La réforme de l'Etat social en Allemagne

René Lasserre

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/4227>

DOI : 10.4000/rea.4227

ISBN : 978-2-8218-0894-2

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 17 mars 2011

Pagination : 39-50

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

René Lasserre, « La réforme de l'Etat social en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 100 | mars 2011, mis en ligne le 01 mars 2013, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/4227> ; DOI : 10.4000/rea.4227

La réforme de l'Etat social en Allemagne

René Lasserre

René Lasserre,
Professeur à l'Université
de Cergy-Pontoise,
Directeur du CIRAC.

« L'unité sociale » a été un enjeu politique essentiel de l'unification allemande, tout d'abord au plan des principes, puisqu'elle constituait un volet à part entière du « Traité sur l'Union monétaire, économique et sociale » entré en vigueur au 1^{er} juillet 1990 et qu'elle devait assurer, après quarante ans de division entre deux systèmes économiques et sociaux profondément différents, l'intégration sociale à parité de droits et de garanties des citoyens de l'ancienne RDA au sein de l'Allemagne réunifiée. Au plan des conditions, ensuite, car l'unité sociale s'est révélée, dans les faits, un défi économique et social majeur, à la fois par le coût économique et financier très élevé de l'effort de solidarité exceptionnel qu'elle a impliqué et par les inégalités de conditions et de chances qu'elle a laissé subsister. A bien des égards, son bilan apparaît, vingt ans après, non seulement mitigé, mais historiquement paradoxal : alors qu'elle était sensée réunir enfin, après cinquante ans d'épreuves, le peuple allemand divisé sous le même toit de l'Etat social protecteur initié un siècle plus tôt par Bismarck, l'unité sociale a en quelque sorte précipité la crise de l'Etat-Providence en portant les contraintes de ce dernier à leur paroxysme.

Dans sa prodigalité solidaire, la politique sociale d'unification se situe dans le prolongement de cette utopie de patriotisme social imaginée par Bismarck au temps de la fondation de l'Etat national et qui dota l'Allemagne du système social le plus avancé d'Europe, avant que celui-ci ne soit détruit par les guerres, puis refondé dans les années 1950 en République fédérale autour de l'économie sociale de marché et incarné par l'Etat-Providence généreux des années 1970. Mais à peine ce dernier nourrit-il la croyance à un progrès social indéfini, fondée sur l'idée d'une croissance économique ininterrompue, qu'il se trouve ébranlé sous l'effet des chocs pétroliers, de l'internationalisation des marchés et du vieillissement démographique. Tandis qu'en Grande-Bretagne, son autre patrie d'adoption, l'Etat-Providence se voit alors assez largement démantelé, le Sozialstaat allemand commence à subir ses premiers ajustements. L'unification vient cependant arrêter les pendules en remettant la « symétrie sociale » à l'ordre du jour pour plus d'une décennie, au terme de laquelle sonnera finalement l'heure de vérité. Celle de l'incapacité d'une économie comptant pourtant parmi les plus prospères du monde à assurer durablement, par un système de solidarité fondé pour l'essentiel sur l'activité productive, un niveau de progrès social dépassant ses marges de productivité et ses capacités de développement. Pour avoir cédé à cet irréalisme domestique, alors même que son économie était soumise à un processus de globalisation et de concurrence mondiale accéléré, l'Allemagne a vu ses performances économiques reculer et a dû relever le défi politique d'une réforme de son système de protection sociale pour restaurer sa compétitivité. Car c'est bien de réforme au plein sens du terme qu'il s'agit : loin d'avoir choisi son démantèlement ou d'en accepter le détricotage au gré des nécessités du marché, l'Allemagne a choisi, à travers l'adoption et la mise en œuvre de l'Agenda 2010, de reconfigurer son Etat social en en révisant les principes directeurs et en en redéfinissant les garanties.

Le rôle précurseur et fondateur de l'Etat social bismarckien

Parmi les nations industrielles et sans doute parce que tard venue, l'Allemagne a joué un rôle de véritable précurseur dans la mise en place précoce, au bénéfice

Prévention et cohésion
sociales internes

des couches sociales les plus vulnérables, d'un système de protection sociale fondé sur l'assurance obligatoire. Le système social bismarckien a été mis en place dans les années 1880 afin d'intégrer au sein du Reich récemment unifié et en plein essor industriel une population ouvrière venue s'entasser dans les villes, vivant et travaillant dans des conditions exécrables et potentiellement sensible aux idées socialistes. Il procédait alors d'un principe de prévention publique (*Wohlfahrt*) organisée par l'Etat qui, au-delà de l'assistance sociale traditionnelle (*Fürsorge*) assurée par des institutions caritatives, visait à contribuer à la cohésion sociale et aussi à la stabilité politique d'un Etat composite.

Modernité du système d'assurance bismarckien

Dans ce contexte d'expansion industrielle et de forte croissance démographique, l'instauration d'un système par répartition se révéla économiquement et politiquement judicieuse : financé par les cotisations obligatoires assises sur le revenu du travail supportées pour moitié par les employeurs et les salariés et dont le montant était fixé par la loi, ce système, placé sous la tutelle de l'Etat, voyait sa légitimité garantie par le principe de l'auto-administration qui confiait la gestion des caisses aux partenaires sociaux. Ce système, éminemment moderne, procédait ainsi d'une philosophie de prévention d'ordre public, d'une sorte de « *Ordnungs-politik* sociale » fondée sur l'assurance solidaire, c'est-à-dire s'appuyant sur la responsabilité conjointe des acteurs sociaux. Par la suite, et par-delà la rupture des années 1930-45, l'Allemagne n'a cessé de perfectionner ce système d'assurance à compétence partagée, d'en étendre les garanties, puis de les compléter par des mécanismes d'assistance publique, assurant ainsi, par étapes successives, la mise en place d'un système complet et cohérent de couverture sociale, dont le parachèvement ultime intervint avec la réunification en 1990 et avec son extension aux nouveaux Länder.

Continuité et postérité du modèle bismarckien

Conçu à l'origine « pour quelques-uns », le système d'assurances sociales bismarckien ne concernait que les ouvriers de l'industrie, soit environ 20 % de la population active, et n'offrait que des prestations limitées et à taux modeste. La retraite qui n'était versée qu'à 70 ans après au moins 30 ans de cotisations ne dépassait pas le cinquième du revenu antérieur. Les indemnités maladie s'élevaient à 50 % du salaire et n'étaient jusqu'en 1903 versées que pendant 13 semaines. Le régime n'a cependant cessé de s'améliorer au fil des années et surtout de s'étendre à d'autres catégories, et notamment aux employés en 1911, pour couvrir environ 70 % des actifs en 1914. Les Allemands disposaient alors du système d'assurances sociales le plus développé du monde, lequel, assistance-chômage mise à part, surclassait par ses niveaux de garanties et le nombre de ses bénéficiaires le système britannique. Malgré les lourdes conséquences économiques et financières de la Première Guerre mondiale, le système de protection a été encore renforcé après 1918 et dans les années 1920 sous la République de Weimar qui, dans sa Constitution, proclamait sa vocation de République sociale et réalisa, en dehors de la garantie des droits sociaux des salariés, deux avancées majeures en direction de l'Etat social : celle de l'instauration en 1924 d'un *droit à l'assistance sociale* garanti par l'Etat pour les personnes en situation de nécessité, précurseur de la *Sozialhilfe*, et celle de la création, en 1927, du *premier système d'assurance chômage* obligatoire financé à parité sur cotisations salariales, lequel pour la première fois instaurait une garantie individuelle non plus seulement contre le risque personnel d'ordre physique, mais bien contre le risque économique et social de la perte d'emploi. Ces deux pièces manquantes apportées à l'édifice préfiguraient l'image d'un système de protection sociale complet qui ne vit le jour dans les autres Etats européens que dans les années 1960. Elles sont cependant restées sans lendemain du fait de la grande crise des années 1930, du nazisme et de la Seconde Guerre mondiale qui en ont progressivement réduit à néant les bases financières.

Continuité, renaissance et avancée de l'Etat social après 1945

Restauration initiale *a minima* et priorité aux victimes de guerre

Ce n'est qu'à partir de la réforme monétaire de 1948, avec le redémarrage économique, et avec la fondation de la République fédérale en 1949, dont le principe

de l'Etat social figurait au même rang que celui de l'Etat de droit à l'article 20 de la Loi fondamentale de 1949, que le système de protection sociale d'origine bismarckienne fut progressivement restauré dans son architecture d'avant 1933. Une première revalorisation symbolique des retraites intervint dès 1949, l'assurance maladie puis l'assurance chômage furent réinstaurées en 1951. Dans l'immédiat cependant, l'effort social du début des années cinquante fut consacré prioritairement à l'indemnisation des quelque 4 millions de victimes de guerre.

Dans l'autre Allemagne placée dans l'orbite soviétique, la protection sociale fut également érigée en pilier du système socialiste. Entièrement placée sous le contrôle, le financement et la gestion directe de l'Etat, elle était définie par le régime de RDA non seulement comme élément de protection et de promotion des travailleurs, mais comme instrument privilégié de construction du socialisme. Dans cette acception politique très large, et dans un contexte de performance économique très moyenne, la politique sociale se différençia progressivement entre la garantie de prestations sociales de base de niveau très modique au plus grand nombre – avec des droits et prestations spécifiques accordés aux femmes assurant leur participation élevée à l'activité productive – et l'attribution sélective d'avantages sociaux catégoriels assez inégalement répartis entre les élites du Parti et de l'Etat en fonction de leur contribution supposée à l'édification du socialisme.

En Allemagne fédérale, les transferts sociaux de niveau initialement modeste, mais vite abondés par le plein emploi et la croissance, permirent dans un deuxième temps d'accélérer la reconstruction de l'Etat social sur des standards sociaux très enviables. La première pierre décisive de la refondation fut la réforme des retraites de janvier 1957. Celle-ci permit aux travailleurs les plus âgés, après de nombreuses années d'incertitude, de recouvrer la sécurité et de se voir assurer un bien-être relatif au soir de leur vie. La réforme instaure les bases d'un niveau de protection vieillesse jusqu'alors jamais atteint puisqu'elle garantit, à l'âge de 65 ans et sur la base de 40 ans de cotisations, une retraite équivalente à 60 % d'un salaire de référence calculé sur les meilleures années. Mais le point essentiel de la réforme est de prémunir les retraités contre le processus de décrochage des retraites auquel on avait assisté depuis les années 1920 et surtout dans les années de reconstruction où les retraites étaient tombées en dessous de 30 % des revenus d'activité. Ainsi, le nouveau régime ne fait pas que garantir le maintien du pouvoir d'achat des pensions en les indexant sur le coût de la vie, mais instaure une « retraite dynamique » dont la parité d'évolution avec les autres revenus est durablement assurée par une indexation sur la progression moyenne des salaires bruts. Mesure généreuse et populaire, adoptée avec le soutien du SPD et des syndicats, mais aussi en partie irréaliste, puisqu'elle assurera des pensions en progression constante dont le financement deviendra problématique avec l'accroissement rapide des retraités lié au vieillissement de la population. En 1960, 7,8 millions de retraités étaient affiliés au régime légal ; leur nombre passa à 12,5 millions en 1980, puis à 15 millions en 1990 à la veille de l'unification. L'évolution démographique imposera par la suite des révisions successives dans les modalités d'indexation des retraites.

Dans la foulée de cette avancée sociale considérable, symbole du capitalisme social et de la « *prospérité pour tous* » (Ludwig Erhard), l'Etat social ne pouvait demeurer en reste vis-à-vis des pauvres et des laissés-pour-compte du progrès social, notamment parmi les personnes âgées restées à l'écart de la couverture sociale, ce qui conduisit à la promulgation en 1961 d'une loi fédérale d'aide sociale, qui renouait avec les principes du dispositif inauguré en 1924 et instaurait un droit généralisé à l'assistance. La *Sozialhilfe* est un système d'assistance multiforme qui, par différents types d'allocations, assure à toute personne reconnue en incapacité de travailler un revenu minimum garanti, modulé selon ses charges familiales et ses besoins. Le système d'aide sociale, financé pour l'essentiel sur fonds publics des collectivités territoriales, apparut ainsi, dans le contexte de plein emploi des années 1960, comme un complément nécessaire de l'Etat social pour

RDA :
un Etat social de façade

La réforme des retraites de 1957 : la première avancée de l'Etat-Providence

Refondation de l'aide sociale en 1961

assurer, à côté d'un système d'assurance qui avait retrouvé sa vitesse de croisière, un filet social de sécurité permettant de protéger les personnes les plus démunies de la pauvreté et de la marginalisation. Concernant 1,5 million de bénéficiaires jusqu'au début des années 1970, son importance n'était certes pas négligeable mais restait d'ampleur modérée et constituait le gage de la dignité et de la cohésion sociales.

De l'âge d'or à la crise de l'Etat-Providence

Le bon en avant de l'Etat social

La récession économique de 1966-67, qui sonna la fin du miracle économique et se traduisit par un retour inattendu du chômage, marqua un tournant psychologique important. La protection contre le risque de perte d'emploi et de revenu revint brutalement au centre des préoccupations et du débat public. L'épisode provoqua d'ailleurs la chute du Chancelier Erhard et un changement de majorité politique. L'arrivée des sociaux démocrates au pouvoir, tout d'abord dans un gouvernement de grande coalition aux côtés de la CDU en 1966, puis à la tête du gouvernement fédéral en 1969 avec Willy Brandt comme chancelier, impulsa un nouveau bond en avant de l'Etat social, marqué par une série de réformes clés dans les trois principaux domaines de protection. Tout d'abord dans celui de l'aide à l'emploi et de la protection contre le chômage, avec la Loi sur la promotion du travail (*Arbeitsförderungsgesetz*) de 1969, qui, à côté de la modernisation des services de placement de l'Agence pour l'emploi, améliora très sensiblement l'indemnisation des chômeurs par une revalorisation conséquente des allocations (l'allocation de base d'assurance chômage garantit 62,5 % de l'ancien salaire pendant une durée maximale d'un an, tandis que celle d'assistance chômage s'établissait à 35 % pour une durée indéfinie. Ces taux furent encore améliorés en 1975 et portés respectivement à 68 % et à 58 %). Dans le domaine de l'assurance maladie, le maintien de l'intégralité du salaire en cas de maladie (*Lohnfortzahlung*) pendant 6 semaines fut également généralisé par une loi en 1969, ce qui eut pour effet d'aligner complètement et pour toutes les branches la protection des ouvriers sur celle des employés. Une nouvelle réforme des retraites fut promulguée en 1972, prévoyant une *retraite flexible à partir de 63 ans* et des bases de calcul des pensions plus avantageuses (taux de remplacement porté à 64 %), une *retraite minimale garantie*, en faveur notamment des femmes, à partir de 25 ans de cotisation, l'extension du régime de retraite aux travailleurs indépendants, professions libérales et différents groupes sociaux, et toute une série de réformes catégorielles (allongement du congé maternité et congé post-natal, revalorisation des allocations familiales et des allocations d'aide sociale, allocation d'études...).

L'Etat social à l'épreuve des chocs pétroliers

Cette seconde vague de réformes sociales promulguées par la nouvelle majorité sociale-libérale dans la période 1969-1972 marqua l'apogée de l'Etat-Providence dans l'Allemagne d'après-guerre. L'extension de ce dernier ne procédait d'ailleurs pas uniquement d'un projet politique de démocratisation et de progrès social, mais s'inscrivait dans une philosophie économique keynésienne dans laquelle l'hypothèse d'une croissance durable semblait pouvoir être indéfiniment garantie par un pilotage concerté de l'économie.

L'illusion fut de courte durée, et la gestion de l'Etat social se trouva bientôt confrontée au double choc pétrolier de 1973-74 et 1981-82 qui provoqua une crise économique sévère. La montée brutale du chômage qui s'établit durablement au-dessus de la barre du million pour ensuite dépasser les deux millions en 1982 soumit l'équilibre financier des régimes d'assurance à rude épreuve. Succédant à Willy Brandt, Helmut Schmidt n'eut d'autre choix que de geler toute extension des garanties avant d'inaugurer une politique sélective mais conséquente de réduction des prestations qui permit de garder les comptes sociaux sous contrôle sans toutefois compromettre la politique de soutien à l'activité. Ceci ne fut cependant obtenu qu'au prix d'une montée des cotisations pour l'ensemble des régimes, en particulier de l'assurance chômage, et d'une réduction de couverture des risques aux effets ambivalents. L'aide sociale vit ainsi le nombre de ses bénéficiaires

atteindre les 2,3 millions en 1982. Au total, de 1969 à 1982, sous le double effet de l'extension initiale des garanties, puis de la montée du chômage liée à la crise, la période sociale-libérale se solda par une prise de poids significative de l'Etat social : les cotisations sociales grimpèrent de 27,8 à 34 % du salaire brut, et la part des prestations sociales dans le PIB de 24,6 à 31,7 %. Au regard de deux chocs conjoncturels successifs et à la faveur d'une gestion rigoureuse, la montée des coûts de la protection sociale demeura néanmoins supportable.

De la consolidation à la problématique de la soutenabilité

La question de la stabilisation des dépenses sociales resta une priorité majeure du Chancelier Kohl après le changement de majorité provoqué par les libéraux en octobre 1982. Elle participait pleinement d'une politique de l'offre centrée désormais sur la réduction des déficits et la diminution des prélèvements obligatoires. Le nouveau ministre du Travail et des Affaires sociales, Norbert Blüm, ne fit cependant que poursuivre la politique de réduction des dépenses sociales engagée depuis 1975, mais en affichant d'emblée, dès 1983-1984, un plan de consolidation sévère : restrictions des conditions d'accès, diminution des allocations et hausse des cotisations à l'assurance chômage qui passent de 4 à 6 %, assujettissement des retraités aux cotisations de l'assurance maladie, gel transitoire de la revalorisation des retraites et des allocations d'aide sociale, diminution des allocations familiales, réforme de l'allocation d'études (BAföG). La politique de réduction des dépenses redonna une marge de sécurité pour la stabilisation financière des régimes qui bénéficia également d'un retour modéré à la croissance, mais trouva ses limites techniques et politiques dans le fait qu'en dépit de la reprise, le chômage continua à plafonner autour de 2,3 millions de demandeurs. A partir de 1985, la réduction des acquis marqua le pas et céda même la place à l'ouverture de nouveaux chantiers. En témoignent la prise en compte des périodes d'éducation des enfants dans le calcul des retraites des mères de famille ou l'instauration d'un congé parental, qui l'une et l'autre amorcent une avancée significative en direction d'une politique conciliant choix professionnels et familiaux.

Au total, une fois surmontés les chocs pétroliers, l'évolution de l'Etat social ouest-allemand tiendra davantage de la consolidation que de l'amaigrissement : de 1982 à 1990, la part des dépenses sociales dans le PIB baissa de 3 points, de 30,7 à 27,6 %, mais cette baisse relative est due en grande partie à la reprise de la croissance qui frôle les 4 % en fin de période. Le scénario thatchérien tant redouté d'un démontage de l'Etat social n'aura pas eu lieu dans la patrie du capitalisme rhénan, comme en témoigne la poursuite de la hausse du taux de cotisations sociales qui, elle, progressera encore de 2 points après 1982 pour s'établir à 35,9 % du salaire brut moyen en 1989.

En fait, la réforme structurelle de l'Etat social annoncée initialement ne sera amorcée qu'à la fin de la décennie avec la réforme des retraites et la réforme de la santé engagées par Norbert Blüm en 1988-89. Mais il s'agira moins de changer de modèle que d'opérer les changements de curseurs qui permettront d'en préserver l'équilibre financier à long terme face aux effets de plus en plus nettement perceptibles du vieillissement démographique. Après une large consultation qui durera une année, Norbert Blüm parvient à faire adopter, en décembre 1989, avec le soutien des trois grands partis, le principe d'une réforme programmée des retraites qui devra s'appliquer à compter de 1992 et qui prévoit, à cette échéance, de retarder l'âge de départ à la retraite à 65 ans, de réaménager les modalités de progression des retraites en indexant désormais celles-ci sur les salaires nets et en révisant le mode de calcul des annuités. La réforme Blüm reste cependant dans le cadre exclusif du système de répartition et n'aborde pas la question de l'épargne retraite individuelle qui, à partir du milieu des années 1980, fait l'objet d'un assez large débat public. Une réorientation progressive de la politique de protection sociale était néanmoins engagée, qui visait à ne plus faire reposer la

Poursuite et renforcement de la consolidation

Une remise en forme bien tempérée

L'amorce d'une politique de changement structurel

couverture sociale uniquement sur la solidarité collective mais à faire appel à une responsabilité individuelle accrue des assurés dans la prise en charge des dépenses. Toutefois le consensus qui parvient à se dégager pour le réaménagement du régime des retraites se heurte à des résistances pour ce qui est d'une participation accrue des assurés aux dépenses de santé et oblige à repousser la réforme de l'assurance maladie.

L'impact de l'unification : montée des coûts et croissance ralentie

Le défi historique de l'unification

La chute du Mur et l'unification mirent temporairement un coup d'arrêt à ce changement de paradigme en replaçant la question de la solidarité au centre du débat politique national. La question de la responsabilité sociale individuelle se trouva complètement éclipsée par la disparité des situations et des perspectives entre Allemands de l'Est et de l'Ouest. L'extension immédiate, à parité de droits, et le financement pour ainsi dire *ex nihilo* d'un Etat social fondé sur l'assurance dans les Länder de l'Est et, de surcroît, le coût très élevé des mesures de traitement social du chômage qu'il fallut consentir à la suite des restructurations industrielles, étaient tout simplement un défi à la soutenabilité d'un Etat-Providence qui n'a jamais tant mérité cette dénomination. L'union sociale constitua incontestablement une prouesse politique et sociale sans précédent qui donna lieu à un effort de solidarité considérable et prolongé dans le temps sur le montant duquel les estimations varient mais que l'on chiffre, pour les seuls transferts sociaux, entre 3 à 4 % du PIB par an. Si on considère l'indicateur synthétique de charge significatif qu'est l'évolution du taux global de cotisations sociales sur les salaires bruts, on relève que celui-ci a augmenté de 6,3 points de 1989 à 1998 pour atteindre 42,2% pour l'ensemble de l'Allemagne. Dans cette augmentation des charges salariales, la part la plus élevée revint à l'assurance chômage et à l'assurance maladie dont les cotisations augmentèrent respectivement de 2,2 et 1,6 points. Quant à la part des dépenses sociales dans le PIB, elle atteignit en 1996 le point haut avec 31,9 % du PIB.

Mise en place de l'assurance-dépendance

Il convient toutefois de mentionner qu'en plus de l'effort de solidarité lié à l'unification, le principe de l'Etat social et la philosophie de prévention collective ont conduit l'Allemagne, en 1994, une fois de plus sur la base d'un large consensus politique, à adjoindre au système de protection sociale existant un nouveau régime de protection avec l'assurance dépendance (*Pflegeversicherung*) afin de pouvoir faire face aux difficultés et aux charges croissantes liées à l'accélération du vieillissement démographique. Entré en vigueur en 1995, celui-ci fit appel, par souci d'efficacité, au principe classique de répartition sur la base d'une cotisation obligatoire de 1 % puis de 1,7 % assise sur le salaire plafonné.

Montée des coûts, perte de compétitivité, chômage structurel et immobilisme politique

Les charges accrues de la protection sociale ont fortement contribué, avec l'explosion des budgets et de l'endettement publics, à l'augmentation des prélèvements obligatoires que l'unification a fait peser durablement sur la consommation interne et sur la compétitivité des entreprises. Dans le contexte d'une concurrence internationale renforcée, sous l'effet d'une montée de ses coûts de production et d'une régression du pouvoir d'achat de ses consommateurs, l'économie allemande s'est installée au milieu des années 1990 dans un cycle durable de croissance ralentie et de montée incompressible du chômage qui, en retour, met les régimes sociaux sous tension et fait monter les charges. Cette spirale de stagnation se nourrit en outre d'un immobilisme politique chronique où les grands partis se neutralisent mutuellement dans la préservation des acquis de leurs électeurs respectifs au gré des élections régionales et des majorités de blocage qu'elles induisent au Bundesrat. Seule avancée notable : la loi de réforme des retraites qu'Helmut Kohl parvient encore à faire passer en décembre 1997, au grand dam de l'opposition, et qui introduit à compter de 1999 la prise en compte du rapport actifs/inactifs (« facteur de soutenabilité ») dans la révision périodique du montant des retraites et inaugure leur diminution progressive.

Le départ du Chancelier Kohl et l'arrivée d'une coalition SPD-Verts en 1998 ne change pas vraiment la donne, tant cette dernière s'obstine tout au long d'une législature à vouloir s'affranchir de l'impératif de compétitivité en cultivant l'alternative sociale-écologique. D'abord en investissant Oskar Lafontaine comme super-ministre de l'Economie et des Finances pour tenter, en pleine phase de convergence vers la monnaie unique européenne, une relance néo-keynésienne combinant desserrement de la contrainte budgétaire et baisse des taux d'intérêt, laquelle fait rapidement long feu. L'équipe gouvernementale se montre plus inspirée lorsqu'elle explore par la suite les voies nouvelles d'une croissance qui pourrait permettre à la fois de sauvegarder les acquis sociaux et l'emploi et de promouvoir le renouveau écologique.

**L'alternance SPD-Verts
à la rescousse de
la réforme de l'Etat social**

La « réforme écologique de la fiscalité » prévoit à partir d'avril 1998 la mise en place progressive d'une écotaxe assise sur la consommation d'énergie des agents économiques, dont le produit sera affecté à la fois au financement des retraites (à hauteur d'un volume équivalent à 1,7 point de cotisation) et à la promotion des énergies renouvelables. En ouvrant une voie nouvelle pour le financement de l'Etat social, elle affranchit ce dernier d'un prélèvement exclusivement fondé sur le travail et lui permet d'échapper au moins en partie à la mécanique régressive du vieillissement. Cette innovation inaugure la fiscalisation du prélèvement social et fera école par la suite avec l'affectation, en 2006, d'un point de TVA à l'assurance chômage.

**L'impôt écologique...
au service des retraites**

L'idée d'une réforme de l'Etat social par une diversification de ses ressources marque aussi la conversion pragmatique de la nouvelle gauche allemande à la capitalisation, idée défendue jusqu'alors par le courant d'idées néolibéral. Elle trouvera son application dans la « Loi sur le patrimoine vieillesse » de mai 2001, autrement désignée sous le terme de « *retraite Riester* » du nom du ministre du Travail, Walter Riester, ancien président du Syndicat IG Metall. La réforme ouvre, à côté du pilier de l'assurance légale, mais sur une base volontaire, un système d'épargne retraite complémentaire subventionnée (à hauteur de 10 milliards € par an) qui prend la forme soit d'une retraite d'entreprise (*Betriebsrente*) soit d'une retraite individuelle, l'une et l'autre abondées par des bonifications fiscales. La mise en place de cette retraite par capitalisation inaugure incontestablement la mise en œuvre d'un nouveau paradigme dans la réforme de l'Etat social qui est à mettre au compte de la coalition rouge-verte, même si la réforme présente des limites. Bénéficiant d'une aide fiscale de l'Etat, elle présente par là même, à l'instar des autres régimes, une garantie d'ordre public, mais au prix de dispositions complexes et restrictives qui en ralentiront la mise en place et le développement. L'épargne retraite, dont la finalité est de garantir sur le long terme les revenus de retraite des salariés bien protégés, a été aussi assortie d'un dispositif d'assistance à vocation compensatoire, relevant de l'aide sociale, avec la mise en place d'un minimum vieillesse (*Grundsicherung im Alter*) pour les personnes âgées de plus de 65 ans ayant faiblement cotisé ou en situation de nécessité.

**La « retraite Riester »
ouvre la voie à la
retraite par capitalisation**

Au terme de sa première législature, le bilan du Gouvernement Schröder a été finalement décevant, moins dans ses intentions et sa volonté d'innovation que dans ses résultats. L'écotaxe et la réforme Riester marquent incontestablement des avancées doctrinales et conceptuelles dans la modernisation de l'Etat social. Mais au plan de leur impact effectif en termes de compétitivité et d'efficacité économiques, les aménagements apportés à la protection sociale sont autant de coups d'épée dans l'eau. Contrairement aux engagements pris en 1998 de ramener le taux global de cotisation en dessous de la barre de 40 %, celui-ci reste, en 2002, en dépit de l'écotaxe, à 40,9 % du salaire et sera même encore augmenté, au lendemain de la très courte victoire électorale de septembre 2002, de près d'un demi-point par le relèvement de la cotisation de l'assurance retraite de 19,1 à 19,5 %. Par rapport aux 42,2 % de 1998, la diminution des charges sociales n'atteint au final pas même un point. Il n'est donc pas *a posteriori* surprenant qu'avec ce quasi *statu quo* sur le front des prélèvements, et en dépit de l'amélioration sensible de la conjoncture à la fin de la décennie 1990, le chômage se soit

**Au-delà de l'éclectisme :
un premier bilan décevant**

maintenu à 4 millions de personnes (10,5 % de la population active). L'imagination et l'activisme réformateurs n'auront pas manqué à la coalition rouge-verte en matière sociale, mais à trop vouloir satisfaire les intérêts multiples d'un électorat composite, et à défaut de s'être attaquée résolument à la réduction de la dépense sociale, elle n'aura pas réussi à changer la donne.

Le changement de cap de l'Agenda 2010 et l'émergence de nouveaux paradigmes

La remontée du chômage et l'impasse financière de l'Etat-Providence

Le gouvernement Schröder II se trouvera confronté à de tout autres auspices. La situation des comptes sociaux avait déjà commencé à se détériorer sérieusement avec le recul de la conjoncture mondiale qui s'enclenche dans le courant de l'année 2001 et tourne à la récession de 2002 à 2005. Celle-ci provoque une recrudescence et un enkystement du chômage qui frôle alors la barre des 4,4 millions en 2003, puis celle des 5 millions au début 2005. Parmi les demandeurs d'emploi recensés, on en compte environ 1 500 000, soit près de 35 %, qui sont classés comme chômeurs de longue durée auprès des services de l'emploi, sans parler de ceux, environ 800 000, qui relèvent de l'aide sociale. Cette remontée du chômage se traduit par une explosion des dépenses consacrées aux mesures en faveur de l'emploi, lesquelles passent de 71 milliards € en 2002 à 85,7 milliards € en 2004. Parmi elles, 24,7 milliards vont à l'assurance chômage, 17 à l'allocation chômage, 3,6 à l'aide sociale, tandis que 24 milliards € représentent les pertes de recettes pour les différents régimes d'assurance. Le coût du « traitement social » du chômage pèse de plus en plus lourd dans le système de protection sociale et le rend infinançable à terme : il représente à lui seul la moitié des dépenses maladie, ou 40 % du budget des retraites. Il pèse également, à travers les subventions aux régimes sociaux et d'assistance, pour 37,5 milliards € sur les budgets des collectivités publiques, principalement le Bund (24,5 milliards €).

L'année 2003, qui voit s'inscrire une croissance négative de -0,2 %, marquera ainsi une année noire dans les annales : à la fois pour la part des dépenses sociales dans le PIB qui atteignent le niveau record de 32,6 % et pour le déficit public global qui s'établit pour la première fois à -4 % du PIB.

L'Agenda 2010

Devant cette détérioration préoccupante de la situation économique et des équilibres, et sous la pression des milieux économiques, le chancelier Schröder, à peine réélu, dut opérer en mars 2003 un changement de cap en annonçant dans une déclaration gouvernementale intitulée l'*Agenda 2010*, un programme de réforme en profondeur du marché du travail et des différents régimes de protection sociale, assorti d'un ensemble de mesures au service de la croissance. La réforme de l'Etat social est cependant au cœur de l'*Agenda 2010* qui annonce une réorganisation des principaux systèmes de protection et de leur financement faisant appel à une nouvelle logique de responsabilité des acteurs, les invitant à la fois à se prendre en charge eux-mêmes dans le processus de protection et à participer de façon accrue aux dépenses que celle-ci implique.

Au centre de l'Agenda 2010 : la réforme du marché du travail, et les propositions de la commission Hartz

C'est sans aucun doute dans la politique du marché du travail et d'indemnisation des chômeurs, où le manque d'efficacité de la réinsertion et le coût de l'indemnisation sont les plus problématiques, que le changement de paradigme sera le plus marqué. Et ce d'autant plus qu'il constitue un domaine névralgique pour la protection sociale dans son ensemble, car la détérioration et la précarisation de l'emploi n'ont pas que pour effet de gonfler démesurément les dépenses liées à la lutte contre le chômage, mais de rétrécir durablement le nombre des actifs cotisants et la base de financement de l'ensemble des autres régimes sociaux.

C'est d'ailleurs sur ce terrain, et à défaut d'avoir réussi à mobiliser les partenaires sociaux dans un Pacte en faveur de la promotion de l'emploi en 1998-99, que le Chancelier Schröder avait chargé une commission d'experts, présidée par Peter Hartz, directeur du travail chez VW, de formuler un ensemble de propositions en vue de moderniser les services de l'emploi et le système d'indemnisation, ceci

aux fins de renforcer la fluidité du marché du travail et d'accélérer le retour des chômeurs à l'emploi. Sur la base des propositions du rapport remis en juillet 2002, sont préparées un ensemble de lois promulguées à partir de janvier 2003 et qui inspireront fortement la politique annoncée dans l'*Agenda 2010*.

La réforme introduite par les *Lois Hartz* de 2003 à 2005 poursuit un double objectif. Elle consiste d'abord à dynamiser les dispositifs de placement et de réinsertion des chômeurs par une réorganisation des services de l'emploi (*Lois Hartz I à III*) : création d'Agences de service de personnel, incitation à la mobilité des chômeurs et durcissement des règles d'acceptation d'un nouvel emploi ; subventions salariales, promotion de mini-jobs et d'auto-entreprises (*Ich-AGs*) ; restructuration de l'Office fédéral du travail, transformé en Agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit*), rationalisation et homogénéisation des prestations de l'assurance chômage.

La politique d'activation des chômeurs

La réforme procède ensuite à une *refonte du système d'assistance chômage* (*Loi Hartz IV*, adoptée fin 2003 et entrée en vigueur au 1^{er} Janvier 2005) incitant les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage au terme normal de 12 mois à continuer à rechercher activement un emploi. L'ancienne allocation chômage (*Arbeitslosenhilfe*), calculée par référence à l'ancien salaire (entre 53 et 57 %) et versée sans limitation de durée, est supprimée et remplacée par une allocation de base d'insertion (*Arbeitslosengeld II*). L'incitation à la reprise d'emploi est double. Elle est monétaire sous l'effet d'une perte de revenu, le montant forfaitaire de la nouvelle allocation est généralement inférieur et fixé par référence à l'allocation de base de l'aide sociale, augmenté d'un éventuel supplément familial (*Sozialgeld*) selon les charges du bénéficiaire. L'incitation est en même temps contractuelle, puisque l'allocation est versée au demandeur sous condition d'un engagement à la recherche effective d'un travail, assistée et contrôlée par les services de l'emploi. Dans ce dispositif reconfiguré, la couverture du risque social de perte d'emploi ne confine plus à l'assistance, mais se voit conditionnée désormais par la disponibilité de l'individu à participer activement à sa réinsertion.

La refonte de l'assistance chômage, l'incitation monétaire et l'accompagnement dans la reprise d'emploi

La *Loi Hartz IV*, préparée au sein d'une commission d'experts désignés par le Chancelier, en dehors des circuits habituels de la concertation politique et sociale, a été très mal accueillie au sein du SPD et des syndicats et conduit à un divorce entre le Chancelier et le noyau dur de son électorat. La rupture est consommée avec la cuisante défaite du SPD aux élections de Rhénanie-Westphalie de mai 2005, puis avec la décision du Chancelier de provoquer des élections fédérales anticipées en septembre. A l'issue de la consultation, où le SPD sera finalement battu sur le fil par la CDU, sera constitué un gouvernement de grande coalition CDU-SPD sous la direction d'Angela Merkel, lequel mettra la poursuite de la mise en œuvre de l'*Agenda 2010* au centre de son programme. Au sein de l'équipe gouvernementale, le Président du SPD, Hans Müntefering, sera Vice-Chancelier, ministre du Travail et des Affaires sociales et aura en charge, outre la difficile application des *Lois Hartz*, la poursuite de la réforme de l'assurance retraite, tandis que sa collègue Ulla Schmidt poursuivra ses fonctions à la santé. L'alliance volontaire des deux grands partis au sein d'un gouvernement de grande coalition (le second dans l'histoire de la RFA après celui de 1966-69) aura ainsi l'exceptionnel et double avantage d'assurer la continuité de la réforme de l'Etat-Providence et de la conduire conjointement et dans le consensus.

Hartz IV : de la crise partisane à la grande coalition

Pour les deux autres grands régimes de protection, celui de l'assurance vieillesse et celui de l'assurance maladie, le principe d'une responsabilité et d'une participation accrues des individus dans le financement des régimes et dans la prise en charge des dépenses constitua désormais la pierre angulaire des réformes annoncées ou mises en chantier par le gouvernement Schröder et poursuivies ultérieurement par les gouvernements Merkel, d'abord avec le SPD jusqu'en 2009, et depuis lors avec les libéraux.

Participation et responsabilité financières accrues des assurés dans les systèmes d'assurance retraite et d'assurance maladie

Dans le cas de l'assurance retraite, l'annonce de l'*Agenda 2010* conduisit le gouvernement Schröder à poursuivre les aménagements du régime initiés par la

Réforme de l'assurance retraite et recul de l'âge de la retraite à 67 ans

réforme Riester, notamment sur le point central de la prise en compte du facteur démographique dans la régulation des dépenses. Après les attermoissements électoralistes de la première législature qui avaient conduit la majorité rouge-verte à remettre en question les dispositions de la dernière réforme Kohl de 1996, la prise en compte de l'évolution du rapport actifs/inactifs (*Nachhaltigkeitsfaktor*) dans l'indexation des pensions a été définitivement réintroduite en 2005. Ce qui implique que le principe d'une diminution progressive des retraites est désormais introduit structurellement sur longue période. Dans un souci de cohérence, l'allocation minimum vieillesse instaurée par la réforme Riester en 2001 est en même temps sortie du régime des retraites et reversée dans le chapitre *SGB XII* de la *Sozialhilfe*.

Mais c'est sous la grande coalition, en 2007, qu'un nouveau pas décisif est fait dans la réforme de l'assurance retraite avec la prise en compte, dans l'équilibre financier du régime, non plus du facteur vieillissement sur le niveau des retraites, mais de l'allongement de l'espérance de vie dans la durée des cotisations, et qu'est décidé le recul progressif de l'âge de la retraite de 65 à 67 ans à l'horizon 2016. Du fait du faible taux d'activité actuel des classes d'âge concernées, cette disposition impliquera une diminution de fait du niveau des prestations qui est mal perçue par l'opinion mais donnera lieu à des compensations ultérieures transitoires dans le calcul des prestations. Il n'en reste pas moins que si la réforme est tenue pour politiquement acquise, le recul de l'âge de la retraite continue de susciter une forte opposition à caractère tribunicien à la fois au sein du mouvement syndical, dans l'électorat du SPD et plus encore dans celui de *Die Linke*.

**Les étapes successives
de réforme de
l'assurance maladie**

Le cheminement de la réforme de l'assurance maladie est plus complexe, en raison principalement de la résistance chronique du corps médical et des professions de santé à la politique de contention des dépenses, mais aussi parce que la dérive des dépenses de santé est fortement entretenue par les effets mécaniques du vieillissement sur la consommation médicale. Face à cette contrainte, la gestion de l'assurance maladie a imposé des réformes successives qui remontent, pour la première, à la réforme Seehofer de 1994 qui, avec un succès mitigé, tenta de promouvoir une politique de régulation de l'offre avec l'instauration d'un budget global pour toutes les catégories de soins et de médicaments, une régulation de l'installation des médecins conventionnés, une concurrence entre les caisses, ainsi qu'une participation accrue des assurés au coût des soins. Toute une série de lois spécifiques furent ensuite votées entre 1997 et 2002 pour augmenter la participation des assurés (tickets modérateurs, forfait hospitalier, remboursements) ou limiter les dépenses (gels d'honoraires médicaux). L'avancée significative intervenue sous Schröder II dans le contexte de l'*Agenda 2010* a été la Loi sur la modernisation de l'assurance maladie initiée par Ulla Schmidt et votée en septembre 2003 avec le concours de l'opposition CDU/CSU-FDP qui se donna pour objectif principal de diminuer le taux de cotisations maladies de 14,4 % à 13 % du salaire en 2005, et ce par diverses mesures de réaménagement de ces dernières (suppression de la part patronale pour les indemnités journalières et les soins dentaires) et par diverses mesures de participation des assurés aux dépenses (modulation des tickets modérateurs forfaitaires, taxe de cabinet médical). Ces mesures ont contribué au retour progressif à l'équilibre financier du régime, même si la baisse des cotisations a été plus lente que prévue.

**Le grand chantier inachevé
et le débat controversé
du fonds santé**

Un pas décisif en direction d'une réorganisation en profondeur de l'assurance maladie a été franchi en 2007 par la grande coalition avec la Loi sur la concurrence dans l'assurance légale par l'intermédiaire de la mise en place d'un fonds santé (*Gesundheitsfonds*) regroupant l'ensemble des ressources des cotisations salariales et une taxe acquittée par l'ensemble des contribuables qui permettrait d'élargir durablement la base de financement du régime. Ces ressources seraient réparties selon un montant forfaitaire par assuré entre les caisses, à charge pour elles d'en faire le meilleur usage possible en termes de coût et de qualité des soins offerts à leur assurés. La réforme suscite de très vifs débats sur l'assiette – forfaitaire ou variable en fonction du revenu ? – de la contribution générale et tout

autant d'incertitudes sur l'efficacité supposée du dispositif. Faute d'avoir été mené à bien par Ulla Schmidt et le SPD à la suite de la défaite cuisante de ce dernier en 2009, le projet a dû être repris par la coalition conservatrice qui doit adopter un compromis définitif en juillet 2011. Le modèle de solidarité qui sera finalement adopté constitue un enjeu important pour l'évolution future du système d'assurance sociale allemand. Mais la portée du changement au regard de l'héritage bismarckien reste encore difficile à évaluer.

Devant l'ampleur du chantier de la santé, l'incertitude reste en effet de mise, tant l'expérience de refonte de l'assistance chômage telle qu'elle est intervenue sur la base de la Loi *Hartz IV* incite à la circonspection pour ce qui est de la complexité des structures mises en place. Son rattachement au dispositif d'aide sociale qui devait être une source de cohérence et d'économie a généré un contentieux effrayant ainsi que des surcoûts considérables qui n'ont pas servi son acceptation. La réforme *Hartz IV* reste, six ans après, un point de cristallisation de l'opposition de gauche et d'extrême-gauche à la réforme de l'Etat social, et ses dispositions nourrissent un débat politique récurrent sur les critères sociaux servant au mode de calcul des allocations. Le difficile compromis politique récent suscité par le jugement du Tribunal de Karlsruhe porté en février 2010 sur l'imprécision des bases de calcul de l'indemnité forfaitaire et des suppléments familiaux accordés pour l'éducation des enfants en a donné une illustration caricaturale et presque dérisoire. Au-delà du discours tribunicien, *Hartz IV* mérite pourtant d'être évalué sur d'autres critères qui devraient permettre d'en évaluer l'efficacité de façon plus objective. A la fois en terme d'insertion : l'activation des demandeurs d'emploi ne montre-t-elle pas ses limites quand elle les conduit pour une très large part vers un marché secondaire du travail à garanties réduites, dont elle contribue par là même à encourager le développement ? Et en termes d'équité : le déclassement au rang d'assisté, avec perte de référence à son statut social antérieur, du salarié en difficulté de retour à l'emploi est-il une condition préalable nécessaire et favorable à sa réinsertion ?

Hartz IV : l'activation, entre logique d'assistance et différenciation sociale

APRÈS LES INNOVATIONS PONCTUELLES qu'avaient constitué l'écotaxe et la réforme Riester au tournant du millénaire, mais qui n'ont pas connu de prolongements ultérieurs significatifs, la réforme *Hartz* du marché du travail et celle des régimes d'assurance inaugurées par l'*Agenda 2010* marquent une évolution importante dans la redéfinition des principes, sinon dans la reconfiguration de l'Etat-Providence à laquelle on assiste en Allemagne depuis le milieu de la décennie. Certains observateurs y voient une nouvelle étape du développement de l'Etat social né il y a plus d'un siècle et demi dans l'Allemagne bismarckienne. Etape par laquelle ce dernier, sous l'effet du changement économique, démographique et culturel propre aux sociétés post-industrielles, serait entré dans un processus de modernisation incrémentale qui en modifie les principes sans pour autant en bouleverser l'architecture. Dans cet édifice social de droit public fondé pour l'essentiel sur l'assurance et le principe de répartition, sont mises en place de nouvelles régulations en vue de faire évoluer les comportements collectifs et individuels des acteurs. Loin de procéder à un démontage de son système social, l'Allemagne passerait ainsi d'une logique de solidarité collective organisée d'en haut, mais partiellement clairvoyante, à une logique de responsabilité individuelle fondée sur une citoyenneté économique et sociale mieux partagée entre les acteurs et les individus, et plus consciente des enjeux d'avenir. Cette réforme reste pourtant très controversée à la fois dans ses principes, dans sa mise en œuvre et dans ses résultats. Elle a aussi visiblement généré de nouveaux clivages partisans dont certains peuvent inquiéter sur la capacité d'intégration et la stabilité du système politique. Il n'en demeure pas moins que, face aux défis de la compétition globale, la réforme de l'Etat social actuellement en cours en Allemagne semble porter de réels gages de performance économique, et qu'en cela elle constitue une expérience riche d'enseignements.

Indications bibliographiques

- **BÄCKER G. et al.**, *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Wiesbaden, 2 volumes, 4^e édition, 2008
- **BODE I.**, *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden, 2004
- **BOECKH J., HUSTER E.-U., BENZ B.**, *Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung*, Wiesbaden, 3^e édition, 2011
- **BOURGEOIS I. (ed)**, *Le modèle social allemand en mutation*, Coll. Travaux et Documents du CIRAC, CIRAC, 2005
Voir en particulier les contributions de
LESTRADE B., « La politique gouvernementale pour l'emploi, de Schröder I à Schröder II »,
HASSENTEUFEL P., « L'accélération des transformations du système d'assurance maladie allemand »,
VEIL M., « Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ? »,
WAHL S., « Des réformes, mais pas encore la fin de l'immobilisme »
BOURGEOIS I., « La difficile gestation des réformes »
- **HASSEL A., SCHILLER C.**, *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht*, Francfort/New York, 2010
- **HASSENTEUFEL P.**, « La mise en place du gouvernement à distance de l'assurance maladie », in *Regards sur l'économie allemande*, n°89, décembre 2008
- **HINRICHS K.** « A Social Insurance State Withers away. Welfare State Reforms in Germany », in **PALIER B. (ed)**, *A Long Goodbye to Bismarck ? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010
- **LESTRADE B.**, « Les Jobs à 1€ : du welfare au workfare » in *Regards sur l'économie allemande*, n°76, mai 2006
- **LESTRADE B.**, « Les réformes sociales en Allemagne : l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder », *Notes du Cerfa*, n°9, février 2004
- **NEUMANN W. (ed)**, *Welche Zukunft für den Sozialstaat ? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, Wiesbaden, 2004
- **PROMBERGER M.**, « 5 ans de Loi Hartz IV : continuité et ruptures dans les politiques allemandes pour l'emploi et contre la pauvreté », in *Regards sur l'économie allemande*, n°96, mai 2010
- **RITTER G.A.**, *Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Opladen, 1998
- **SCHMIDT M.G.**, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden, 3^e édition, 2005.