en répartition ; un étage complémentaire professionnel facultatif en capitalisation ; un étage facultatif d'épargne retraite personnelle volontaire.

Le système de retraite public obligatoire allemand se compose de plusieurs régimes publics collectifs de retraite qui dépendent de la catégorie socio-professionnelle des assurés. Le régime légal allemand (DRV) est obligatoire pour les salariés du secteur privé ainsi que pour certaines catégories de travailleurs indépendants. Les fonctionnaires disposent d'un régime spécial, directement à la charge des finances publiques mais régi selon les mêmes règles que le DRV. Certaines professions libérales n'ont pas d'obligation d'affiliation au DRV et peuvent s'assurer sur le marché privé. Les retraites collectives obligatoires sont complétées par des régimes facultatifs professionnels (au sein de certaines grandes entreprises) et individuels (plans Riester).

1.1 L'assurance légale des travailleurs du secteur privé et des fonctionnaires

L'assurance légale (un régime général, un régime pour les mineurs et un régime pour les non-salariés agricoles) est universelle et obligatoire pour les employés, les ouvriers, certaines catégories de travailleurs indépendants, ainsi que pour les chômeurs percevant un revenu de remplacement. Les personnes non soumises à l'obligation d'assurance peuvent en principe demander à être intégrées au régime général. Au total, 92 % de la population active est couverte par l'assurance vieillesse obligatoire.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, cet étage d'assurance légale publique obligatoire est complété par un dispositif de pension minimale (*Grundrente*, voir annexe 1).

1.2 Les retraites complémentaires d'entreprises en capitalisation

L'instauration d'une caisse de retraite d'entreprises est facultative et dépend historiquement d'une décision souveraine de l'employeur. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les employés ont le droit de demander qu'une partie de leur rémunération soit versée à un fonds de retraite d'entreprise (dispositif dit de « conversion des salaires »).

1.3 L'épargne retraite personnelle volontaire

Le développement du pilier par capitalisation a été encouragé par la réforme de 2001 (réforme Riester, du nom du ministre des affaires sociales du premier gouvernement Schroeder) à travers des incitations fiscales. D'une part, les versements volontaires sur les « plans Riester » sont abondés par une prime versée par l'État. D'autre part, les versements d'épargne retraite sont déductibles de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond.

Ces deux étages facultatifs sont présentés plus en détail en annexe 3.

Encadré 1 : les chiffres clefs du système de retraite allemand public obligatoire

En 2023, le financement de la retraite obligatoire des travailleurs du secteur privé s'élevait à 376 milliards d'euros, dont 289 milliards d'euros de cotisations (le reste étant des transferts du budget fédéral). Les prestations versées par l'assurance légale (incluant les prestations d'assurance maladie aux retraités) représentaient 370 milliards d'euros ; ajoutées aux dépenses du régime des fonctionnaires, les dépenses du système public obligatoire représentaient 10,2 % du PIB. Fin septembre 2024, les réserves de l'assurance retraite représentaient 40,6 milliards d'euros, soit 1,43 mois de prestations.

La pension mensuelle moyenne (nette des cotisations maladie et dépendance) de droit direct s'élevait à 1 091 euros (888 euros pour les femmes, 1 309 euros pour les hommes) et la pension mensuelle moyenne de réversion à 612 euros.

L'âge moyen de liquidation d'une pension de vieillesse (hors incapacité) s'établissait à 64,4 ans (voir figure 3.a infra et annexe 2 pour la distribution des âges de liquidation par âge fin).

Le ratio démographique rapportant la population âgée de 65 ans et plus à la population âgée de 15 à 64 ans s'élevait à 37,4 % en 2022 ; selon les dernières projections, il serait de 55 % en 2070 (*Rapport AWG, 2024*).

Sources : *Deutsche Rentenversicherung*, [Chiffres clefs de l'évolution financière](#) ; [Rapport sur l'assurance retraite, 2023](#) ; *Deutsche Rentenversicherung ; Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (2022), *Pension Projections Exercise 2024, country fiche for the Working Group on Ageing Populations and Sustainability*

2. Principes de fonctionnement du régime légal d'assurance retraite (*Deutsche Rentenversicherung*)

Le régime général allemand fonctionne en points depuis 1992.

2.1 Le champ des assurés

Les salariés du secteur privé (*Deutsche Rentenversicherung Bund*), les travailleurs de l'industrie minière, des chemins de fer et les marins (*Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*), les travailleurs indépendants de l'agriculture, la sylviculture et l'horticulture (*Sozialversicherung für Landwirtschaften Forsten und Gartenbau*) ainsi que certaines catégories de travailleurs indépendants (professeurs et éducateurs d'enfants indépendants, soignants exerçant à titre non lucratif, sages-femmes, artistes, par exemple) sont obligatoirement affiliés au régime légal d'assurance retraite.

L'assurance volontaire est possible pour tout résident de plus de 16 ans en Allemagne, ainsi que pour les citoyens allemands résidant à l'étranger.

Sont dispensés d'affiliation les salariés exerçant un emploi dont la rémunération mensuelle est inférieure à 538 € par mois en 2024 (*Minijob mit Verdienstgrenze*), ainsi que les personnes exerçant des activités de courte durée (durée inférieure à 3 mois ou à 70 jours ouvrés par an, *Kurzfristigen Beschäftigung*). Sont également dispensées d'affiliation les personnes obligatoirement assurées auprès des organismes de prévoyance professionnelle (par exemple, les médecins ou les avocats, ainsi que les artisans indépendants après 18 ans de cotisations obligatoires).

2.2 Conditions d'ouverture des droits à pension

Pour percevoir des droits à pension à taux plein, il faut justifier d'au moins 5 ans d'affiliation.

L'âge d'ouverture des droits à pension de vieillesse (*Altersrente*) est de 66 ans en 2024, pour la génération née en 1958 (progressivement augmenté de 2 mois par génération, jusqu'à 67 ans pour la génération née en 1964 et les générations suivantes). À partir de 2031, sauf modification légale, l'âge d'ouverture des droits sera fixé à 67 ans.

Des possibilités de départ anticipé avec décote existent à 63 ans pour les affiliés ayant une durée de cotisation supérieure à 35 ans. La décote est de 0,3 % par mois d'anticipation par rapport à l'AOD, dans la limite de deux ans d'anticipation (soit une décote totale de 10,8 % pour la génération 1958 partant à 66 ans, et à partir de 2031 une décote totale de 14,4 % pour les générations 1964 et suivantes).

Les affiliés ayant une carrière longue (plus de 45 ans d'activité) peuvent partir à la retraite à 64 ans et 6 mois sans décote (pour la génération 1958 ; cet âge augmente progressivement de 2 mois par génération, pour s'établir à 65 ans pour les générations nées à partir de 1964). Pour éviter toute forme de retraite anticipée, la loi sur les pensions prévoit que les périodes de

chômage de courte durée après l'âge de 61 ans ne sont pas prises en compte dans la durée requise de 45 années d'assurance.

À la différence du système de protection sociale français dans lequel les prestations d'incapacité versées aux salariés du secteur privé sont rattachées au régime d'assurance maladie, les pensions d'incapacité (*Erwerbsminderungsrente*) sont versées par l'assurance retraite en Allemagne. Il existe deux pensions d'incapacité : la pension partielle (accordée à l'assuré incapable travailler au moins 6 heures par jour dans les conditions habituelles du marché du travail) et la pension totale (incapacité de travailler au moins 3 heures par jour). Pour être éligible, il faut avoir validé 60 mois de cotisation et au moins 36 mois dans les 5 années précédant la survenance du risque. La pension d'incapacité est calculée selon la même formule que la pension de vieillesse (voir infra). Les pensions d'incapacité sont généralement versées pendant une durée maximale de trois ans. À l'issue de ce délai, la pension peut être prolongée après vérification de l'état de santé par l'assurance retraite. En cas d'incapacité reconnue définitive, la pension d'incapacité est permanente, et dès que l'âge normal de départ à la retraite est atteint, la pension d'incapacité est convertie en une pension de vieillesse. Ces dispositions expliquent que les âges de liquidation des pensions dans le système de retraite allemand peuvent être faibles en comparaison internationale. En contrepartie, hormis dans le régime spécial de retraite des mineurs, et pour les métiers à risque dans la fonction publique régaliennne (pompiers, police, armée), il n'existe pas de dispositif de retraite anticipée au titre de la pénibilité.

L'assuré ayant atteint l'âge légal de la retraite peut cumuler la perception d'une pension et d'un revenu d'activité, sans limite.

2.3 Calcul des droits

Pour chaque année cotisée, un assuré reçoit des points (ou des fractions de points) qui reflètent sa position dans l'échelle des rémunérations. Un salarié contribuant sur la base de la rémunération moyenne de l'économie reçoit un point (*Entgeltpunkt*) ; un salarié rémunéré à 50 % de la rémunération moyenne reçoit 0,5 point. Le nombre de points obtenus une année donnée est donc égal au ratio entre la rémunération du salarié (plafonnée) et la rémunération moyenne des assurés. Ce mécanisme d'acquisition des droits revient à revaloriser la valeur d'achat du point sur l'évolution de la rémunération moyenne par tête.

Sur cette base, la pension individuelle perçue une année donnée est le produit de quatre termes : la somme des points acquis pendant la carrière ; le facteur de pension ; le facteur d'entrée ; la valeur de service du point pour l'année.

Le facteur de pension est égal à 1 pour une pension de droit direct ou d'incapacité totale, 0,55 pour une pension de réversion et 0,5 pour une pension d'incapacité partielle. Le facteur d'entrée (*Zugangsfaktor*) dépend de l'âge de liquidation et pondère les points acquis par une décote annuelle de 3,6 % en cas de départ avant l'âge légal d'ouverture des droits (avec un maximum de 14,4 %), et par surcote annuelle de 6 % en cas de départ au-delà de l'âge légal (avec un maximum de 30 %).

La valeur de service du point (*aktueller Rentenwert*) est appliquée aux nouveaux liquidants et au stock de retraités. Elle est fixée pour une période annuelle allant du 1^{er} juillet d'une année t au 30 juin de l'année $t+1$. Jusqu'en 2023, il existait une valeur du point différente dans les Länder de l'Ouest et de l'Est, reflétant les différences de niveaux de vie entre les deux régions. Depuis juillet 2024, il existe une valeur du point unique pour l'ensemble des Länder.

2.4 Ajustement de la valeur de service du point

L'ajustement de la valeur de service du point est au cœur du système de pilotage du système de retraite. La valeur de service du point d'une année donnée est le produit de quatre termes :

Valeur du point année t =

$$\text{Valeur du point année } t - 1 \times \text{Facteur salarial} \times \text{Facteur de cotisation} \times \text{Facteur de soutenabilité}$$

Le facteur salarial reflète la progression du salaire moyen brut de l'économie. Le facteur de cotisation corrige le facteur salarial, en déduisant les cotisations retraite (obligatoires et volontaires fiscalement encouragées) pour obtenir une progression du salaire moyen *net* des cotisations retraite.

Enfin, le facteur de soutenabilité corrige la progression du salaire moyen net pour tenir compte de la pression démographique : lorsque le ratio de dépendance $\frac{\text{retraités}}{\text{cotisants}}$ augmente, la valeur de service du point diminue. Ce ratio de dépendance est calculé non pas de manière directe (c'est-à-dire en divisant le nombre de retraités par le nombre de cotisants), mais en corrigeant des durées de cotisations et de travail. Plus précisément, le ratio est égal au rapport du nombre de retraités « équivalent moyen » (calculé comme le rapport entre le volume total des pensions versées et la pension standard correspondant à l'accumulation de 45 points) et le nombre de cotisants « équivalent moyen » (calculé comme le rapport entre le volume total de la somme des cotisations versées et la cotisation versée par un salarié rémunéré au salaire moyen). Cette correction permet de pondérer plus faiblement les personnes ayant cotisé un faible nombre d'années (au numérateur) et les contributeurs ayant une durée réduite de travail ou étant au chômage (au dénominateur) et donc de refléter plus fidèlement l'impact financier de la détérioration du rapport entre le nombre de retraités et de cotisants. Par ailleurs, seuls 25 % des changements annuels de ratio de dépendance sont intégrés à la formule :

$$\text{Facteur de soutenabilité de l'année } t = 1 + 25 \% \times \left(1 - \frac{\text{ratio de dépendance standardisé}_{t-1}}{\text{ratio de dépendance standardisé}_{t-2}} \right)$$

3. Le financement du système public obligatoire

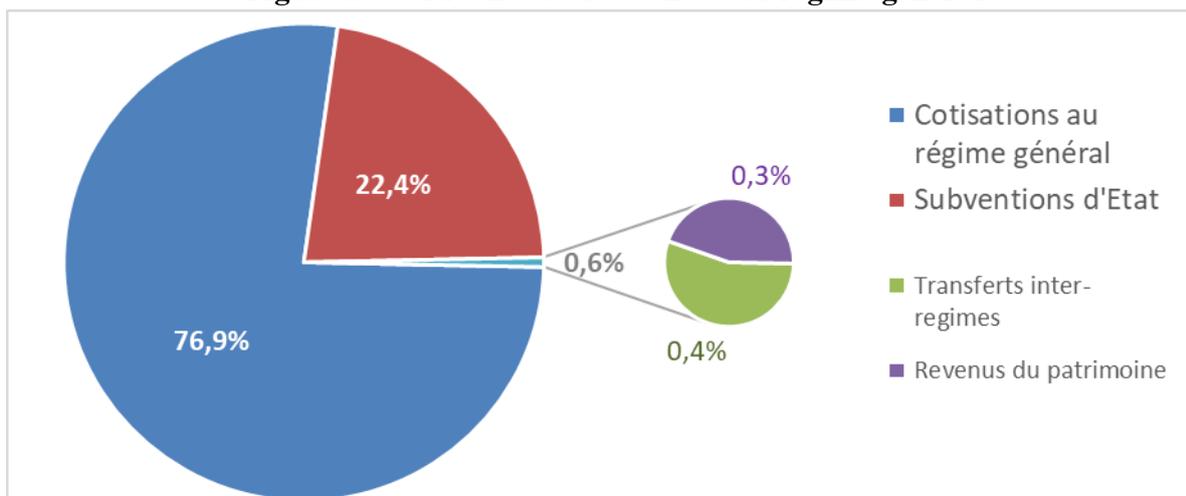
3.1 L'assiette contributive

L'assiette contributive est constituée des salaires bruts sous un plafond représentant environ 160 % du salaire moyen (en 2024, plafond mensuel de 7 550 euros dans les Länder de l'Ouest et 7 450 euros dans les Länder de l'Est, pour un salaire mensuel moyen brut de 4 479 euros en 2023). La « conversion des salaires » (*Entgeltumwandlung*) permet aux salariés de verser une partie – limitée à 4 % du plafond d'assiette contributive, soit 3 624 euros annuels en 2024 – de cette assiette dans des régimes de retraite d'entreprises (voir annexe 3).

3.2 Les taux de cotisation

Le régime général est financé par des contributions sociales (au taux de 18,6 % du salaire brut partagé en parts égales entre employeurs et salariés) et par des transferts du budget fédéral qui représentent 22 % du financement total en 2023 (figure 1). Les fonctionnaires disposent d'un régime spécial, à la charge des finances publiques et donc non alimenté par des cotisations.

Figure 1 – Structure des ressources du régime général



Source : [Chiffres clés de la performance financière | Assurance retraite allemande](#)

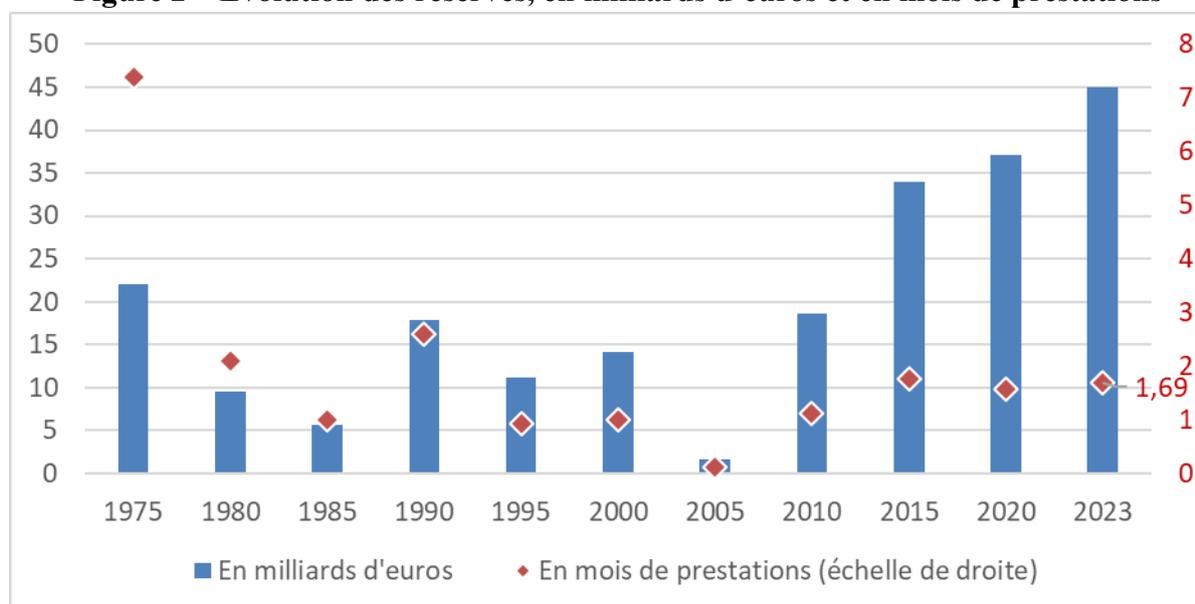
4. Les mécanismes du pilotage

4.1 Les objectifs du pilotage

Au début des années 2000, l'Allemagne est confrontée à une dégradation rapide de la situation financière de son système de retraite. Les projections montraient que le taux de cotisation aurait pu dépasser 26 % à l'horizon 2030 sous la pression démographique, toutes choses égales par ailleurs, alors qu'il s'élevait à 18,7 % en 2001. Au même horizon, le taux de remplacement net était projeté à 51,5 %. Par une première réforme adoptée en 2001¹, la loi assigne au gouvernement fédéral des objectifs de pilotage, sous la forme de seuils à ne pas franchir pour deux indicateurs individuels et un indicateur macroéconomique. Actuellement :

- le taux de cotisation ne doit pas excéder 20 % jusqu'en 2025 et 22 % jusqu'en 2030 ;
- le ratio de remplacement net après paiement des cotisations sociales mais avant impôt ne doit pas être inférieur à 48 % jusqu'en 2025. Si les projections du gouvernement fédéral dans le rapport annuel sur l'assurance retraite montrent que ce ratio s'établit en dessous de 43 % d'ici 2030, le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées pour accroître le niveau des pensions ;
- les réserves du régime général doivent viser une cible égale à 1,5 mois de dépenses. Au 1^{er} janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. En sens inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, alors le taux de cotisation doit être ajusté à la baisse.

Figure 2 – Évolution des réserves, en milliards d'euros et en mois de prestations



Source : [Rentenversicherung in Zahlen 2024](#)

¹ La réforme comporte un paquet législatif composé de *Altersvermögensgesetz* et *Altersvermögensergänzungsgesetz* adoptées respectivement les 26 juin et 21 mars 2001.

La réforme de 2004² n'a pas remis en cause les objectifs de la réforme de 2001, mais a aménagé les modalités de revalorisation de la valeur de service du point, en introduisant le facteur de soutenabilité et les contributions aux plans Riester dans le facteur de cotisation. La prise en compte des contributions Riester dans la formule de revalorisation a entraîné une moindre progression des pensions, dans la mesure où les plans Riester montaient progressivement en charge, et que la loi programmait une hausse des taux de cotisation (de 1 % en 2001 jusqu'à 4 % en 2013).

Dans la version initiale de la loi, le législateur a également inclus une « clause de protection » (*Schutzklausel*) qui empêche que l'effet du facteur de soutenabilité ou du facteur de cotisation dans la formule de revalorisation du point conduise à une évolution globalement négative du point ou renforce une évolution négative due à l'évolution des salaires. Depuis 2008, une clause de protection supplémentaire empêche qu'une évolution négative des salaires puisse conduire à une baisse du point ; en contrepartie, si la clause de protection est activée, un facteur de rattrapage réduit les augmentations ultérieures. Les pensions peuvent baisser en termes réels mais pas en termes nominaux.

4.2 Les leviers d'action et les mécanismes d'ajustement automatique

- L'âge d'ouverture des droits

En 2007, l'Allemagne a adopté une réforme³ qui a utilisé l'âge légal de départ à la retraite comme levier de pilotage, alors que cet âge n'avait pas été modifié depuis 1916 (date à laquelle l'âge avait été abaissé de 70 à 65 ans). L'âge légal pour la retraite générale (*Altersrente*) est porté progressivement à 67 ans, par un allongement d'un mois par an pendant 12 ans, de 2012 à 2023, puis de deux mois par an pendant 6 ans, de 2024 à 2029. La première génération concernée est la cohorte née en 1947. Ce recul de l'âge légal concerne l'assurance légale, mais également les régimes de retraite professionnels.

Le paquet législatif sur les retraites⁴ adopté en 2014 a aménagé le dispositif de recul d'âge légal de la retraite, en permettant des départs anticipés dès 63 ans pour les personnes justifiant d'au moins 35 ans de durée d'assurance. Une décote permanente de 0,3 % par mois (séparant de l'âge légal) est appliquée sur la pension, de sorte qu'à terme, en 2030, la décote maximale sur la pension sera égale à 14,4 %⁵. Les salariés justifiant d'une carrière particulièrement longue (durée d'activité d'au moins à 45 ans⁶) peuvent à un âge de départ anticipé porté progressivement porté à 65 ans, à raison de deux mois par génération jusqu'à la génération

² *Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz*, adoptée le 21 juillet 2004.

³ *Altersgrenzenanpassungsgesetz*, adoptée le 20 avril 2007.

⁴ *Rentenpaket*, adopté le 23 mai 2014.

⁵ $(67 - 63) \times 12 \times 0,3 \%$.

⁶ Afin de prévenir des comportements opportunistes, la loi exclut que des périodes de chômage au-delà de 61 ans soient comptabilisées dans la durée totale de 45 ans. Plus généralement, les périodes de chômage sont prises en compte de manière différente, selon le « palier » d'indemnisation. Par ailleurs, les périodes d'étude (hors apprentissage) ne sont pas intégrées à la durée d'assurance pour être éligible à la retraite anticipée (alors qu'elles le sont pour la retraite à l'âge légal).

1964. Ainsi, sous l'effet cumulé des lois de 2007 et 2014, la génération 1964 pourra partir à la retraite (voir tableau 1) :

- à 67 ans, sans décote ;
- à 65 ans, sans décote mais avec 45 années d'assurance et prise en compte des périodes de chômage ;
- à 63 ans, avec décote maximale de 14,4 % sur la pension liquidée.

**Tableau 1 – Conditions d'âge de départ à la retraite, depuis la réforme de 2007
– entrée en œuvre en 2012, première génération concernée 1947**

			2012 (Gen 1947)	2024 (Gen 1958)	2026 (Gen 1960)	2028 (Gen 1962)	2030 (Gen 1964)
Conditions pour partir au taux plein	Conditions minimales	Durée d'assurance minimale	5 ans				
		Âge de départ anticipé	63 ans et 1 mois	64 ans*	64 ans et 4 mois*	64 ans et 8 mois*	65 ans*
	Âge légal		65 ans et 1 mois	66 ans	66 ans et 4 mois	66 ans et 8 mois	67 ans
Conditions pour partir sans taux plein	Âge de départ anticipé		63 %	63 ans	63 ans	63 ans	63 ans
	Décote totale en cas de départ le plus anticipé		-7,2 %	-9,6 %	-12 %	-13,2 %	-13,8 %
	Surcote par mois d'assurance supplémentaire		+0,5 %	+0,5 %	+0,5 %	+0,5 %	+0,5 %
	Durée d'assurance requise		35 ans				

* Départ anticipé pour « carrière particulièrement longue » (durée d'activité supérieure à 45 ans).

Source : *Mis à jour à partir de Pension Projections Exercise 2024, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, décembre 2023 (country fiche for the Working Group on Ageing Populations and Sustainability).*

Les figures 3.a et 3.b montrent l'évolution des âges effectifs moyens de liquidation des femmes et des hommes, selon le motif de départ (pension de vieillesse ou pension d'incapacité). Pour les pensions de vieillesse, l'évolution est induite par la montée en charge progressive du recul de l'âge d'ouverture des droits. Pour les pensions d'incapacité qui peuvent être accordées à des âges beaucoup plus précoces (voir supra), l'évolution est également liée à l'augmentation de la prévalence de l'incapacité avec l'âge.

Figure 3.a – Évolution de l'âge de liquidation d'une pension de vieillesse

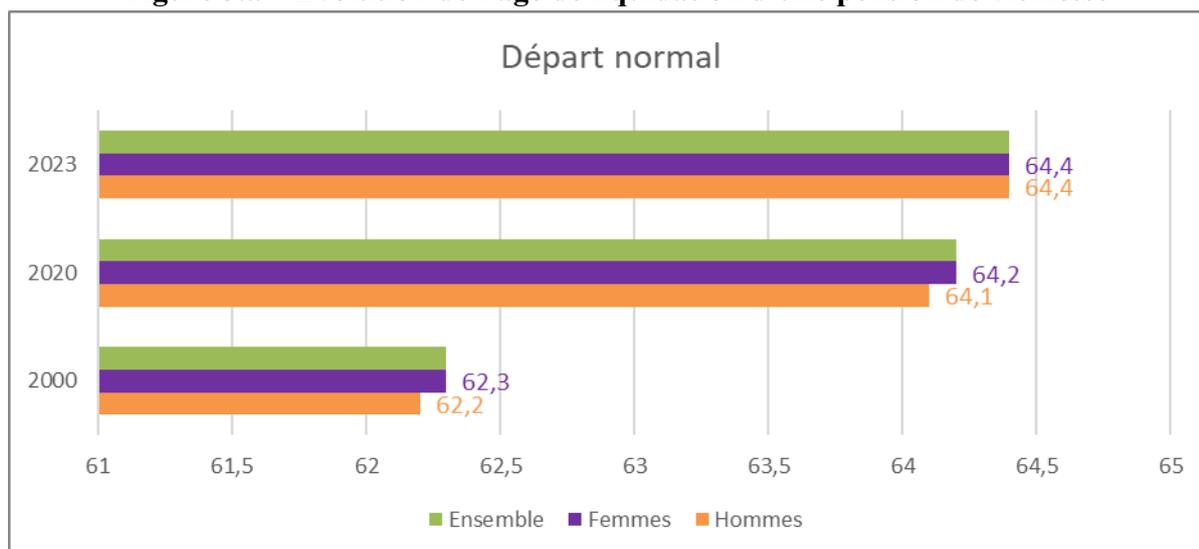
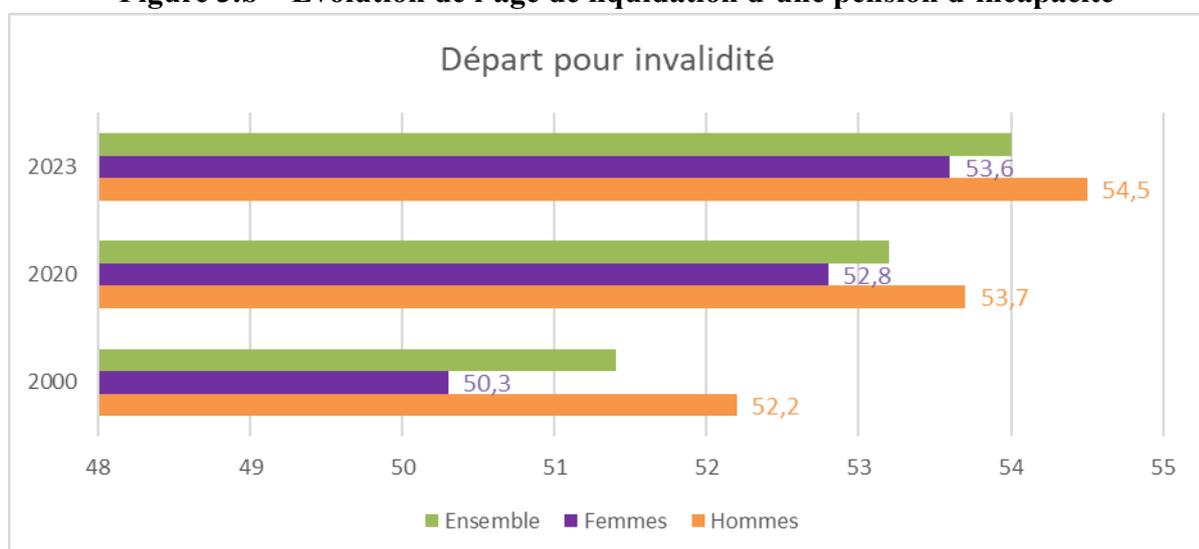


Figure 3.b – Évolution de l'âge de liquidation d'une pension d'incapacité



Source : [Rentenversicherung in Zahlen 2024](#)

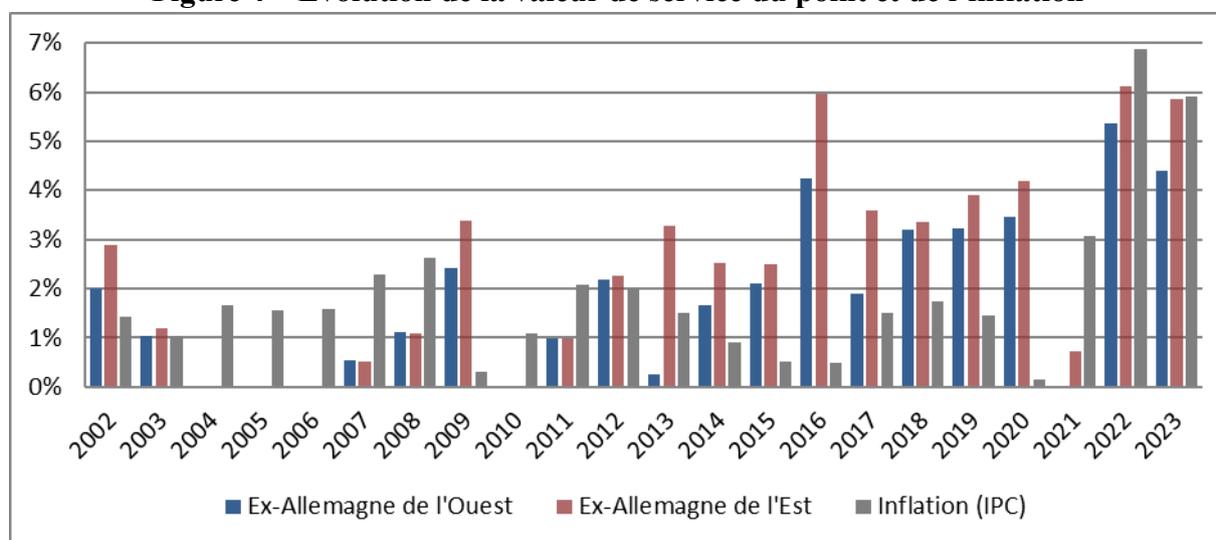
- La valeur de service du point : ajustement automatique ou action discrétionnaire ?

En 2005 et 2006, l'application de la formule de revalorisation aurait conduit à une diminution nominale de la valeur du point, notamment du fait de l'évolution des salaires. Or la « clause de protection » adoptée dans la réforme de 2004 n'excluait pas ce type d'évolutions. En 2005 et 2006, le législateur a décidé de s'affranchir de la formule pour maintenir constante la valeur nominale du point. Toutefois, pour préserver l'architecture globale de la réforme, la loi sur l'allongement de l'âge légal de 2007 a été l'occasion d'introduire un mécanisme de compensation de ces baisses non réalisées : à partir de 2011, les revalorisations théoriquement obtenues par la formule de revalorisation sont diminuées de moitié chaque année, jusqu'à compensation complète des effets « 2005 » et « 2006 ». Cette compensation a été entièrement opérée entre 2011 et 2014, et jusqu'en 2017, les retraités allemands ont bénéficié d'une progression de leur pouvoir d'achat.

Ce mécanisme de rattrapage, qui empêche une baisse de la valeur nominale du point une année donnée en réduisant de moitié les revalorisations les années suivantes, a été suspendu en 2018. En effet, l'assurance retraite craignait que son application n'entraîne une baisse de la pension relative en dessous de sa cible plancher (48 %). Il a été rétabli en juillet 2022, de sorte que l'indexation automatique a été réduite de 1,17 point de pourcentage pour compenser l'absence d'indexation négative en 2021, induite par la baisse des salaires nominaux en raison de la pandémie de Covid en 2020.

La figure 4 retrace l'évolution de la valeur de service du point et de l'inflation. On note la mise en œuvre du mécanisme correcteur en 2022 et 2023 : les pensions nominales ont été sous indexées par rapport à l'évolution des salaires nominaux, et même de l'évolution de l'indice des prix, pour rattraper la surindexation des années antérieures.

Figure 4 – Évolution de la valeur de service du point et de l'inflation



Sources : Deutsche Rentenversicherung Bund, *Rentenversicherung in Zeitreihen pour la valeur de service du point* ; OCDE pour l'inflation (taux de croissance de l'IPC).

4.3 L'organisation institutionnelle du pilotage

Le régime légal est géré par l'État fédéral autorisé par la loi à modifier la valeur du point ou tout autre paramètre. Les importantes réformes mises en œuvre ont fait l'objet de nombreuses consultations entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats.

S'il n'existe pas en Allemagne d'institution analogue au COR, dès le début des années 2000, les projets de réforme du système de retraite avaient suscité la création d'une Commission d'experts (Commission dite « Rürup », du nom de son président) qui a largement inspiré les réformes mises en œuvre par la suite.

La loi allemande oblige par ailleurs le gouvernement fédéral à présenter au Parlement chaque année un « rapport sur l'assurance retraite » ([Rentenversicherungsbericht](#)), au plus tard le 30 novembre, sous l'égide du Ministère du Travail et des Affaires Sociales. Le rapport présente la situation et l'évolution financières de l'assurance retraite obligatoire, en incluant notamment des

projections de l'évolution financière du système pour les cinq années suivantes, ainsi que des projections à moyen terme sur 15 ans, qui permettent d'évaluer la sensibilité du système à différentes hypothèses de rémunération et d'emploi.

Le rapport annuel doit être l'occasion de contrôler qu'à un horizon de 15 ans les contraintes fixées en matière de réserves, taux de cotisation et taux de remplacement sont respectées. Il permet également d'informer sur les équilibres de moyen terme du système ou de donner des éléments sur la convergence des retraites entre l'Est et l'Ouest du pays. Le rapport publié en 2023 a relevé que la convergence entre les valeurs de point entre l'Est et l'Ouest était d'ores et déjà réalisée. Enfin, depuis 1997, ce rapport présente également les effets probables du relèvement des AOD sur la situation du marché du travail, la situation financière de l'assurance retraite et des autres budgets publics. Un rapport supplémentaire sur le relèvement progressif de l'âge légal à 67 ans est présenté tous les quatre ans dans un rapport séparé (le dernier rapport en date a été publié en 2022).

En définitive, l'Allemagne s'est dotée d'un ensemble de contraintes et de leviers d'action multiples pour le pilotage de son système de retraite. Dans le système allemand, s'il n'existe pas de lien entre cotisations versées et pensions perçues dans la mesure où les points acquis dépendent de la position de l'assuré dans l'échelle des rémunérations et de la durée de carrière, le taux de cotisation n'est pas un levier d'action mobilisable en toute liberté. En effet, le législateur a défini des seuils de taux de cotisation à ne pas dépasser à moyen et long terme⁷. La liberté du pilote est également restreinte, mais dans une moindre mesure, dans l'ajustement du niveau des pensions. Il a toutefois doté le système d'une règle de pilotage automatique puisque la revalorisation de la valeur de service du point, et donc des pensions, prend en compte les évolutions démographiques (différences de tailles de générations et d'espérance de vie au fil du temps), à travers l'évolution du rapport démographique $\frac{\text{retraités}}{\text{cotisants}}$, avec toutefois une clause de sauvegarde garantissant que les pensions ne puissent pas baisser en termes nominaux. En outre, le législateur a défini des seuils minimaux de taux de remplacement à ne pas franchir à moyen et long terme. Les réformes opérées au cours des dernières décennies montrent que l'âge d'ouverture des droits, sous condition de durée d'assurance, est la variable d'ajustement privilégiée, selon un calendrier prédéterminé à long terme, du pilotage.

⁷ Cette règle existe également en France où le taux de cotisation d'un salarié non-cadre du secteur privé ne doit pas dépasser 28 %.

5. L'information des assurés

Chaque année, l'assurance retraite envoie des informations relatives à leur compte aux affiliés dès qu'ils atteignent l'âge de 27 ans. Ces informations sont : le montant actuel de la pension normale compte tenu des droits accumulés, le montant de la pension d'incapacité à laquelle pourrait prétendre éventuellement l'affilié et le montant projeté de sa pension à l'âge normal de liquidation.

À partir de l'âge de 56 ans, les affiliés disposent d'une information plus détaillée, envoyée tous les trois ans, qui reprend les éléments précédents, mais également la pension de réversion éventuelle. Le courrier récapitule toutes les conditions d'éligibilité à la pension, y compris les décotes en cas de départ anticipé.

L'ensemble de ces informations est également disponible en ligne.

Annexes

Annexe 1 - Pension de base (*Grundrente*)

Le Parlement a adopté en juillet 2020 une loi instituant au 1^{er} janvier 2021 un complément de pension de base (*Grundrente*) soumis à condition de ressources, selon le principe du minimum contributif. Pour bénéficier d'un complément de pension de base, l'assuré doit remplir les conditions d'âge de sa génération (voir tableau 1), avoir validé 33 ans de durée d'assurance (incluant les périodes d'éducation des enfants et les périodes en tant que proche aidant). Le complément est versé au taux plein aux assurés ayant validé au moins 35 ans de durée d'assurance. Pour être éligible, le salaire annuel moyen de l'assuré au cours de sa vie active ne doit pas dépasser 80 % du salaire annuel moyen de l'économie pendant cette période, et seules les années au cours desquelles l'assuré a gagné au moins 30 % du salaire national moyen sont prises en compte pour la pension minimale. La pension de l'assuré est portée au minimum contributif sous forme d'une majoration des points accumulés par l'assuré :

- pour un complément à taux plein (assurés justifiant de 35 années de cotisations éligibles), les points individuels pour chaque année d'éligibilité sont doublés, jusqu'à un maximum de 0,8 point par an ;
- pour complément partiel (33 à 34 années de cotisations) : les points individuels sont augmentés jusqu'à un maximum de 0,4 point pour 33 années de cotisations admissibles.

Une fois cette majoration des points effectuée, le montant du complément qui en résulte est multiplié par un facteur d'équivalence (visant à équilibrer les prestations et les cotisations) égal à 0,875. Le complément est versé en totalité aux pensionnés dont les revenus mensuels (y compris le salaire, les pensions, les revenus locatifs, etc.) ne dépassent pas 1 375 € pour une personne seule ou 2 145 € pour un couple, en 2024. Si les revenus mensuels sont supérieurs à ces montants mais ne dépassent pas 1 759 € pour une personne seule ou 2 300 € pour un couple, le complément est réduit et il cesse d'être versé lorsque les revenus mensuels sont supérieurs à ces derniers seuils.

Le complément est versé automatiquement par l'assurance retraite, en même temps que la pension normale. Son montant moyen est de 86 euros par mois près de 1,3 millions de pensions ont été portées ainsi au minimum contributif.

Il existe par ailleurs une allocation vieillesse sous condition de ressources (*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*) ciblée sur les personnes ayant atteint l'âge d'ouverture des droits à la pension légale ou en incapacité totale et permanente de travailler, résidentes en Allemagne. Le montant du minimum vieillesse tient compte des besoins et des ressources de chaque bénéficiaire. La condition de ressources inclut les revenus du conjoint et le patrimoine (avec une franchise de 10 000 euros de patrimoine pendant un an). Le montant forfaitaire du minimum vieillesse est égal à l'allocation sociale universelle (soit 563 € pour les besoins standards d'un adulte en 2024). Pour chaque bénéficiaire satisfaisant aux critères d'éligibilité, ce montant forfaitaire est augmenté de prestations complémentaires (allocation logement, allocation chauffage, complément d'invalidité) et diminué des pensions légales de droits direct et dérivé nettes des cotisations d'assurance maladie.

Annexe 2 Distribution des âges de liquidation (ensemble des motifs de départ)

Figure A2.a – Distribution des âges de liquidation, hommes

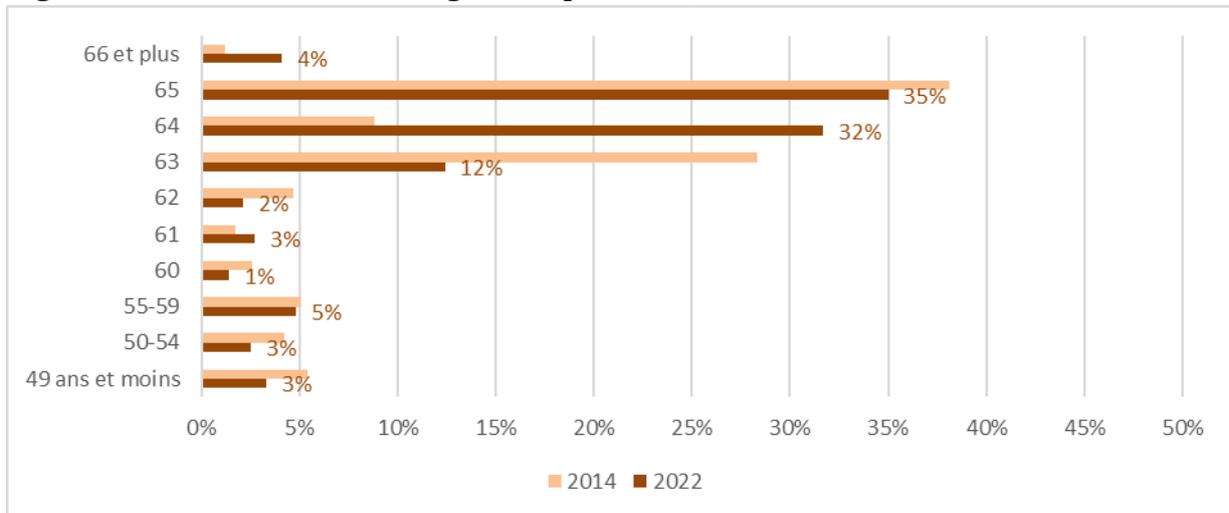
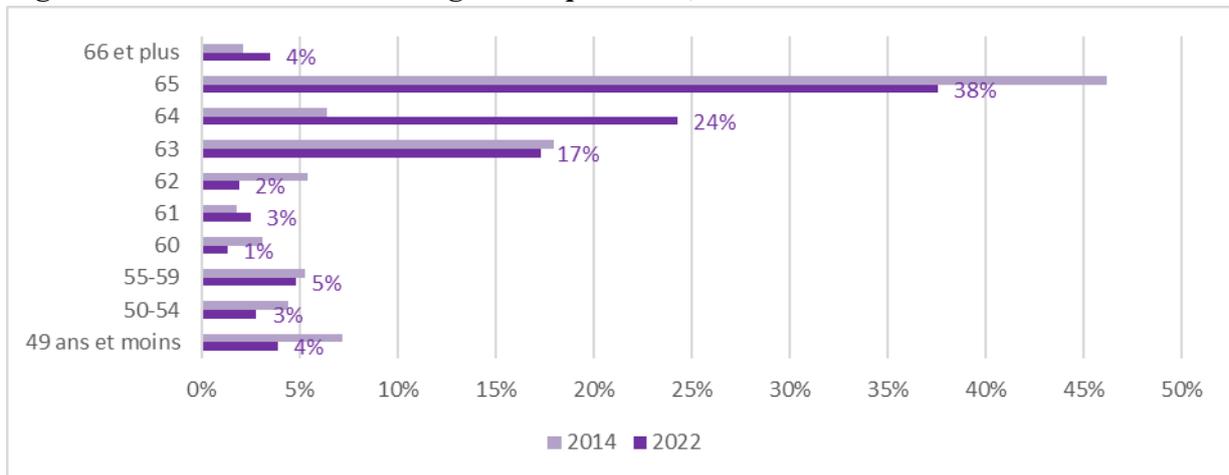


Figure A2.b – Distribution des âges de liquidation, femmes



Source : [Rentenversicherung in Zahlen 2024](#)

Annexe 3 Les régimes facultatifs

3.1 Les régimes de retraite d'entreprise

Les régimes de retraite d'entreprise relèvent de la prévoyance professionnelle et se déclinent en cinq dispositifs, selon que la couverture est assurée directement par l'employeur, ou qu'elle est déléguée à un organisme (caisse de retraite, fonds de pension, organisme d'assurance). La loi sur l'amélioration de la prévoyance professionnelle (*BetrAVG*) adoptée en 2018 vise à renforcer les retraites d'entreprise en capitalisation, par convention collective. Ces régimes de retraite d'entreprise sont à cotisations définies : l'engagement de l'employeur est limité au versement de cotisations.

Les salariés peuvent demander à leur employeur de convertir jusqu'à 4 % de leur salaire en vue de la constitution d'une épargne retraite d'entreprise, si la convention collective le prévoit. En l'absence d'accord d'entreprise ou de dispositions prévues dans la convention collective applicable, afin de pallier l'absence de plan d'épargne retraite d'entreprise, chaque salarié bénéficie d'un droit minimum à la conversion d'une partie de son salaire en assurance vie. L'abondement de l'employeur doit représenter au minimum 15 % de la contribution salariale. Les droits à pension sont ouverts aux salariés âgés de 21 ans minimum et avec une ancienneté minimale de trois ans dans l'entreprise, sauf lorsque le salarié convertit son salaire auquel cas les droits à pension sont immédiatement acquis.

Les entreprises peuvent trouver un intérêt immédiat à prélever une fraction du salaire brut pour les cotisations retraite d'entreprise dans la mesure où cette cotisation vient réduire d'autant la masse salariale soumise à cotisation. Pour autant, cette modalité d'épargne retraite peut s'avérer moins intéressante pour le salarié. En effet, si ses versements présentent l'avantage d'être exonérés d'impôts et de cotisations sociales⁸, ceci a pour corollaire de faire baisser la base salariale sur laquelle sont calculées ses cotisations au régime général obligatoire, et par conséquent le montant de la future pension de base.

Le taux de couverture des plans professionnels s'élève à 54 % en 2022, avec des disparités importantes selon la taille de l'entreprise. Les encours gérés au titre de l'épargne retraite professionnelle représentent 6,5 % du PIB.

⁸ En 2024, respectivement 7 248 € et 3 624 € sont exonérés). Seules les cotisations dédiées aux assurances maladie et dépendance sont prélevées (cotisations maladie uniquement sur les épargnes à partir de 159,25 € par mois).

3.2 L'épargne retraite individuelle : les plans Riester

Les plans *Riester*⁹ ont été introduits en 2001, ils peuvent être souscrits auprès de banques, de compagnies d'assurance ou de fonds d'investissement. Ils sont accessibles aux salariés (y compris du public), aux travailleurs indépendants ainsi qu'aux chômeurs.

Ce système facultatif d'épargne retraite individuelle propose aux assurés de placer au moins 4 % de leur salaire brut par an dans des produits d'épargne-retraite (assurance, épargne, fonds d'investissement). En 2024, cette contribution ouvre droit à subvention de l'État de :

- 175 € par plan ouvert ;
- plus 185 € par enfant né avant 2008 ou 300 € par enfant né après 2008, pour chaque plan ouvert ;
- 200 € supplémentaires pour les contributeurs de moins de 25 ans ;
- ainsi qu'une incitation fiscale (jusqu'à 2 100 euros de déduction par an).

Ce dispositif est particulièrement avantageux pour les ménages à bas revenus, pour lesquels la prime – forfaitaire – peut constituer la majeure partie de la contribution globale. Si l'avantage fiscal qui en résulte est supérieur à la prime d'État (cas des ménages à haut revenu), la différence est reversée au ménage sous forme de crédit d'impôt (voir tableau A3).

Tableau A3.1 – Avantages fiscaux des plans Riester selon le nombre d'enfants

Revenu annuel brut	Nombre d'enfants	Subvention d'État	Contribution minimum (4 % du revenu brut = 1 200 €) nette de la subvention	Montant déductible du revenu imposable (maximum = 2 100 €)
30 000 €	0	175 €	1 200 – 175 = 1 025 €	2 100 – 175 = 1 925 €
30 000 €	1	475 € (175 + 300)	1 200 – 475 = 725 €	2 100 – 475 = 1 625 €
30 000 €	2	775 € (175 + 300*2))	1 200 – 775 = 425 €	2 100 – 775 = 1 325 €
30 000 €	3	1 075 € (175+(300*3))	1 200 – 1 075 = 125 €	2 100 – 1 075 = 1 025 €

À l'échéance du plan, les sommes épargnées sont liquidables :

- en rente viagère mensuelle ;
- en capital utilisable pour l'acquisition d'une résidence en Allemagne ;
- en versement unique dans la limite de 30 % du capital accumulé, le reste étant servi en rente viagère

Il existe quatre grandes familles de plan Riester, selon le support d'investissement choisi :

- Plan Riester classique : analogue à un contrat d'assurance vie en euros, il offre une pension viagère garantie. En contrepartie, comme le risque est porté par l'organisme qui le propose, le rendement est faible, les supports d'investissement étant peu risqués (monétaire et obligataire) ;
- Plan Riester lié à un fonds (*Fondsgebundene Riester-Rentenversicherung*) : analogue à un contrat en unité de compte, ce plan propose d'investir les contributions en actions.

⁹ Du nom du ministre du Travail et des Affaires sociales de l'époque.

L'épargnant choisit le fonds dans lequel il souhaite investir. Comme la loi impose à l'organisme de garantir un revenu minimal, les investissements sont généralement plus conservateurs que ceux d'un fonds d'investissement standard. En contrepartie, seuls 50 % des gains en capital réalisés sont taxés, si le plan est détenu au moins 12 ans.

- Plan Riester d'épargne collective (*Riester-Fondssparplan*) : ce type de plan propose un investissement diversifié en actions, obligations, actifs monétaires et actifs immobiliers, soit en gestion dynamique (modification du portefeuille en fonction des évolutions des prix des actifs), soit en gestion de cycle de vie (désensibilisation au risque à l'approche de la retraite).
- Plan Riester immobilier (*Wohn Riester*) : ce plan a vocation à encourager l'acquisition d'un bien immobilier en Allemagne. Les sommes accumulées sur le plan servent à rembourser l'emprunt hypothécaire contracté en vue de l'acquisition du bien. Même si les taux du crédit hypothécaire sont faibles, ce placement n'est pas avantageux dans la mesure où les sommes liquidées à l'échéance du plan sont imposables. En effet, puisque le plan ne prévoit de versement de rente viagère, la législation prévoit un « compte immobilier support » pour calculer la taxation implicite des produits de l'épargne sur le plan, supposés capitalisés au taux de 2 %.

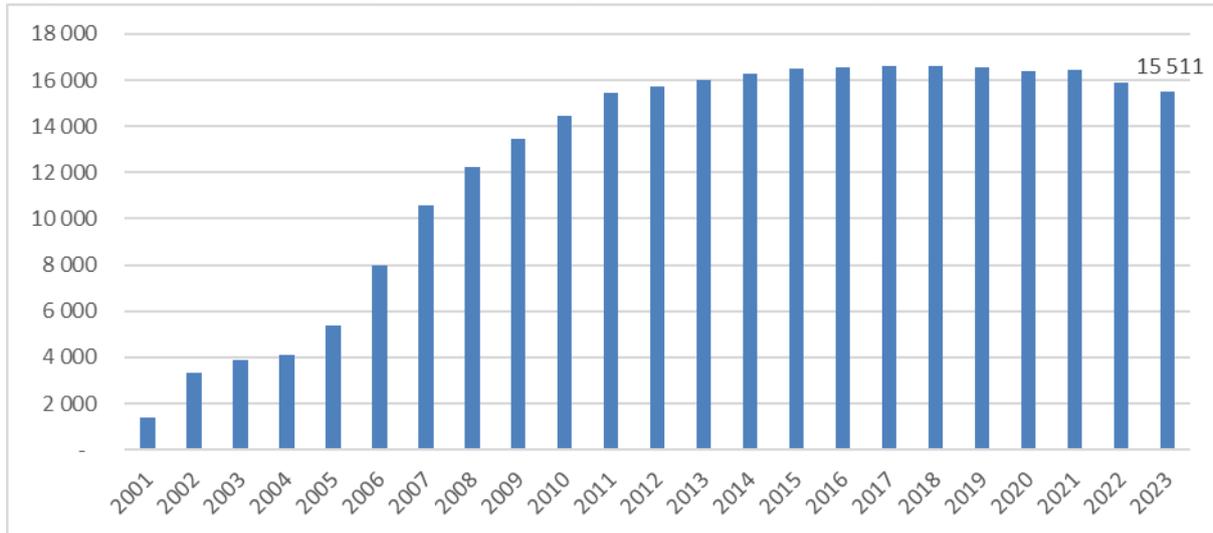
Tableau A3.2 - Taux rendement sur l'épargne Riester selon le revenu et la composition du ménage

Revenu annuel	Sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants
15 000 €, célibataire	2,1%	7,4%	11,7%	13,0%
45 000 €, célibataire	2,2%	2,2%	3,1%	4,5%
70 000 €, célibataire	2,8%	2,8%	2,9%	3,9%
Couple marié, Parent 1 gagne 30 000 €, Parent 2 perçoit les allocations familiales	2,0%	3,8%	6,5%	10,3%
Couple marié, Parent 1 gagne 45 000 €, Parent 2 perçoit les allocations familiales	1,7%	2,4%	3,6%	5,1%

Source : Finanztip, 2024

Fin 2023, on dénombrait 15,5 millions de plans Riester (figure A3.1).

Figure A3.1 – Nombre de plans Riester depuis 2001 (en milliers)



Source : Statista, 2024

Face à cette désaffection relative pour l'épargne volontaire personnelle en vue de la retraite, le Gouvernement fédéral a mis en place, en novembre 2022, un groupe de réflexion (*Fokusgruppe private Altersvorsorge*) composé de représentants du gouvernement, des partenaires sociaux et du secteur de l'assurance et de la gestion d'actifs, pour faire des propositions sur l'évolution des dispositifs existants. Ses conclusions principales, figurant dans un rapport publié en juillet 2023, vont dans le sens d'une plus grande standardisation des produits offerts, un meilleur rendement net de frais (avec pour contrepartie une réduction de la garantie de rendement), une meilleure portabilité. Le 30 septembre 2024, le Gouvernement fédéral a présenté [un projet de loi](#) en ce sens, qui, s'il est adopté, devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2026.

Annexe 4 Synthèse

		Régime légal DRV
Durée minimale d'affiliation nécessaire pour l'ouverture des droits		5 ans
Âge d'ouverture des droits et âge du taux plein		66 ans (génération 1958) ; 67 ans à terme (génération 1964)
Âge de départ anticipé		- 64 ans (génération 1958) ; 65 ans à terme (génération 1964) pour partir au taux plein - à partir de 63 ans si 35 ans ou plus de durée d'assurance pour partir sans taux plein
Annulation de la proratisation		Sans objet
Taux de décote		- 3,6 % par an avant l'âge du taux plein
Taux de surcote		+ 6 % par an au-delà de l'âge du taux plein (0,5% par mois de report)
Âge de mise à la retraite d'office		Sans objet
Âge de cessation de la surcote		Sans objet
Technique de calcul des droits		Points (annuités pour les fonctionnaires)
Taux de cotisation sous plafond		18,6 % (9,2 % salariés ; 9,2 % employeurs)
Calcul du montant de la pension	Détermination du revenu de référence sous plafond	Nombre de points acquis dans la limite des 45 meilleures années
	Revalorisation des droits avant liquidation	Salaires nets ; un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite
Plafond d'assiette de cotisation		Environ 160 % du salaire moyen
Revalorisation des pensions		Salaire net ; un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite
Pension moyenne / salaire moyen en 2022		48,1 %
Part des dépenses publiques de retraites (y compris incapacité) dans le PIB en 2022		12,6 %
Niveau de vie médian équivalent (hors loyers imputés) des plus de 65 ans rapporté à celui des 18-64 ans en 2022		84 %

Sources : législation ; Pension adequacy report, European commission, vol.2, 2024

Références complémentaires

Batard, P.-E. et al. (2012), « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », Les cahiers, Document de travail de la Direction Générale du Trésor, 2012/02, pp. 78-108.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023), *Pension Projections Exercise 2024, country fiche for the Working Group on Ageing Populations and Sustainability*, décembre ; 43 p.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024), *Rentenversicherungsbericht 2023*, 68 p.

Conseil d'orientation des retraites (2009), « Le pilotage du système de retraite en Allemagne », [Document n° 4.1](#) de la séance du 18 mars 2009.

Conseil d'orientation des retraites (2018), « Le pilotage du système de retraite allemand », [Document n° 7](#) de la séance du 18 octobre 2018.

Conseil d'orientation des retraite (2020), [Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger](#), 15^e rapport du COR, décembre, 278 p..

Deutsche Rentenversicherung Bund (2023), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Oktober, 336 p.

OECD (2023), "Pension provisions for workers in hazardous or arduous jobs", in *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fc70bc9f-en>.

Tambarin, M. (2015), « Les retraites en Allemagne : une réforme exemplaire ? », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, pp. 61-81.