Travaux et documents du CIRAC

LE MODÈLE SOCIAL ALLEMAND EN MUTATION

Sous la direction d'Isabelle BOURGEOIS

CIRAC

Le modèle social allemand en mutation

Isabelle Bourgeois (dir.)

DOI : 10.4000/books.cirac.699

Éditeur : IFAEE

Année d'édition : 2005

Date de mise en ligne : 13 décembre 2017

Collection : Travaux et documents du CIRAC

ISBN électronique : 9782905518569

<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

ISBN : 9782905518330

Nombre de pages : 208

Référence électronique

BOURGEOIS, Isabelle (dir.). *Le modèle social allemand en mutation*. Nouvelle édition [en ligne]. Cergy-Pontoise : IFAEE, 2005 (généré le 02 octobre 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/cirac/699>>. ISBN : 9782905518569. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.cirac.699>.

© IFAEE, 2005

Conditions d'utilisation :

<http://www.openedition.org/6540>

Travaux et documents du CIRAC

LE MODÈLE SOCIAL ALLEMAND EN MUTATION

Sous la direction d'Isabelle BOURGEOIS

CIRAC

LE MODÈLE SOCIAL ALLEMAND EN MUTATION

Sous la direction d'Isabelle BOURGEOIS

Préface de René LASSERRE

CIRAC

TRAVAUX ET DOCUMENTS DU CIRAC

Travaux et documents du CIRAC

Collection dirigée par René Lasserre

© CIRAC, 2005

CIRAC, c/o Université de Cergy-Pontoise

33 Boulevard du Port – 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX

ISBN 2-905518-33-2

LE MODÈLE SOCIAL ALLEMAND EN MUTATION

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	7
INTRODUCTION	9

I – EMPLOI : ENTRE TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE ET RÉFORMES STRUCTURELLES

Brigitte Lestrade Chômage de masse et pénurie de main d'œuvre qualifiée.....	15
Werner Zettelmeier La formation professionnelle à l'épreuve de la flexibilité	23
Brigitte Lestrade La politique gouvernementale pour l'emploi, de Schröder I à Schröder II	31
Brigitte Lestrade Kombi-lohn et mini-jobs : deux mesures-phares d'aide à l'emploi	37
Isabelle Bourgeois Hartz IV : la fin des trappes à inactivité ?	43
Meinhard Zumfelde L'assouplissement du droit allemand des licenciements	53

II – UN PARTENARIAT SOCIAL EN QUÊTE DE NOUVELLES FORMES DE RÉGULATION

Alain Lattard Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche?	61
Wolfgang Schröder (un entretien) « Le modèle syndical allemand n'existe plus »	71
Isabelle Bourgeois Les 40 heures pour l'emploi ?	79
Marie-Hélène Pautrat Ver.di : un géant sans cohésion	87

René Lasserre	
La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation	93
Florence Autret	
La ligne de défense européenne des syndicats allemands	103

III – PROTECTION SOCIALE : LA FIN DU MODÈLE BISMARCKIEN ?

Isabelle Bourgeois	
Les recommandations du Conseil des Sages qui inspirent l' <i>Agenda 2010</i>	111
Wolfgang Schröder	
IG Metall pour un Etat social plus équitable	117
Patrick Hassenteufel	
L'accélération des transformations du système d'assurance maladie allemand	123
Markus Gabel	
L'inévitable réforme de l'assurance dépendance	135
Mechthild Veil	
Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ?	143
P. Hassenteufel, R. Lasserre, J.-F. Trogrlic, H. Uterwedde, S. Wahl	
Quel avenir pour le modèle social européen ?	153

IV – LA LENTE TRANSFORMATION DU « MODÈLE RHÉMAN »

Stefanie Wahl	
Des réformes, mais pas encore la fin de l'immobilisme	163
Isabelle Bourgeois	
La difficile gestation des réformes.....	169
Cornelia Appel, Michael Schipperges	
Mutation des valeurs : les Allemands, l'Europe et la mondialisation.....	179
Stefanie Wahl	
Démographie et compétitivité.....	187
Henrik Uterwedde	
« Capitalisme rhéman » : défis d'adaptation et compétitivité virtuelle.....	195
LES AUTEURS	205

PRÉFACE

La notion de « modèle social » est ambivalente, *a fortiori* lorsqu'on l'applique à l'Allemagne. Le système social allemand continue de se distinguer par sa cohérence systémique propre, assurée par une congruence singulière entre une philosophie sociale, des orientations directrices et des règles partagées, qui en font incontestablement un modèle institutionnel spécifique. Et simultanément, il a longtemps fait figure d'exemple en Europe par l'équilibre optimal qu'il parvenait à assurer dans la société allemande entre compétitivité économique, bien-être social et solidarité.

Sous l'effet des transformations qui ont affecté les économies européennes au cours du dernier quart de siècle, l'exemplarité des performances du système social allemand s'est pour le moins relativisée, de sorte que le terme « modèle social allemand » nous semble aujourd'hui suffisamment neutre pour désigner globalement le système social de la République fédérale dans ce que sa configuration a de spécifique. Avec la perspective d'analyser, dans cet ouvrage, les changements qui, dans le contexte économique européen et mondial profondément transformé de l'après-guerre froide, affectent ses mécanismes et son fonctionnement et invitent à nous interroger sur sa configuration future.

Depuis une dizaine d'années en effet, le système social allemand est soumis à des contraintes d'adaptation multiples, tant internes qu'externes, qui soumettent l'ensemble de ses composantes à rude épreuve. Les effets conjugués de l'unification et du vieillissement démographique, de même que ceux de l'intégration de l'espace économique européen et de la globalisation des échanges, ont modifié en profondeur les conditions qui présidaient à son fonctionnement. Cela apparaît nettement sur chacun des trois volets retenus que sont la gestion du marché de l'emploi et des qualifications, la régulation des salaires et du temps de travail et l'organisation des différents régimes de protection sociale. Il se dégage de ce diagnostic à plusieurs voix que les enjeux de la régulation se sont modifiés et déplacés, de sorte que les équilibres antérieurs entre les intérêts des groupes sociaux sont rompus et que les modalités de recherche de compromis équilibrés et compatibles avec les contraintes économiques sont de plus en plus complexes. Il en résulte des arbitrages de qualité très inégale aussi bien en termes d'efficacité économique que d'équité et de cohésion sociales.

Les études rassemblées dans ce volume en fournissent de multiples exemples. En matière d'emploi, la montée du chômage liée à la rationalisation croissante de la production a été davantage combattue par une logique de partage de travail et de traitement social que par des politiques d'incitation à l'emploi ou à la création d'activité. Les efforts dont ont su faire preuve les partenaires sociaux pour contenir les rémunérations directes ou promouvoir la flexibilité du travail ont été en partie neutralisés par la rigidité des normes conventionnelles en matière de salaires et de qualification ou par la dérive des coûts salariaux annexes liée aux déséquilibres structurels des régimes de protection. Plus globalement, il ressort de ce tableau que la défense des acquis sociaux hérités d'un

Etat-Providence mis en place au temps de la croissance et financés essentiellement par un prélèvement de plus en plus lourd sur l'activité productive a conduit à une impasse : elle l'a emporté sur le souci de préserver la création de richesse, puis a fini par inhiber celle-ci, installant ainsi durablement le pays dans une logique d'endettement et de croissance ralentie.

Mais au delà de la valeur documentaire et technique de ces bilans sectoriels circonstanciés, l'ouvrage décrit et fait vivre sous nos yeux le processus extraordinairement complexe et difficile de mutation interne qu'est en train de connaître l'Allemagne au cœur d'une Europe élargie et d'un monde transformés. Placée à l'épicentre d'un monde bipolaire qui s'écroule et devant assumer du même coup l'immense chantier de sa réunification, l'Allemagne a été par la suite confrontée de plein fouet aux turbulences conjoncturelles et à la transfiguration du système économique mondial, et ce en même temps qu'elle s'engageait résolument dans le processus d'unification économique et monétaire et d'élargissement de l'espace européen. Le modèle social n'a pu résister intact à ce triple choc.

Face à ces formidables et multiples contraintes, l'Allemagne s'est tout d'abord engagée dans un processus de conservation défensive de son système social en tentant d'adapter à la nouvelle donne les mécanismes de régulation qui avaient antérieurement fait leur preuves. Mais il apparaît au fil du temps qu'en dépit de ses succès relatifs, cette stratégie adaptative n'est pas à la hauteur des enjeux et que ces derniers exigent, dans les différents volets du champ social, de nouveaux principes d'organisation et de régulation qui, à leur tour impliquent de nouvelles règles du jeu et de nouveaux équilibres de pouvoirs. L'ouvrage relate ainsi comment, de proche en proche, et en quelque sorte par itérations successives, l'Allemagne s'engage progressivement dans la refondation de son système économique et social.

Il s'agit là, pour l'Allemagne, d'une expérience collective difficile, car cela ne signifie rien moins que d'entreprendre, soixante ans après s'être relevée de ses cendres, à peine quinze ans après avoir tant bien que mal reconstitué son unité nationale, de se reconstruire une seconde fois, et sur des bases entièrement nouvelles, pour sauvegarder son niveau de vie et tenir sa place dans l'Europe nouvelle et le monde global.

Cette aventure exige pour le moins de l'observateur français une « intelligence » particulière et lui offre un exemple à méditer. Dans le système polycentrique de la République fédérale, où l'autonomie de la société civile est largement reconnue, la prise de conscience des acteurs politiques et sociaux de la nécessité de réformes structurelles s'est heurtée à la pesanteur des corporatismes. Mais les responsables publics et le débat démocratique ont fini par éclairer les enjeux : la volonté de réforme est désormais effective et partagée, de sorte qu'elle devrait finir, à la faveur d'une nouvelle échéance politique importante, par se traduire progressivement dans la réalité. Plus important encore est le fait que dans cette démarche collective, nos partenaires allemands n'ont à aucun moment cessé de concevoir l'adaptation de leur modèle social en dehors du cadre européen. Et que, tout en étant soucieux d'y voir préserver leurs intérêts et leurs acquis, ils n'ont pas pour autant cédé à l'invocation lancinante d'une « exception allemande » et encore moins succombé à la tentation du repli identitaire national.

René Lasserre

INTRODUCTION

Le modèle social allemand est en crise. Le chômage ne cesse d'augmenter depuis trente ans, les retraites ne sont plus garanties, le système de santé est l'un des plus chers et des moins efficaces d'Europe. L'hypertrophie de l'Etat social inhibe aujourd'hui la dynamique de croissance de la première économie européenne. Mais sans une économie performante et prospère, comment continuer à assurer une protection sociale équitable et généreuse ?

Voilà le défi auquel est confronté notre voisin depuis quelque quinze ans. Après une première législature placée sous le signe de la « main tranquille », le gouvernement Schröder a enfin entrepris de le relever à partir de 2003, épaulé par les partenaires sociaux. Dans le catalogue des réformes de son *Agenda 2010*, la plus courageuse (les lois Hartz) concerne le marché de l'emploi. Or la coalition SPD/Verts s'est contentée de se concentrer sur l'un des problèmes les plus criants. Le gouvernement qui lui succédera devra poursuivre et accélérer la réforme non plus seulement du modèle social, mais bien plus encore d'un modèle économique qui ne génère plus assez de richesse pour en assurer la redistribution. Car le modèle social a présumé des forces du marché, et son coût démesuré a mis en danger la dynamique de croissance. Il faut aujourd'hui rétablir l'équilibre entre ces deux éléments sur lequel repose l'économie sociale de marché : ce libéralisme organisé et à vocation sociale qui caractérise l'Allemagne, et dont se réclame également le modèle économique et social européen.

Or pour rétablir cet équilibre, il faut réviser l'ensemble des rouages du « modèle allemand », c'est-à-dire les modes de régulation qui déterminent son organisation comme son fonctionnement. Aucun gouvernement fédéral ne peut y parvenir seul. En matière de politique économique, fiscale et budgétaire, le Bund (l'échelon fédéral) partage ses compétences avec les Länder. Ceux-ci détiennent seuls le pouvoir administratif, et ils sont souverains en matière de culture, un champ qui inclut les systèmes de formation et, en partie, les politiques d'innovation. En matière de politique sociale, l'Etat fédéral doit la plupart du temps se contenter de fixer un cadre très général ; il est constitutionnellement incompétent pour tout ce concerne les conditions de travail ou la fixation des salaires. Cette mission incombe en effet aux partenaires sociaux ; leur politique est de nature contractuelle et relève de l'auto-régulation. L'Etat porte certes la responsabilité de l'Etat social ; sa mission est de déterminer les normes destinées à garantir la cohésion sociale. Mais dans la mesure où le financement des systèmes de protection sociale repose sur le facteur travail, il revient aux partenaires sociaux d'en assurer la co-régulation : ils auto-administrent les caisses de retraite, d'assurance maladie ou l'Agence fédérale pour l'emploi de Nuremberg qui à la fois recense les chômeurs et gère les revenus de substitution.

La multiplicité des acteurs en charge du domaine social (il faut y ajouter les communes, qui gèrent les aides aux personnes en difficulté) trouve ainsi son reflet dans

un mode d'organisation complexe qui se caractérise par la diversité de la nature du cadre régissant les activités : réglementation (lois fédérales pour la plupart du temps) et auto-régulation par les corps intermédiaires (sur la base de contrats) sont complémentaires. Le partage institutionnel des pouvoirs aux différents échelons territoriaux entre exécutif, législatif et société civile, la coexistence de la loi et du contrat, suffiraient à expliquer cette approche globale du changement qui caractérise les réformes entreprises outre-Rhin. Mais elle trouve aussi son soubassement dans un certain nombre de principes et valeurs auxquels ces lois et contrats donnent corps : l'équité, la subsidiarité ou encore l'égalité des droits entre capital et travail. Ces principes organisent les champs économique et social pareillement, les intégrant *de facto* et *de jure*. L'économie et le social sont non seulement indissociables outre-Rhin ; ils sont aussi largement en cohérence.

Assurer l'avenir du financement des retraites, de l'assurance maladie ou générer de l'emploi implique donc nécessairement de réformer à la fois le cadre institutionnel, fiscal, budgétaire ou social pour créer les conditions d'un retour durable de la croissance. La complexité de la tâche a longtemps incité les acteurs à une certaine inertie. La nature structurelle des problèmes économiques et sociaux de l'Allemagne – l'unification n'a fait que les amplifier, elle n'en est pas la cause – est connue depuis vingt ans. Les gouvernements successifs avaient certes tenté de promouvoir les ajustements nécessaires, mais n'y étaient parvenus qu'à la marge. Et ils ont longtemps entretenu l'illusion que la progression du chômage ou le déficit des budgets publics comme des caisses de retraite et d'assurance maladie résultait de difficultés conjoncturelles passagères et que la dynamique économique de l'Allemagne suffirait donc seule à les résoudre. Mais sous le poids des charges destinées à financer l'Etat social, l'économie s'est installée inexorablement et durablement sur une pente de croissance ralentie.

Insensiblement, les mutations structurelles induites par la tertiarisation des activités, leur globalisation, le vieillissement démographique, ont mis à mal l'équilibre financier de l'Etat social et jusqu'au cadre même sur lequel reposent ses modes de régulation. Il aura fallu un changement fondamental du contexte européen pour que s'accélère la prise de conscience de ces tendances qui exigent leur lot d'adaptations : l'Union économique et monétaire a révélé la disparité des cadres nationaux réservés aux activités au sein d'un marché communautaire par ailleurs largement intégré ; l'élargissement de l'UE a modifié la perspective sur les modèles sociaux de la « vieille Europe ».

A la tête d'un pays qui fait désormais figure de « lanterne rouge de l'Europe », le second gouvernement Schröder a finalement commencé à affronter le changement, choisissant d'enclencher le processus de réforme de l'assurance maladie et des retraites, et de se concentrer particulièrement sur le régime d'indemnisation du chômage. Syndicats et patronat apportent depuis plusieurs années déjà leur contribution à une politique favorable à l'emploi grâce à une modération salariale sans pareille en Europe, et en modulant maintenant salaires ou de temps de travail de manière à préserver la compétitivité des entreprises. Mais cela ne suffit pas à changer la donne. Le prochain gouvernement devra poursuivre les réformes et engager d'autres chantiers encore. Le financement de l'assurance maladie, des retraites et de l'assurance dépendance doit trouver un nouvel équilibre afin de ne plus pénaliser l'activité, la fiscalité des entreprises, bien que revue à la baisse, doit être modernisée et simplifiée pour leur permettre de se développer

et de créer les emplois nécessaires pour absorber le chômage, le système de formation doit être adapté aux impératifs de la société du savoir, la régulation sociale doit être refondée, le partage des pouvoirs au sein du fédéralisme doit être redéfini pour lever les blocages institutionnels qui avaient nourri trop longtemps le *statu quo*... Sans oublier la consolidation budgétaire qui est la condition *sine qua non* pour que les pouvoirs publics puissent à nouveau investir dans les domaines prioritaires du futur.

Face à plus de 4,5 millions de chômeurs, le plus urgent est en effet de remédier à l'hypertrophie de l'Etat social. Elle est la cause première de la dérive du déficit budgétaire : avec une dette de plus de 60 % de son PIB, l'Allemagne vit largement au-dessus de ses moyens. Les prélèvements obligatoires (impôts, charges sociales/cotisations) accaparent plus de 42 % du PIB ; c'est deux fois plus qu'il y a trente ans. Une énorme part de la richesse créée outre-Rhin sert ainsi pour l'essentiel à financer l'Etat social et à rembourser la dette creusée par la dérive de ce dernier. Mais en inhibant la croissance, le coût de l'Etat social contribue à entretenir un chômage de longue durée qui creuse le déficit, exclut durablement de la vie professionnelle quelque 2 à 3 millions d'Allemands et déstructure le lien social.

Cette spirale sans fin est entretenue par les effets conjugués de deux tendances principalement. Les mutations du contexte révèlent une contradiction aujourd'hui flagrante entre, d'une part la globalisation des activités comme la progression de l'intégration du marché communautaire et, d'autre part, le cadre strictement national dans lequel sont conçus et gérés les systèmes de régulation sociale. Les longues années de prospérité ont favorisé la dérive égalitaire d'un modèle social qui s'était développé au fil du « miracle économique ». Progressivement, le principe d'équité au fondement de l'ordre économique et social allemand s'est ainsi imperceptiblement transformé en principe d'égalité. Or cette évolution a déséquilibré la relation entre les termes mêmes du contrat social allemand : les droits et devoirs respectifs de l'individu et de la collectivité.

Aujourd'hui, l'Allemagne ne doit pas seulement lever les 'rigidités' de son marché de l'emploi et remettre en ordre les finances de ses retraites ou de son assurance maladie, elle doit aussi refonder son contrat social. Les réformes en cours ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur les valeurs qui doivent sous-tendre le modèle social. Elles impliquent des choix de société auxquels doivent être associés non seulement les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, mais aussi l'ensemble des acteurs de la société civile et, surtout, chaque citoyen. Bien qu'elle exprime sa grogne dès lors que certains intérêts catégoriels sont touchés, l'opinion adhère globalement aux réformes. Elle en a compris la finalité, et donc la nécessité. Mais elle s'impatiente de pouvoir enfin en récolter les fruits.

Car la phase de transition est longue, et l'issue du complexe processus collectif de refondation, incertaine. Les mutations à l'œuvre impliquent de revoir l'ensemble des règles organisant l'équilibre entre le marché et la solidarité. Les pouvoirs publics ont entrepris de réformer les normes de l'Etat social – timidement encore, mais la dynamique n'en est pas moins lancée. Les partenaires sociaux cherchent à développer une approche nouvelle de la régulation contractuelle, plus globale, qui intègre désormais le facteur des coûts salariaux annexes dans la détermination des salaires comme de la durée du temps de travail. Ainsi, d'ajustements en ajustements, se construisent progressivement de nouveaux équilibres qui exigent de tous les acteurs un effort

d'apprentissage permanent comme une grande flexibilité. L'élaboration de décisions débouchant sur la réforme d'un ensemble de règles ou l'inflexion de la politique contractuelle prend d'autant plus de temps que les acteurs impliqués dans ce processus sont multiples et que leurs approches sont diverses. Les débats menés actuellement sur les orientations concrètes de cette refondation sont dès lors nécessairement contradictoires, *a fortiori* à la veille d'échéances électorales primordiales. Seule sa finalité est consensuelle. Les acteurs cherchent tous à préserver cette cohérence entre l'économique et le social qui est au fondement de l'économie sociale de marché.

L'ampleur et la complexité des changements en cours, la diversité des acteurs impliqués appellent une approche multiple. Les contributions rassemblées dans cet ouvrage en sont le reflet, ainsi que la qualité de leurs auteurs, acteurs dans le champ social, spécialistes réputés, jeunes experts, journalistes spécialisés et chercheurs. Tous participent à l'activité de veille constante de l'équipe du Centre d'Information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine et de son réseau. A ce titre, certaines contributions avaient été publiées au fil des mois dans le bulletin économique du CIRAC : *Regards sur l'économie allemande*. Elles ont toutes été entièrement remaniées et actualisées afin de retracer le plus fidèlement possible l'état des mutations et réformes en cours à la veille d'un changement du gouvernement fédéral. D'autres contributions, inédites, viennent enrichir l'analyse d'un éclairage complémentaire. La profondeur de champ que génère la diversité des thématiques et des approches dans l'analyse de la dynamique de changement à l'œuvre chez notre principal partenaire européen poursuit aussi l'objectif de contribuer aux réflexions en cours dans le difficile processus constitutionnel européen.

Le modèle allemand est en transition. Nul ne sait encore quelle sera sa configuration future, mais les choix de réformes sont tous guidés par la volonté commune de préserver ses valeurs fondatrices : le juste équilibre entre capital et travail, entre responsabilité individuelle et protection collective, entre les lois du marché et leur correctif, la solidarité. C'est sur cette base que l'Allemagne accepte la globalisation, facteur de croissance, elle-même condition *sine qua non* d'un haut niveau de protection sociale. Et c'est au nom de son engagement européen, concrétisé en 2000 lors du Sommet de Lisbonne, qu'elle doit maintenant regarder en face les réformes structurelles indispensables pour apporter sa contribution à la construction d'une Europe compétitive fondée sur l'économie du savoir.

Isabelle Bourgeois

- I -

**EMPLOI :
ENTRE TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE
ET RÉFORMES STRUCTURELLES**

Chômage de masse et pénurie de main d'œuvre qualifiée

Brigitte Lestrade

*Comment expliquer ce paradoxe que, alors que l'Allemagne compte près de 5 millions de chômeurs, tant d'entreprises se plaignent de graves difficultés de recrutement ? Le manque cruel de personnel qualifié dans les TIC avait conduit le gouvernement allemand à envisager le recours à l'importation de main-d'œuvre étrangère selon le modèle de la green-card américaine. Le débat généré alors par cette mesure avait failli occulter le fait que l'économie allemande manque non seulement d'informaticiens, mais aussi d'ingénieurs, d'électriciens et d'ouvriers qualifiés dans l'industrie métallurgique, ainsi que de personnel qualifié dans le secteur des services...**

La coexistence d'un très grand nombre de chercheurs d'emploi qui ne trouvent pas de travail et d'un grand nombre d'emplois impossibles à pourvoir semble un paradoxe. Mais en réalité, la réserve de main-d'œuvre que représentent les chômeurs est à la fois plus et moins importante que ne l'indiquent les chiffres. Le taux de chômage est un indice qui recouvre en fait une nébuleuse de situations. Dans leur majorité, les chômeurs recensés dans les statistiques n'y figurent que brièvement, ayant déjà leur futur emploi en poche ou n'ayant aucun mal à en trouver un. Selon les experts, les chômeurs se subdivisent en trois catégories : un bon tiers se place rapidement et sans difficultés, un petit tiers difficilement, et le tiers restant n'est pas vraiment à la recherche d'un emploi, même précédé d'un stage de formation.

Par ailleurs, les experts estiment que quelque 2 millions de personnes sont à la recherche d'un emploi sans toutefois être inscrites au chômage. Ce groupe, qualifié de « réserve occulte » (*Stille Reserve*), comprend les personnes qui, mères de famille ou anciens indépendants, n'ont pas droit aux allocations chômage ou qui, à l'âge de la pré-retraite, ont abandonné tout espoir de réintégrer le marché du travail. Il comprend aussi les chômeurs inscrits dans des mesures de qualification, particulièrement nombreux dans les nouveaux Länder. Dès que la conjoncture s'améliore, ces chercheurs d'emploi occultes se remettent à disposition du marché du travail.

Les entreprises multipliant leurs modes de recrutement, les statistiques officielles sur le nombre d'emplois vacants, publiées par les agences pour l'emploi, sont incomplètes. L'Office fédéral du Travail de Nuremberg, dont le nouveau nom est Agence fédérale pour l'emploi, recensait par exemple 484 000 offres d'emploi en 2000. Sachant que ce chiffre ne représente qu'environ un tiers des vacances d'emploi réellement à pourvoir,

* Version remaniée et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 55, mars 2002

le patronat évalue pour sa part l'offre d'emploi globale à près de 1,5 million, estimation confirmée par les statistiques gouvernementales.

Evolution des offres d'emploi en Allemagne de 1992 à 2000 *) (en milliers)

Année	Ouest	Est	Total RFA	Année	Ouest	Est	Total RFA
1992	861	111	972	1996	635	166	801
1993	535	157	692	1997	657	152	809
1994	582	178	760	1998	935	165	1100
1995	654	172	826	1999	1023	144	1167
				2000	1303	153	1456

Source : IAB-Kurzbericht 13/2001. *) Ensemble des offres d'emploi proposées sur la période (4^e trimestre) : postes à pourvoir immédiatement ou à une date ultérieure, vacances signalées aux agences pour l'emploi et celles ne figurant pas dans leurs fichiers. Les données hors fichiers provenant essentiellement d'enquêtes menées par l'Institut für Arbeit- und Berufsforschung (IAB) auprès des entreprises, il est prudent de les considérer comme des ordres de grandeur.

La dynamique du marché du travail se limite aux Länder de l'ouest. De 1999 à 2000, l'offre d'emplois s'y est accrue de presque 300 000 postes, essentiellement à pourvoir immédiatement. Dans les nouveaux Länder, par contre, le nombre de postes vacants ne s'est accru que de 9 000 environ durant la même période, une variation faible à l'instar de toutes celles enregistrées depuis 1992. Seul un dixième environ des entreprises, réunissant 20 % du total des salariés, embauchait, et immédiatement dans la moitié des cas. Rapporté à la population, le taux de postes vacants dans l'ex-RDA est de moitié inférieur à l'offre existant à l'ouest. Ces ordres de grandeur n'ont guère varié depuis.

Tout en étant d'accord sur ces données, les employeurs et les instances gouvernementales font une lecture différente des vacances d'emplois. L'IAB estime qu'un sous-emploi élevé peut s'accompagner de problèmes de recrutement ponctuels dans quelques secteurs. Mais il considère que la part des entreprises concernées n'augmente que faiblement ; la hausse serait due quasi exclusivement à la demande croissante de main-d'œuvre à l'ouest, alors qu'elle stagnerait à l'est. Le patronat, plus pessimiste, attire pour sa part l'attention sur la gravité du problème (le nombre de vacances d'emploi a presque triplé à l'ouest entre 1994 et 2000) : un tiers des entreprises seraient incapables de pourvoir leurs postes vacants. Outre les domaines scientifiques de pointe, particulièrement atteints, la pénurie touche aussi l'artisanat, le commerce et la restauration.

Gouvernement et patronat se rejoignent sur la nature des postes vacants. L'offre d'emplois a en effet tendance à privilégier les qualifications élevées : à l'automne 2000, 78 % des postes à pourvoir exigeaient des candidats un niveau de qualification élevé. Les professions où l'IAB détecte les plus grandes pénuries concordent également avec le constat du patronat : ingénieurs, chimistes, physiciens, mathématiciens, sans oublier les ouvriers qualifiés dans l'industrie, ainsi que les activités de services primaires (restauration) et secondaires (services aux entreprises).

Les immobilismes qui conduisent au *mismatch*

La difficulté d'accorder offre et demande sur le marché de l'emploi que désigne le terme de *mismatch* (de l'anglais *mal assorti*) s'est nettement aggravée dans les années 90, comme l'illustre la situation dans l'informatique : alors que les vacances d'emploi pour informaticiens se sont multipliées par dix entre 1995 et 2000, et que les

agences pour l'emploi recensaient 10 800 postes à pourvoir en 2000, c'est-à-dire près de 40 000 dans la réalité, le nombre d'informaticiens sans travail atteignait 15 600 en 1999 (Steiner, 2001). Le hiatus entre qualifications demandées et proposées renvoie aux problèmes de formation, et aussi de mobilité des salariés ; comment expliquer sinon que Bremerhaven affiche un taux de chômage de 12,7 % et certaines villes de Bavière, un taux de 2,5 % ? Aux écarts professionnels et géographiques s'ajoutent des problèmes structurels liés au passage des activités industrielles aux services, qui ne demandent pas les mêmes compétences, et sans doute une part de préjugés de la part des entreprises qui ne consentent souvent à regarder le CV d'un candidat que s'il a moins de 45 ans.

La plupart des spécialistes s'accordent à dire que la formation au sens large joue un rôle prépondérant dans la genèse de la situation actuelle. Les problèmes commencent dès l'enseignement secondaire, où les matières scientifiques, la base même des métiers où la pénurie est la plus sensible, passionnent de moins en moins les élèves. Ce problème, qui existe dans toute l'Europe, est particulièrement aigu en Allemagne. Les acteurs économiques, gouvernementaux ou issus de la société civile, commencent à s'en émouvoir et à prendre des mesures, comme l'initiative « Tekno-Now » en Hesse, mais elles ne porteront leurs fruits que si les moyens mis à la disposition des écoles, tant matériels (équipements pour les sciences expérimentales) qu'humains (formation continue des enseignants) sont à la hauteur du défi.

Les universités générales (*Universität*) et professionnelles (*Fachhochschule*), ne sont pas, elles non plus, en phase avec l'économie. A de rares exceptions près, elles forment en deçà de la demande : quantitativement, mais aussi du point de vue du contenu des formations, considérées comme trop théoriques. Les entreprises qui recrutent les jeunes diplômés estiment qu'il leur faut jusqu'à un an de formation complémentaire avant d'être opérationnels.

La formation professionnelle ne souffre certes pas de désaffection, ni de la part des apprentis, ni de celle des entreprises formatrices. Après quelques années de tension, le système dual offre à nouveau un nombre de places suffisant pour répondre globalement aux besoins, à quelques disparités régionales près (est/ouest principalement). Pourtant, la plupart des experts estiment que la formation duale contribue à la pénurie de personnel qualifié. Longtemps réputée, à juste titre, pour sa capacité à combiner formation pratique dans l'entreprise et enseignement théorique dans les *Berufsschulen*, elle a en effet du mal à s'adapter. La rapidité du progrès technologique, la différenciation croissante de la production et la tertiarisation de tous les secteurs économiques imposent la révision des profils existants ou la création de nouveaux métiers (cf. Zettelmeier, pp. 23-30). Or ce processus prend beaucoup de temps : l'homologation d'un nouveau métier dure entre deux et quatre ans. Seuls 4 nouveaux métiers ont ainsi vu le jour dans les TIC, attirant 40 000 candidats, trois fois plus qu'il y a trois ans, mais les besoins sont loin d'être couverts. Cette inadaptation est aussi un problème des *Berufsschulen*, souvent mal équipées au plan technologique et dotées d'un corps professoral vieillissant.

Face aux exigences croissantes des entreprises et à l'obsolescence rapide des qualifications, la formation continue est censée prendre le relais et accompagner les salariés tout au long de leur vie professionnelle. Or, si le principe du *life long learning* est dans toutes les bouches, la formation professionnelle, tant initiale que continue, reste encore trop largement l'apanage de la jeunesse.

Participants à la formation initiale ou continue en 1999

Age	En % de la tranche d'âge des salariés	Age	En % de la tranche d'âge des salariés
15-19	78,6	35-39	10,0
20-24	34,1	40-44	8,1
25-29	18,2	45-49	7,0
30-34	13,0	50-54	5,8
		55 et plus	3,7

Source des données : *Wirtschaft und Berufserziehung* 5/2000

Certains instituts de recherche sur le travail déplorent que la formation continue fasse si peu recette, surtout auprès des salariés dont la formation initiale est déjà loin. Le problème serait précisément que la formation continue, que les syndicats considèrent comme la panacée contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, ne répond pas toujours aux attentes des salariés. Et le contenu des cours proposés par les agences pour l'emploi ne correspondrait pas forcément aux qualifications recherchées par le monde professionnel. L'essentiel semble résider dans l'acquisition d'un parchemin permettant au chômeur de continuer à percevoir les allocations. Tant que les agences pour l'emploi n'orienteront pas leur offre de formation continue vers les besoins des entreprises, le réservoir des chômeurs, surtout de ceux de longue durée, ne saura fournir à l'économie le personnel qualifié dont elle a besoin, estiment ces instituts, amers d'être tenus à l'écart de la politique de formation des agences pour l'emploi. Avec la modernisation de l'Agence de Nuremberg lancée dans le cadre des réformes Hartz (2003/05), le gouvernement fédéral a commencé depuis à remédier à ce problème.

Les agences pour l'emploi ne sont pas seules responsables de ce *mismatch* d'une autre nature. L'Agence fédérale ne permet pas jusqu'ici aux instituts de recherche indépendants du gouvernement d'exploiter ses données sur le soutien à l'emploi. Or, l'ensemble des mesures prises par l'Agence – mesures de création d'emploi (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, ABM), d'adaptation structurelle (*Strukturanpassungsmaßnahmen*, SAM), subventions salariales et mesures de qualification – coûtent quelque 20 milliards € aux contribuables, sans aucune évaluation externe de leur pertinence. L'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions (IAB), seul habilité à prendre connaissance des données concernant le marché de la réinsertion, y compris celles portant sur la formation continue, est rattaché à l'Agence. Il ne peut donc que difficilement porter un jugement objectif sur l'adéquation entre les formations proposées et les qualifications demandées.

Les entreprises portent leur part de responsabilité. Ne demandent-elles pas des qualifications toujours plus élevées, même pour des emplois exigeant peu de compétences et donc peu payés ? Ne rechignent-t-elles pas de plus en plus à faire acquérir à leurs salariés les compétences qui leur font défaut ? Du moins est-ce l'attitude d'une majorité de PME/PMI qui ne peuvent ou ne veulent pas investir dans la formation continue de leur personnel. C'est une des raisons qui les pousse, lors d'un recrutement, à écarter d'emblée les candidats dont le profil ne correspond pas exactement aux exigences du poste, mais aussi les chômeurs âgés dont les compétences ont vieilli. Plus que jamais, les employeurs cherchent des candidats jeunes, très qualifiés, et immédiatement opérationnels.

Certains facteurs structurels contribuent à aggraver la pénurie. Alors que l'industrie se contracte et envoie de plus en plus d'ouvriers au chômage, le tertiaire manque de main-d'œuvre. La politique du premier gouvernement Schröder n'est pas étrangère à cette situation ; il avait restreint sévèrement le recours au travail à temps très partiel, ce qui avait accru les difficultés de recrutement dans la restauration ou le commerce de détail. Mais l'une des principales raisons avancées pour expliquer cette absence de fluidité de l'industrie vers les services est la disparité des niveaux de salaire respectifs. Les salaires de l'industrie, soutenus par les revendications d'un pouvoir syndical fort, sont très élevés, trop élevés pour certains secteurs industriels obligés de se restructurer. Il en va de même des allocations chômage des ouvriers qui, de ce fait, atteignent un niveau non conforme au marché et souvent supérieur aux salaires versés dans les services. Voilà pourquoi, dans le tertiaire, les emplois faiblement rémunérés ne sont pas pourvus.

Le taux de chômage allemand moyen recouvre des disparités étonnantes. L'écart varie du simple au triple entre les Länder, voire du simple au décuple entre les communes. Le chômage n'est pas élevé seulement à l'est, certaines régions occidentales à la monoculture industrielle vieillissante comme Bremerhaven, Dortmund ou Duisburg affichent, elles aussi, des taux nettement supérieurs à la moyenne. Or les agences pour l'emploi constatent que la mobilité des salariés d'une région défavorisée vers une autre, plus attractive en termes d'emplois, se fait difficilement. Même au chômage, les Allemands préfèrent rester dans leur entourage familial au lieu de chercher fortune ailleurs. Pensant qu'il peut s'agir d'un problème d'information, les agences ont introduit un système informatique national d'offres d'emploi. Il n'a pas remédié à une absence de mobilité qui a des racines plus profondes, dont un fort attachement aux liens de proximité. Ce constat a amené le gouvernement fédéral à durcir en 2003 (cf. Bourgeois, pp. 43-52) le régime d'indemnisation des chômeurs en y introduisant l'obligation d'accepter un emploi, même éloigné du domicile.

La forte attractivité des grands groupes aggrave les déséquilibres sur le marché de l'emploi de personnel qualifié. Forts de leur visibilité médiatique, offrant une rémunération élevée et des perspectives de carrière intéressantes, ils drainent une part croissante des jeunes diplômés des universités et des *Fachhochschulen*. Siemens recrute un bon tiers de tous les ingénieurs électroniciens formés annuellement. La même chose se produit dans les grandes entreprises de la chimie comme Bayer, BASF ou Aventis et les diplômés en sciences naturelles. Même si ce déséquilibre souligne l'insuffisance globale du nombre de spécialistes formés dans les établissements supérieurs, ce sont essentiellement les PME/ PMI qui en supportent les conséquences.

Quelles mesures prendre face à ces déséquilibres ?

Comment les entreprises réagissent-elles à cette pénurie de main-d'œuvre qualifiée, certes inégalement répartie, mais omniprésente ? Le sondage annuel réalisé en 2000 par l'IAB auprès d'un panel représentatif d'entreprises (Magvas/Spitznagel, 2001), par exemple, révèle qu'elles appliquent des mesures essentiellement palliatives, recourant de préférence aux heures supplémentaires. Mais les conventions collectives ne permettent pas de les étendre à l'infini, et les entreprises se trouvent souvent dans l'obligation de refuser des commandes, notamment dans les services. Le manque de personnel accroît aussi la masse salariale : les rares spécialistes obtiennent des salaires élevés,

et les heures supplémentaires coûtent environ 30% de plus que les heures normales. C'est pourquoi un nombre croissant d'entreprises tente aujourd'hui de s'engager dans une politique de recrutement de longue haleine, et les partenariats lycée/entreprise se développent. Les lycées y gagnent en équipement moderne, les entreprises en notoriété. Pour s'attacher de futurs spécialistes, les entreprises multiplient les offres de stages étudiants, la plupart du temps rémunérés, et proposent des sujets de mémoire aux futurs diplômés des cursus d'ingénieur ou de physicien, par exemple.

La Confédération du patronat allemand BDA voit dans la pénurie de main-d'œuvre qualifiée le signe même des rigidités du marché du travail. Pour le rendre plus flexible et donc plus réactif à la demande, elle propose une série de réformes allant de l'amélioration de l'enseignement, notamment des matières scientifiques, à l'évaluation des mesures pour promouvoir la requalification et la réinsertion, en passant par la promotion du travail à temps partiel pour les salariés en fin de carrière. Les chevaux de bataille de la fédération du patronat BDA sont toutefois la remise à plat totale des systèmes de transferts et l'ouverture des frontières aux immigrés qualifiés, mesures jugées indispensables pour casser les structures encroûtées d'un système inadapté au monde actuel.

Le patronat, appuyé par certains spécialistes de l'emploi, estime depuis de nombreuses années le système des revenus de substitution trop généreux et trop attractif. Il l'était jusqu'aux lois Hartz : calculée sur la base du salaire net de l'année écoulée, l'allocation d'un chômeur avec enfant(s) atteignait 67 %, celle des autres chômeurs 60 % ; elle pouvait être versée pendant un maximum de 32 mois. L'assistance chômage, qui prenait le relais de l'allocation après l'arrêt du versement de celle-ci, était respectivement de 57 % et de 53 % du dernier salaire net du chômeur, et elle lui était acquise sans limitation de durée. Le BDA suggérait donc de ramener la durée maximale de l'allocation chômage à 12 mois et son taux maximal à 60 % du dernier salaire perçu ou, éventuellement, de maintenir la durée à 24 mois, mais avec un versement dégressif de l'allocation. Dans le projet de réforme du BDA, l'assistance chômage, financée par le contribuable, devait tout simplement fusionner avec l'aide sociale (*Sozialhilfe*). Ce projet débouchera sur la loi Hartz IV, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

La fédération justifiait ces propositions par le trop faible écart entre les bas salaires (notamment ceux pratiqués dans les services) et le niveau des revenus de substitution. C'est là une classique trappe à inactivité : dès qu'un chômeur reprend un emploi, ne serait-ce qu'à temps partiel et faiblement rémunéré, la totalité de ses revenus est imputée sur ses allocations. Tant que le salaire de son nouvel emploi ne dépasse pas le niveau de ses revenus de substitution, un chômeur n'a aucun intérêt à travailler : travail ou pas, sa rémunération est la même. Autant rester au chômage... Les propositions avancées par certains, et largement mises en œuvre à partir de 2003, visent dès lors un double objectif : l'introduction d'une subvention salariale par le biais d'une prise en charge partielle des charges annexes par le gouvernement dans le secteur des bas salaires, ainsi qu'un assouplissement de l'imputation des revenus partiels d'un chômeur sur ses allocations chômage. La première mesure est censée créer plus d'emplois à faible productivité susceptibles d'inciter à la reprise d'un emploi, la seconde (*Kombi-lohn-Modell*, voir Lestrade, p. 37) se veut une mesure d'accompagnement des chômeurs pour les aider à se sortir de leur situation. Et elle se veut une réponse à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur de l'artisanat et des services ; dans la restau-

ration, par exemple, il manquait en 2001 quelque 40 000 cuisiniers, alors que 20 000 d'entre eux étaient au chômage.

L'examen des mesures prises par le gouvernement fédéral dans ce domaine montre que sa prise de conscience du problème de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est récente. Jusqu'ici, il s'est contenté de prendre des mesures pour réduire le chômage globalement. Les mesures de création d'emplois (*ABM*) y ont joué un rôle prépondérant, sans que leur efficacité ne soit avérée ou ait seulement pu être mesurée. Même le programme lancé en janvier 1998 qui confie le placement de chômeurs à des institutions autres que les agences pour l'emploi, ou l'amélioration des fichiers informatiques de ces dernières, ne sont que des mesures de lutte contre le chômage.

Sous la pression des événements toutefois, un certain nombre d'initiatives ont vu le jour, dont la plus médiatisée fut l'initiative *green card*, la venue de 20 000 informaticiens étrangers en trois ans pour une durée de cinq ans, mesure que le patronat avait obtenue le 1^{er} août 2000 dans le cadre du Pacte pour l'emploi. Or une certaine déception s'est fait jour : 5 000 experts seulement sont effectivement venus, et ils ne possédaient que rarement les qualifications linguistiques nécessaires aux activités de conseil qu'on souhaitait leur confier.

Parallèlement, le gouvernement a cherché à réformer la législation sociale dans le domaine du travail (*Sozialgesetzbuch III - Fortentwicklungsgesetz*), tenant compte, d'une part, des critiques portant sur l'inefficacité supposée des mesures de création d'emplois et explorant, d'autre part, les suggestions des spécialistes en matière de revenus de substitution et de subvention salariale. Les mesures de création d'emploi s'inspirent de l'expérience de *job rotation* qui a permis au Danemark d'afficher un des taux de chômage les plus bas d'Europe : il s'agit de combler par un chômeur un emploi libéré par un salarié en congé sabbatique de six mois ou un an ; cette formule donne au chômeur des qualifications correspondant aux besoins des entreprises. Les réflexions portaient également sur la révision des revenus de substitution ainsi que sur la subvention des bas salaires. Dans le cadre du Pacte pour l'emploi, les projets-pilotes menés en Saxe, Brandebourg, Sarre et en Rhénanie-Palatinat ont été lancés pour tester l'efficacité du *Kombilohn*.

LES CHIFFRES MONTRENT qu'en dépit de près de 4 millions de chômeurs fin 2001, les agences pour l'emploi signalaient plus de 500 000 postes non pourvus, ce qui indique qu'il y avait en réalité 1,5 million d'emplois vacants en Allemagne. Cette incapacité à pourvoir des emplois, souvent qualifiés, a été illustrée jusqu'à l'absurde par les 20 000 informaticiens étrangers que le gouvernement a accepté de recruter, alors que plus de 20 000 informaticiens étaient recensés dans les statistiques de chômage officielles. Ce cas extrême de *mismatch* soulevait et soulève encore la question des facteurs qui conduisent à une situation préjudiciable à l'économie dans son ensemble. Il s'avère que tous les acteurs du marché du travail y contribuent : le système de formation initiale et continue, par une adaptation trop lente aux nouvelles compétences que demandent les entreprises et par le refus de faire évaluer son action ; le gouvernement, par une politique de blocage du marché de l'emploi ainsi que par une politique sociale qui décourage la sortie du chômage ; les entreprises, par leur réticence à s'engager davantage dans la formation de leur personnel et par leur obstination à vouloir recruter à tout prix des

salariés de 25 ans ayant dix ans d'expérience professionnelle. Enfin, les salariés eux-mêmes, tant par l'absence de mobilité régionale que par une certaine réticence à mettre leurs compétences au goût du jour.

A défaut de réformer tous les secteurs incriminés, ce qui mettrait un certain temps avant de donner des résultats concrets, la tentation a longtemps été grande de regarder par delà les frontières pour s'inspirer des systèmes qui ont fait leurs preuves. Or les pays qui ont réussi à assécher leur réservoir de chômeurs ont utilisé des mesures très différentes pour y parvenir. Les Etats-Unis conjuguent une faible protection contre le licenciement à un faible niveau d'allocations chômage. Le Danemark, plus près du modèle européen, associe une faible protection contre le licenciement à un niveau d'allocations chômage généreux. Les autres pays européens, dont surtout la France et l'Allemagne, aspirent à offrir aux salariés une protection maximale, tant contre les aléas de la perte d'emploi que contre le dénuement en cas de chômage. Les exemples étrangers montrent que ce n'est pas la voie pour baisser le chômage. Diviser le nombre de chômeurs par deux outre-Rhin signifie un apport aux entreprises de 1,5 million de salariés, dont la grande majorité est qualifiée ; c'est précisément le nombre de recrues dont l'économie a besoin. Encore faut-il veiller à accorder les compétences recherchées à celles qui sont offertes, ce qui demande un effort réel de la part de toutes les parties concernées.

Indications bibliographiques

- BAETHGE-KINSKY V., KUPKA P., « Ist die Facharbeiterausbildung noch zu retten? », in: BOLDER H., KUTSCHA G. (ed.), *Deregulierung der Arbeit – Pluralisierung der Bildung?*, Jahrbuch Bildung und Arbeit 1999
- BENDER St., RUDOLPH H., WALWEI U., « Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630 DM-Grenze? », in *IAB-Kurzbericht* 8/1999
- DOSTAL W., REINBERG A., « Arbeitslandschaft 2010 – Teil 2. Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft », in *IAB-Kurzbericht* 10/1999
- HOUBEN I., « Fachkräftemangel trotz hoher Arbeitslosigkeit », in *Der Arbeitgeber*, 1/2001
- KRÖGER M., « Arbeitsmarkt braucht noch mehr Flexibilität », in *Der Arbeitgeber* 8/2000
- LOSSE B., WETTACH S., « Übel des Jahrzehnts: Der eskalierende Fachkräftemangel wird zur Wachstumsbremse für die Wirtschaft », in *Wirtschaftswoche* 9/2001
- MAGVAS E., SPITZNAGEL E., « Arbeitskräftemangel – Bremse für Wachstum und Beschäftigung? », in *IAB-Kurzbericht* 10/2000 ; et « Arbeitskräftemangel – Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung? », in *IAB-Kurzbericht* 13/2001
- SCHOSER F., « Drohender Fachkräftemangel in den neuen Bundesländern », in *Wirtschaft und Berufserziehung* 5/2000
- STEINER V., WOLFF H. (ed.), *Mismatch am Arbeitsmarkt – Was leistet die Arbeitsmarktpolitik ?*, Munster/New-York/Munich/Berlin, 2001
- WALWEI U., « Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung und bedenkenswerte Alternativen, Strategien zu Erschließung von Personalreserven », in *IAB-Werkstattbericht* 4/2001.

La formation professionnelle à l'épreuve de la flexibilité

Werner Zettelmeier

*Le haut niveau de qualification de la main d'œuvre est l'un des facteurs structurels de la compétitivité allemande. Or depuis une quinzaine d'années, les entreprises se plaignent d'un manque de main-d'œuvre aux compétences adaptées à l'évolution de leurs besoins, tandis qu'un nombre croissant de jeunes s'oriente vers des filières d'études générales ou s'inscrit dans des formations professionnelles scolaires à temps plein, moins reconnues que l'apprentissage dual. En outre, la concurrence des nouveaux Etats membres où, à niveau de qualification comparable des ressources humaines, les niveaux salariaux sont largement inférieurs, force la prise de conscience d'une nécessaire réforme de la formation professionnelle. Enfin, l'avènement de l'économie du savoir place au centre des préoccupations la question de la qualification des ressources humaines. Comment l'Allemagne réagit-elle à ces défis ? **

En Allemagne, l'idée même de formation professionnelle initiale se confond très largement, depuis les années 1960, avec l'apprentissage dans le cadre du système dual. Celui-ci représente la forme prépondérante de formation professionnelle, du moins dans les anciens Länder où les deux tiers des 16-20 ans obtiennent une qualification professionnelle à l'issue d'une formation duale ; environ 10 % l'obtiennent dans le cadre d'une formation professionnelle purement scolaire et quelque 20 % obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur. En tout, le nombre total d'apprentis répartis sur les trois années que dure en règle générale une formation se situe à plus de 1,6 million.

La moitié des contrats d'apprentissage dans l'industrie et le commerce

Les 346 métiers dont l'accès est réglementé par une formation duale (état fin 2004) se répartissent sur tous les secteurs d'activités. Sur les 448 876 contrats d'apprentissage nouvellement signés dans les entreprises de l'ouest en 2004, plus de la moitié (246 836) l'étaient dans l'industrie et le commerce, et quelque 30 % seulement (135 936) dans l'artisanat, 11 432 dans les services publics, 10 395 dans l'agriculture et 40 669 dans les professions libérales. Le reste se répartissait entre l'économie domestique (3 423) et les métiers de la navigation maritime (185). Sur les 124 104 contrats nouvellement signés dans les entreprises des nouveaux Länder et de Berlin, 75 923 l'étaient dans l'industrie et le commerce et 32 354 dans l'artisanat, le restant se répartissant notamment entre les services publics (3 698) et les professions libérales (5 869).

Le « métier » facilite l'insertion professionnelle des jeunes

Ce système peut être caractérisé sous forme d'idéal-type par un certain nombre de principes fondateurs, par ailleurs fortement interdépendants, et dont on ne mesure toute la portée que dans une vision d'ensemble :

* Version revue et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 69, décembre 2004

- le *principe de la dualité de l'apprentissage*. Si celui-ci traduit l'idée d'une co-responsabilité indissociable entre les pouvoirs publics d'une part, et les entreprises, ainsi que les acteurs sociaux agissant au sein de ces dernières, d'autre part, il signifie également une organisation de la formation répartie sur deux lieux de formation : l'école professionnelle, comme lieu d'apprentissage d'un savoir théorique (technique et, dans une moindre mesure, général), et l'entreprise comme lieu d'apprentissage de la mise en pratique de ce même savoir et comme lieu de socialisation de l'apprenant au monde du travail. C'est cette répartition des rôles qui a donné son nom au système en 1964 ;
- le *pilotage par le marché* pour ce qui est de l'offre quantitative de formation, celle-ci étant réalisée par les entreprises sur la base du volontariat, et ce essentiellement en prévision de leurs besoins en qualification à moyen terme. Conformément au principe de subsidiarité, les pouvoirs publics, quant à eux, se contentent de fixer le cadre légal pour les entreprises qui s'engagent dans la formation duale sur la base de la définition d'un certain nombre de requis minima, tant pour ce qui est du contenu de la formation que de l'organisation matérielle de celle-ci. La responsabilité des entreprises est donc fortement engagée, non seulement pour ce qui est de l'aspect quantitatif, à savoir la mise à disposition d'un nombre suffisant de postes d'apprentissage, mais également pour les contenus d'une formation de qualité. A ce titre, les entreprises doivent, dans leur propre intérêt, veiller à ce que les contenus de la formation soient en permanence à la hauteur des transformations technologiques et organisationnelles, non seulement en cours, mais également à venir. L'expérience prouve que la plupart des entreprises vont effectivement, et parfois très largement, au delà des minima fixés par le règlement de formation défini pour chaque profession. En ce sens, elles sont donc en principe les acteurs naturels d'une modernisation continue de la formation professionnelle ;
- le principe d'une *très large concertation avec les partenaires sociaux*, systématiquement consultés dans la définition des contenus et des conditions matérielles de réalisation de la formation, et ce à tous les niveaux auxquels des décisions relatives à la formation professionnelle sont prises : le niveau fédéral interprofessionnel, le niveau fédéral de la branche professionnelle, le niveau régional interprofessionnel et professionnel, le niveau de l'entreprise. L'objectif de cette négociation de type néo-corporatiste est de chercher l'adhésion des partenaires sociaux, à chaque niveau de décision, de sorte que les pouvoirs publics ne codifient juridiquement que ce qui a fait l'objet d'un consensus. L'avantage de cette démarche est de faciliter ainsi la transposition de ces mêmes mesures sur le terrain. Les pouvoirs publics ne jouent que le rôle de médiateur, avec un pouvoir d'arbitrage existant en droit, mais très rarement appliqué dans la réalité. Celui-ci s'opposerait effectivement à la tradition d'une gestion contractuelle de la formation professionnelle, ainsi qu'au principe de subsidiarité qui confère aux pouvoirs publics une position quelque peu en retrait et un rôle d'animateur plutôt que d'arbitre.
- le principe de la *formation dans un métier dont les contours et les contenus sont essentiellement déterminés par la négociation entre les partenaires sociaux*. La référence à un métier comme un ensemble structuré, singulier et largement indivisible de connaissances et compétences professionnelles, reconnu au niveau national et légitimé collectivement par tous les acteurs socioprofessionnels d'un secteur d'activité, et ce – en principe – indépendamment du diplôme de formation générale obtenu, est un élément constitutif du système dual auquel les partenaires sociaux, notamment les syndicats, restent très fortement attachés dans leurs efforts de modernisation. On lui attribue plusieurs fonctions essentielles dont celles-ci : le métier est facteur d'identité individuelle, en ce sens qu'il permet à l'individu des perspectives claires d'épanouissement en termes de carrière, de mobilité et de revenu, mais également facteur d'identité collective, en ce sens qu'il assure une forte lisibilité des compétences acquises sur un marché du travail par ailleurs très segmenté.

L'organisation du marché du travail allemand est articulée autour de cette même référence au métier, et elle assure un passage sans trop de frictions (en tout cas moins que dans d'autres pays européens) de la formation à l'emploi. Le taux de chômage des jeunes

Allemands de moins de 25 ans se situe ainsi depuis toujours en dessous du taux de chômage général. En 2002, au terme de leur formation duale, 105 000 apprentis se sont inscrits au chômage, soit 21 % de tous ceux qui avaient passé avec succès leur diplôme de fin de formation (17 % à l'ouest et 36 % à l'est de l'Allemagne). A l'ouest, 57 % des apprentis ont été embauchés par l'entreprise qui les a formés. Les taux d'embauche varient cependant selon la taille de l'entreprise (46 % dans les entreprises de moins de 10 et 72 % dans les entreprises de plus de 500 salariés) et le secteur d'activités (80 % dans l'industrie des biens de consommation et d'équipement contre à peine 30 % dans la restauration par exemple).

Désengagement progressif des entreprises et étatisation rampante depuis 1990

Or depuis une quinzaine d'années, le système dual donne des signes d'essoufflement. L'un des problèmes majeurs auxquels il est confronté depuis le début des années 1990 est le désengagement progressif d'un nombre croissant d'entreprises. Cette tendance concerne surtout les PME : ce *Mittelstand* sur lequel repose pour l'essentiel l'effort de formation professionnelle (il forme quelque 80 % des apprentis allemands), mais qui est affecté par les difficultés conjoncturelles et les mutations de l'économie, et rencontre des problèmes de financement.

Ce retrait se traduit par une diminution des postes d'apprentissage disponibles face à une croissance continue des sortants des différentes voies de l'enseignement général désireux d'entreprendre une formation duale. Entre 1992 et 2003, l'offre de places d'apprentissage est ainsi passée de 721 000 à 572 000 ; le nombre d'entreprises formatrices s'est réduit, à l'ouest, de 427 000 à 396 000. Selon les prévisions, la demande de places devrait continuer à augmenter à l'ouest jusqu'en 2010 pour des raisons démographiques, alors qu'à l'est, elle a commencé à reculer à partir de 2002/03. Il faut rappeler également qu'en raison de la situation difficile de nombre d'entreprises des nouveaux Länder, entre 13 000 et 15 000 jeunes Allemands de l'est viennent tous les ans signer un contrat d'apprentissage dans une entreprise de l'ouest.

Face à cette situation qui risque de remettre en cause le principe de la régulation par le marché d'une offre quantitative suffisante en postes d'apprentissage, les pouvoirs publics ont dû, d'un côté, se substituer partiellement aux entreprises en créant et finançant des postes d'apprentissage dans des structures de formation extra-entreprises (écoles professionnelles publiques à temps plein). Ces structures jouent un rôle particulièrement important dans les nouveaux Länder où, en 2001/2002, en raison des problèmes liés à la restructuration économique, quelque 22 000 jeunes effectuaient une formation duale dans une école professionnelle à temps plein, alors qu'ils n'étaient que 12 500 à l'ouest. 63 000 autres jeunes effectuaient une formation autre que duale dans les écoles professionnelles à temps plein (contre 112 000 à l'ouest). Or à l'ouest, en dépit de disparités régionales parfois importantes, l'équilibre global entre la demande et l'offre de postes dans les entreprises (hors postes bénéficiant d'une aide des pouvoirs publics) semble plus facile à atteindre.

Au vu de cette évolution, certains ont mis en garde contre une « étatisation rampante » du système dual à l'est (66 % seulement des places d'apprentissage sont offertes par les entreprises, contre 95,2 % à l'ouest), avec les risques inhérents d'une dévalorisation de ces formations, autrement dit : d'une rupture avec le principe de pilotage de la

formation par les entreprises qui était jusqu'ici le gage de l'efficacité de la formation duale et de sa fonction d'intégration sociale outre-Rhin.

Coût de la formation duale et rémunération des apprentis

Parmi les coûts engendrés par la formation, il convient de distinguer entre coûts bruts (coûts complets) et coûts nets (coûts bruts moins l'apport de l'apprenti du fait de sa participation à la production). Plus la formation est avancée, plus l'apport est important.

Coûts moyens de la formation en 2000 par an et par apprenti (en €)

	Industrie et commerce	Artisanat
Coûts bruts (complets)	18 979	15 281
Apport de l'apprenti	8 620	7 273
Coûts nets (complets)	10 359	8 008
Salaires des apprentis (dont charges sociales)	9 678	7 275
Coûts de personnel des formateurs	6 461	6 169
Coûts de matériel	802	346
Autres coûts	2 038	1 401
Coûts bruts (partiels)*	12 521	8 443
Coûts nets (partiels)	3 892	1 170

Source : BIBB, Communiqué de presse 39/2002 et *Berufsbildungsbericht 2004*. Certains coûts ne peuvent pas être imputés entièrement à l'activité de formation. Les frais de personnel des formateurs ne sont en fait que partiellement imputables à la formation des apprentis, car nombre de formateurs ne sont formateurs qu'à temps partiel. Ils forment donc parallèlement à leur occupation principale dans la production.

Les salaires pèsent lourd dans les coûts de personnel des apprentis. Leur niveau est fixé par les conventions collectives de chaque secteur et varie donc fortement d'un secteur à l'autre, voire d'une région à l'autre dans la même branche d'activités. Pour 2004, la rémunération moyenne mensuelle versée à l'apprenti était de 617 € à l'ouest et de 526 € à l'est. Pour l'Allemagne dans son ensemble, elle était de 601 €/mois. Les salaires les plus élevés sont payés dans le BTP (833 € par mois à l'ouest) et l'assurance (796 €). Les plus faibles sont payés dans la coiffure (414 €/mois à l'ouest) et dans la boulangerie/pâtisserie (457 €/mois à l'ouest). Le montant du salaire est également fonction de l'année de formation. A l'ouest, la moyenne en 2003 était de 540 €/mois pour la première année, de 609 €/mois pour la seconde et de 683 €/mois pour la troisième. Mais la rémunération versée à l'apprenti est loin de lui permettre toujours d'assurer sa subsistance, surtout pour ceux qui doivent financer un logement loin du foyer parental.

D'un autre côté, les pouvoirs publics (Bund et Länder) ont cherché à alléger les coûts de la formation duale supportés par certaines catégories d'entreprises en leur accordant des aides financières. Il s'agit d'aides visant surtout à créer des places d'apprentissage supplémentaires. Ainsi en 2003, le Bund a subventionné 14 000 places supplémentaires à Berlin et dans les nouveaux Länder à raison de 6 700 € en moyenne par apprenti, aides que les Länder peuvent compléter par des ressources propres, de sorte que quelque 38 000 places d'apprentissage bénéficient d'une aide publique à l'est. Mais, à l'ouest également, quelque 14 300 places supplémentaires bénéficient d'une aide du gouvernement fédéral, que les Länder complètent selon leurs possibilités. Si la gestion des fonds (y compris fédéraux) incombe à chaque Land, les grandes orientations se ressemblent très largement : il s'agit d'aider les entreprises jeunes (start ups), les entreprises qui forment pour la première fois, celles qui forment en réseau, à des métiers nouvellement définis (dans les TIC par exemple) ou à des métiers dont les règlements de formation ont été entièrement refaits ; ou encore, il peut s'agir de postes d'apprentissage supplémentaires créés dans les administrations publiques (collectivités locales).

Ces subventions à l'embauche répondent à un double objectif : enrayer la désaffection des entreprises et réduire le nombre de jeunes qui ont du mal à trouver une place d'apprentissage au terme de leur scolarité générale. Il est en augmentation depuis quelques années : au 1^{er} octobre 2004, ils étaient ainsi encore quelque 45 000 pour l'année scolaire 2003/04, alors que quelque 12 900 places offertes n'avaient pas trouvé preneur. Si grâce aux efforts conjoints entrepris par les pouvoirs publics et les entreprises qui, quant à elles, ont réagi en créant des places supplémentaires, le nombre de demandeurs de places d'apprentissage a pu être ramené à environ 14 000 au 31 décembre 2004 (pour quelque 7 800 places toujours non pourvues), l'écart correspond aux disparités régionales significatives entre l'offre et la demande. Il s'explique également par l'inadéquation entre les compétences et savoirs des candidats et le niveau de formation recherché par les entreprises. En effet, nombre d'entreprises se plaignent de la maîtrise insuffisante des compétences de base (en mathématiques, expression orale et écrite, ou encore dans la maîtrise d'une langue étrangère) par les sortants de l'enseignement général. Le problème de l'illettrisme concerne en effet un nombre croissant de jeunes, et pas seulement ceux issus de l'immigration.

Soucieux d'instaurer une répartition des charges financières plus équitable entre les entreprises formatrices et non formatrices, le gouvernement fédéral avait envisagé d'instaurer une sorte de taxe d'apprentissage pour les dernières, mais s'était heurté au refus de l'opinion et du patronat, celui-ci lui préférant le principe de l'engagement volontaire. C'est donc un Pacte national pour la formation qui fut signé entre le gouvernement et les fédérations patronales en juin 2004 ; il prévoit que les entreprises s'efforceront de proposer 30 000 « nouvelles places » en moyenne annuelle entre 2004 et 2007, ainsi que 25 000 places dites « de qualification d'insertion » (stages), afin de compenser les places d'apprentissage supprimées pour des raisons économiques. Un premier bilan intermédiaire du Pacte, dressé en février 2005, constate des efforts réels : quelque 22 500 places d'apprentissage supplémentaires (+4,5 %) ont été créées en 2004. Ces créations ne sont pas uniquement le fruit du Pacte ; elles témoignent aussi de la prise de conscience par tous les acteurs de la nécessité d'œuvrer en faveur d'un réel inversement de la tendance, car pour 2003, on constatait encore une diminution de 19 000 places par rapport à 2002. Mais ce bilan insiste également sur la nécessité de ne pas relâcher les efforts compte tenu de la persistance d'une forte demande de places dans les années à venir pour des raisons démographiques, surtout à l'Ouest du pays.

Moderniser des modes de régulation hérités de l'ère industrielle...

Le hiatus entre offre et demande s'explique certes par le coût de la formation, mais bien plus encore par les mutations qu'a connues la structure des activités outre-Rhin, et qui placent aujourd'hui le système dual en porte-à-faux. Car les valeurs culturelles dont il est porteur et ses principes de fonctionnement restent marqués par le contexte dans lequel le système dual a connu ses heures de gloire, à savoir le secteur de l'industrie dans sa phase de croissance de 1950 à 1970. Ainsi, la négociation contractuelle privilégie toujours les secteurs dans lesquels les partenaires sociaux peuvent se prévaloir d'une représentativité et d'une culture de dialogue éprouvées : c'est le cas de l'industrie, pourtant de moins en moins créatrice d'emplois. A l'inverse, dans les services, l'organisation des intérêts salariés est nettement plus faible, ce qui explique pourquoi les partenaires

sociaux ont du mal à y adapter le dispositif de formation à la croissance des besoins en qualification, notamment dans le domaine de la « nouvelle économie ».

Le système de négociation contractuelle a par ailleurs contribué à la lenteur de la modernisation des métiers et formations requises ; les négociations entre les partenaires sociaux pouvaient être très longues avant d'aboutir (jusqu'à 10 ans dans le secteur des métiers électrotechniques !). Mais la modernisation s'est accélérée dans les années 1990. Alors que, de 1980 à 1995, on ne compte que 166 formations révisées et 14 nouvellement conçues, on dénombre, pour la période de 1996 à 2002, 125 formations modernisées et, rien que pour les années 2002/2003, 15 formations entièrement nouvelles. Cette accélération est due aussi à la prise de conscience de la nécessité d'une plus grande réactivité aux évolutions pour préserver la compétitivité des qualifications.

Les bouleversements induits par la transition de l'ère industrielle à l'économie de la connaissance ont changé profondément l'organisation du travail et des métiers, mettant fin notamment à la linéarité des biographies professionnelles. Le leitmotiv de la modernisation du système dual est aujourd'hui l'impératif de flexibilité. Cette notion touche à l'ensemble de ses règles de fonctionnement et met à rude épreuve le concept-clé du *Ausbildungsberuf* (le métier auquel on est formé). On assiste ainsi à l'émergence d'une conception plus dynamique du métier, car le nombre de ces *Ausbildungsberufe* a été sensiblement réduit depuis une vingtaine d'années. De plus de 450 métiers, on est passé, par un redécoupage plus large des profils de formation, à quelque 350 métiers actuellement. Cette tendance devrait sans doute s'intensifier avec l'introduction de la modularisation dans le processus d'apprentissage comme moyen d'individualisation et de différenciation du parcours de formation initiale.

A la fin des années 1990, la conférence des Ministres de la Culture et de l'Éducation des Länder était allée jusqu'à prôner une rupture systémique en proposant de définir un nombre limité de métiers de base auxquels les jeunes seraient préparés dans une première phase, sur laquelle devrait se greffer ensuite un apprentissage par modules de spécialisation. La première phase aurait été réglementée par un programme de formation et de certification nationale, alors que la seconde n'aurait plus fait l'objet d'une réglementation nationale.

Or un tel système, inspiré du modèle britannique d'une modularisation très avancée de la formation générale et professionnelle depuis les années 1980, aurait été difficilement compatible avec la conception classique du métier. Et l'Institut fédéral pour la formation professionnelle (BIBB), organisme placé au cœur de l'édifice de la formation professionnelle en Allemagne (il remplit une double mission de centre de recherche en matière de formation professionnelle, et de conseiller et prestataire de services auprès du gouvernement fédéral et de tous les acteurs de la formation professionnelle), avait vigoureusement rejeté la proposition des Ministres de la Culture et de l'Éducation, estimant qu'une réforme du système dual ne peut se faire qu'en respectant ses principes fondateurs, dont celui de la formation à un métier. Une rupture systémique a été rejetée.

... mais sans rupture systémique

Et le débat entre les partenaires sociaux porte dès lors toujours sur cette question : jusqu'où peut aller une modernisation de la formation professionnelle qui intègre la modularisation comme nouveau principe didactique et organisationnel (une évolution souhai-

tée par une partie du patronat), sans pour autant rompre avec la formation à un métier (principe auquel les syndicats sont particulièrement attachés) ?

Le même souci de flexibilisation a fait évoluer le principe de la dualité dans l'apprentissage, dont l'organisation tend depuis un certain temps déjà vers un système caractérisé par une pluralité de lieux d'apprentissage, contribuant à des degrés divers au processus de formation. Aux deux lieux 'classiques' (l'entreprise et l'école professionnelle) s'ajoute désormais l'apprentissage dans un réseau de plusieurs entreprises (*Verbundausbildung*), dans des centres de formation inter-entreprises au niveau d'une branche professionnelle, dans des centres de formation interprofessionnels, etc. Ces nouveaux lieux d'apprentissage ont été créés souvent à l'initiative des entreprises, notamment des PME, dans le souci d'assurer ainsi une formation complète de qualité qui ne peut plus être garantie au niveau de chaque entreprise, faute de capacités d'investissement dans la totalité de l'équipement technique nécessaire, ou en raison d'une trop forte spécialisation dans l'organisation du travail ou de la production.

Cette pluralité a facilité également une nouvelle structuration du processus de formation dans lequel la division institutionnelle classique entre apprentissage de la théorie et de la pratique cède la place à de nouveaux concepts organisationnels et pédagogiques de la formation : formation à des qualifications-clés, formation par projet, modularisation du processus de formation, formation axée sur l'action dans des situations de travail concrètes, etc. Ces concepts, inspirés des nouvelles formes de production au sein des entreprises, essaient de répondre aux profonds bouleversements d'un monde du travail de moins en moins marqué par le taylorisme. L'apprentissage doit préparer à cette situation en renforçant l'autonomie de l'apprenant dans l'organisation de son processus de formation. D'une manière plus générale, la formation initiale doit s'inscrire de plus en plus dans une logique de formation tout au long de la vie.

LA DÉCLARATION DE COPENHAGUE, adoptée en novembre 2002 par tous les ministres européens en charge de la formation professionnelle, a formulé des objectifs et instruments de structuration pour l'évolution de la formation professionnelle jusqu'en 2010. Les champs d'action sont : augmenter la lisibilité des qualifications, améliorer la reconnaissance des qualifications et compétences dans l'UE et préserver la qualité de la formation professionnelle, et ce sur la base du volontariat et en application du principe de subsidiarité. Ces priorités correspondent très largement à celles formulées par les acteurs responsables de la formation professionnelle en Allemagne.

Il est difficile d'apprécier dans le détail les répercussions des initiatives européennes sur l'action nationale, car la prise en compte d'expériences étrangères ou d'une dimension communautaire en matière de formation professionnelle se fait essentiellement en fonction de ces mêmes besoins nationaux. On peut néanmoins affirmer que les programmes communautaires ont contribué à amplifier et à approfondir les débats nationaux, entretenant ainsi, si besoin était, un mouvement de modernisation du système dual. Mais à la différence d'autres Etats membres, ce mouvement est largement porté outre-Rhin par des acteurs privés qui sont en quête permanente d'une meilleure adéquation des formations dispensées à une demande (économique) en pleine évolution : hausse des qualifications pour justifier un niveau salarial élevé, tertiarisation et adaptation à une autre approche des tâches.... Reste que les pouvoirs publics doivent

assumer leurs responsabilités eux aussi : assurer la qualité de la formation générale dispensée en amont du système dual, mais également au sein des écoles professionnelles, deuxième lieu de formation. Celui-ci doit assurer en effet à la fois un enseignement professionnel technique théorique et la maîtrise d'une culture générale de base qui, quant à elle, ne saurait être dispensée par les entreprises.

Indications bibliographiques

BAETHGE M., « Glanz und Elend des deutschen Korporatismus in der Berufsbildung », *WSI-Mitteilungen*, 8/1999

BMBF, *Berufsbildungsbericht 2005* (www.bmbf.de)

BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (ed.), *Formation professionnelle en France et Allemagne / Berufliche Bildung in Deutschland und Frankreich, Wissenschaftliche Diskussionspapiere*, Heft 74, Bonn 2005

KMK, *Überlegungen der Kultusministerkonferenz zur Weiterentwicklung der Berufsbildung*, Bonn 23 octobre 1998

ZEDLER R., « Neue Wege der Berufsausbildung », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B28/2004.

La politique gouvernementale pour l'emploi, de Schröder I à Schröder II

Brigitte Lestrade

*Plus de 5 millions de chômeurs sont recensés outre-Rhin au début de 2005. La publication de ce chiffre par l'Agence fédérale pour l'emploi a relancé le débat sur la politique menée par le gouvernement Schröder. Dès 1998, grâce à un programme dédié à « la croissance et l'emploi », il comptait ramener le nombre de chômeurs à moins de 3,5 millions... Si la progression incompressible du chômage outre-Rhin s'explique en partie par le tassement conjoncturel intervenu dès 2001, elle est entretenue aussi par une politique qui avait renforcé dans un premier temps les rigidités du marché du travail. Ce n'est que depuis le début de son second mandat que le gouvernement Schröder a entrepris de les lever. **

Le candidat Gerhard Schröder avait été élu en 1998 sur la promesse de ramener le nombre de chômeurs à moins de 3,5 millions en 2002. Une promesse qu'il convient bien de qualifier d'imprudente, sinon d'électorale : dès le mois d'août 2002, ce nombre était remonté à quelque 4 millions. Mais le premier gouvernement Schröder pouvait-il seulement tenir cet engagement ? Si on regarde l'évolution du chômage depuis 1970, il apparaît qu'à chaque récession, le chômage progresse, mais ne décroît qu'à peine à chaque embellie, laissant un socle de sans-emplois de plus en plus élevé. Le nombre de chômeurs était de 1 million en 1980, de plus de 2 millions en 1983, et de 4,3 millions lorsque Helmut Kohl a perdu le pouvoir en 1998. Que la politique de l'emploi soit menée par un gouvernement de 'droite' ou de 'gauche' ne changerait rien au résultat, étant donné que les gouvernements successifs estimaient que la politique de l'emploi relevait de l'action des partenaires sociaux, l'exécutif devant se borner à créer un cadre réglementaire propice à un fonctionnement normal du marché du travail.

Les gouvernements successifs partageaient également l'idée que le travail est une quantité finie et qu'il fallait surtout s'appliquer à mieux la répartir. Ils ont donc pris des mesures conduisant à retirer des pans entiers de demandeurs d'emplois du marché du travail. Ainsi, ils ont toujours cherché à favoriser le travail à temps partiel, qui est un peu plus important en Allemagne qu'en France. Ils ont recouru massivement à la préretraite et adopté des mesures particulières en faveur des femmes. Tout cela contribue à réduire le nombre de demandeurs d'emploi.

Une des premières mesures du gouvernement Schröder a été la mise en place d'un Pacte pour l'emploi. Gerhard Schröder, favorisant une politique volontariste, une intervention plus grande de l'Etat, a souhaité rétablir un pacte comparable à celui qu'avait

* Cet article inédit prolonge un bilan de la politique du gouvernement Schröder I paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 59, décembre 2002

instauré Helmut Kohl, mais qui fut un échec. Le *Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité* lancé par Gerhard Schröder à la fin 1998 visait à réunir régulièrement des représentants du patronat, des syndicats et du gouvernement allemand afin de traiter ensemble de toutes les questions ayant trait au chômage et à la politique de l'emploi.

Ce Pacte fut lui aussi un coup d'épée dans l'eau. Le chancelier voulait que les représentants se rencontrent tous les deux mois, ils ne se sont réunis en réalité que 7 fois, la dernière fois remontant à janvier 2002. Les représentants se sont séparés sur un constat d'échec : le gouvernement appelait à la modération salariale, les syndicats n'étaient pas prêts à l'accepter alors qu'ils entamaient une série de négociations. Les résultats du Pacte sont donc minces : accord sur l'accroissement du nombre de places d'apprentissage, où on observait un déséquilibre entre l'est et l'ouest ; accord sur la *Green Card*, cette autorisation de séjour temporaire destinée aux informaticiens étrangers (mais sur les 20 000 attendus, 5 000 seulement sont effectivement venus, le marché de l'emploi s'étant entre temps effondré dans ce secteur).

Gouvernement Schröder I : trois trains de mesures pour l'emploi

Cet échec n'a toutefois pas empêché le gouvernement de prendre des mesures en matière de politique de l'emploi qui, tout en poursuivant des objectifs différents, se rejoignent parfois. Ces objectifs étaient de trois ordres : améliorer les comptes de la sécurité sociale, lutter contre la précarité, combattre le chômage. Dans ce cadre, le gouvernement a surtout tenté de mettre en œuvre des propositions émanant des milieux syndicaux, et parfois du camp patronal (*Kombilohn*), lorsque les chiffres de l'emploi ont continué de se dégrader.

Le premier train de mesures a été pris dès le 1^{er} janvier 1999, dans le cadre de la Loi dite de correction (*Korrekturgesetz*), qui comprend deux volets. Le premier volet annulait les mesures de flexibilité prises par le gouvernement Kohl à la fin de son mandat : ce dernier avait assoupli la Loi sur la protection contre le licenciement en élevant le seuil des effectifs au-delà duquel la loi prend effet ; le gouvernement Schröder ramène donc le nombre de salariés de 11 à 6, c'est-à-dire au niveau d'avant la mesure d'assouplissement. Ensuite, ce premier volet amendait la réduction des versements en cas de maladie, relevant ceux-ci à 100 % sur 6 semaines pour tous les salariés, alors que le gouvernement Kohl les avait abaissés à 80 %.

Le second volet de ce train de mesures comprenait deux lois visant à combattre une certaine précarité et, parallèlement, à renflouer les caisses sociales. La première est connue sous le nom de Loi sur les jobs à 325 € (moins de 15 heures par semaine pour moins de 325 €). Sous le gouvernement Kohl, ces salariés bénéficiaient de mesures très favorables en matière de charges sociales et de fiscalité, supprimées au motif que les heures supplémentaires sont imposées, alors que les 'petits boulots d'appoint' étaient, eux, largement exonérés. Cette mesure était désapprouvée par les salariés à faibles revenus. Elle entraînait aussi des difficultés de recrutement dans le secteur des services (restauration, entretien, etc). Il comprenait en second lieu la Loi sur les salariés indépendants. L'Office fédéral du Travail avait en effet constaté que le nombre d'indépendants sans salariés augmentait fortement, et qu'il pouvait donc s'agir de « pseudo-indépendants » (*Scheinselbständige*) travaillant pour leur ancien employeur, cette situation entraînant un coût de 5 milliards € pour les caisses d'assurance sociale. La nouvelle loi imposait

dès lors à cette catégorie de personnes de prouver qu'elles sont véritablement indépendantes. Or, elle a soulevé un véritable tollé, car la distinction entre 'vrai' et 'faux' indépendant est difficile à faire (une personne se mettant à son compte ayant souvent un seul donneur d'ordre au début, et pas de salarié) ; et la loi a dû être assouplie.

Le deuxième train de mesures concerne les mesures contre le chômage à proprement parler. Elles sont au nombre de trois : programme JUMP, un programme de subventions salariales, la loi *Job-AQTIV*. A l'origine du programme JUMP, le constat que le chômage des jeunes, qui s'élève à 11 % en Allemagne (la moitié du taux français), était en hausse alors que partout en Europe il baissait. Différentes mesures ont été prises. Alors qu'en France on créait des emplois dans la fonction publique ou les collectivités territoriales, il ne s'est agi en Allemagne que de programmes de formation dans des centres de formation agréés. Mais seulement 2 % des bénéficiaires de ces mesures ont effectivement trouvé un emploi dans le secteur privé (un peu comme en France, où le gouvernement envisageait à l'origine la création de 350 000 emplois-jeunes dans le privé, ce qui ne fut pas le cas).

Le programme de subventions salariales est inclus dans le Pacte pour l'emploi. Il s'agit d'une subvention destinée au salarié, non à l'employeur (à l'inverse de la France, où sont subventionnées les charges patronales sur les bas salaires). Divers projets-pilotes ont été lancés dès 1998/99, concernant très peu de personnes. L'un d'entre eux a finalement été retenu fin 2001 pour être étendu à l'ensemble de la RFA : le modèle de Mayence (*Mainzer Modell*) qui subventionne les cotisations des salariés. Mais ce projet est très décrié par les experts qui en rapportent le coût (environ 50 millions €) au nombre limité de bénéficiaires : un millier de personnes à peine, dont une centaine à l'est, alors que le gouvernement espérait 20 000 à 30 000 créations d'emplois.

Le « modèle de Mayence »

- **Public visé** : essentiellement, mais non exclusivement, des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de l'aide sociale.
- **Emplois visés** : emplois à temps partiel faiblement rémunérés, assujettis aux assurances sociales, d'une durée minimale de 15 heures par semaine.
- **Limites de rémunération** : de 325 à 897 € pour une personne seule, 1707 € pour un couple.
- **Subvention** : participation aux cotisations salariales des charges sociales à hauteur de 20,5 % du salaire brut ; versement dégressif.
- **Supplément d'allocation familiale** : 75 € maximum par enfant.
- **Impôts** : subventions exonérées, déduction d'un forfait de 87 € par mois pour frais professionnels.
- **Durée** : 36 mois maximum.

La loi *Job-AQTIV* est une loi 'fourre-tout' qui devait permettre de placer des chômeurs en mesures de formation (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*) et de réduire ainsi, au moins optiquement, les chiffres du chômage. Toutefois, le gouvernement n'en a pas fait usage. Il faut souligner qu'une loi de ce type n'a pas vocation à créer des emplois, mais vise à raccourcir les délais de placement. Or, en 2001, l'Allemagne recensait officiellement 400 000 emplois vacants pour 4,1 millions de demandeurs d'emploi. Pour assurer une meilleure mise en œuvre de cette loi, les agences pour l'emploi ont recruté 3 000 agents, un nombre qui se révèle insuffisant pour appliquer l'ensemble des mesures de cette loi (10 % des chômeurs seulement ont ainsi pu bénéficier d'un suivi individualisé). Une des mesures les plus intéressantes de cette loi reste la « rotation d'emplois » empruntée à

l'expérience danoise, qui consiste à faire offrir par une entreprise une formation de 6 mois à un de ses salariés ; celui-ci est remplacé par un chômeur qui, ainsi, reprend pied dans le monde du travail et accroît ses chances de retour en emploi.

Le troisième train de mesures concerne la protection des salariés. Il s'agit pratiquement de mesures de défense des intérêts des salariés. L'une d'entre elles ouvre droit à tout salarié de demander un travail à temps partiel, les entreprises ne pouvant s'y opposer que lorsque l'intérêt supérieur de l'entreprise est en jeu. Populaire auprès des salariés, ce droit a été mal accueilli par les entreprises allemandes. De même, le recours aux CDD a été très fortement restreint.

Pour autant, la mesure-phare reste la réforme de la cogestion, par la modification de la Loi sur la constitution interne de l'entreprise. Les syndicats (eux-mêmes affaiblis) rappellent en effet depuis plusieurs années qu'il existe de moins en moins de conseils d'établissement (*Betriebsrat*) dans les entreprises allemandes. Le gouvernement a jugé qu'il fallait faire un geste en direction de son électorat, surtout au lendemain de la réforme fiscale et de la réforme du régime des retraites. L'impact de cette réforme est, somme toute, relativement limité. Elle accroît un peu les droits des salariés, surtout en matière de formation. Mais elle est surtout plus chère pour les PME/PMI, qui doivent rémunérer davantage de « conseillers » (salariés membre du conseil), et formalise davantage la relation employeur/*Betriebsrat* : l'employeur de plus de 100 salariés doit dorénavant justifier par écrit son refus des propositions du conseil.

L'action du gouvernement en matière de politique de l'emploi n'a pas eu le résultat escompté. Après une légère baisse, le chômage est reparti à la hausse, pour dépasser à nouveau les 4 millions, comme du temps de la prise de pouvoir du gouvernement Schröder I. La population active enregistre certes une faible augmentation, mais celle-ci est due à l'inclusion des petits jobs dans les statistiques de l'emploi. La réélection de Gerhard Schröder, difficilement acquise, ne peut masquer le fait que le pays est pris dans une spirale de déclin. L'absence de croissance depuis 2001 conduit à la hausse du chômage et des déficits publics. Pour couvrir les dépenses, les acteurs publics augmentent les cotisations, ce qui renchérit le facteur travail. C'est pour casser ce cercle vicieux que le chancelier Schröder a décidé au début de l'année 2003 de lancer des réformes fondamentales pour assainir les finances de l'Etat, pour rendre les systèmes sociaux plus performants à moindre coût et pour flexibiliser le marché du travail.

Gouvernement Schröder II : institution de la Commission Hartz

Le 14 mars 2003, six mois après sa réélection, le Chancelier a présenté une série de propositions, intitulée *Agenda 2010*, dans un discours très attendu. Si les mesures annoncées avaient de quoi surprendre, prenant souvent le contre-pied de la politique conduite jusqu'alors, elles ne sont pas sorties du néant. Elles s'appuyaient sur des idées avancées par certains membres du gouvernement et Gerhard Schröder lui-même fin 2002 et vite remballées face à l'opposition de l'aile gauche du parti social-démocrate. L'*Agenda 2010* intégrait aussi des éléments des lois Hartz destinées à réformer le marché du travail.

En matière de politique de l'emploi, Gerhard Schröder n'hésite pas à opérer des virages complets (*mini-jobs*, pseudo-indépendance, où il revient à la situation antérieure). Les mesures les plus emblématiques présentées dans son discours initial portent sur le

sujet délicat de la protection contre le licenciement et la réorganisation attendue des exigences de la maîtrise (*Meisterbrief*) dans l'artisanat. Pour injecter une dose de flexibilité dans un marché du travail considéré comme trop rigide, le Chancelier revient totalement sur une des mesures phares de sa première mandature. La loi sur la protection contre le licenciement continue, certes, à s'appliquer à toutes les entreprises de plus de cinq salariés. Mais il est envisagé, pour les petites entreprises de moins de 6 salariés, que ceux recrutés en CDD ne font plus partie du décompte. Bête noire du patronat, la sélection sociale qui obligeait à licencier en premier les salariés les plus jeunes et les plus performants, est réduite à sa plus simple expression, permettant au patron, en accord avec le Conseil d'entreprise, de maintenir au sein de l'entreprise les « porteurs de performance » (*Leistungsträger*). Pour accroître les chances de réussite des créateurs d'entreprise, ceux-ci ont désormais le droit de recruter des salariés en CDD pour une durée de quatre ans au lieu de deux pour les entreprises établies.

Toujours dans le but de faciliter la création d'entreprises, il a été décidé d'abolir la nécessité, pour un artisan, d'être en possession de la maîtrise (*Meisterbrief*) avant de pouvoir se mettre à son compte. Désormais, une ancienneté de dix ans en tant que compagnon est considérée comme un prérequis suffisant dans la majorité des métiers. Devant le nombre toujours insuffisant de places d'apprentissage en alternance, le gouvernement menace d'introduire un impôt que devront verser toutes les entreprises qui se refusent à former des apprentis. En dépit de l'appel répété des milieux patronaux en faveur de la création de pactes pour l'emploi au niveau des entreprises, il n'est pas porté atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux qui doivent être consultés avant tout transfert de ce pouvoir au Conseil d'entreprise. Le Chancelier a également confirmé qu'il ne reviendrait pas sur la réforme de la cogestion.

Le volet de l'*Agenda 2010* consacré à la réforme du marché du travail fut confié à Peter Hartz, DRH de Volkswagen, et père de la semaine de 4 jours en 1993. Le chancelier Schröder l'avait chargé, dès avant les élections de 2002, de présenter des propositions « audacieuses » pour diminuer le chômage. Les mesures de la Commission Hartz (sur plus de 300 pages) visaient à diminuer le nombre de chômeurs de moitié en trois ans tout en ramenant le montant des aides aux chômeurs de 40 à 13 milliards €. L'objectif principal des lois Hartz III et IV qui en sont issues est la réforme de l'administration du travail – point de départ des travaux de la Commission – ainsi que la simplification du catalogue de prestations fournies aux chômeurs et aux bénéficiaires de l'aide sociale dans le cadre des revenus de substitution.

Le point le plus controversé était la fusion de l'assistance chômage, prestation versée aux chômeurs en fin de droits, avec l'aide sociale, sorte de RMI versé aux personnes sans ressources. L'assistance chômage étant gérée par l'Office fédéral du travail et l'aide sociale par les communes, ce projet a donné lieu à de profondes controverses entre le gouvernement et l'opposition, notamment sur l'attribution de la responsabilité de la gestion de la nouvelle prestation, agences pour l'emploi ou agences sociales des communes. Le Bundesrat ayant opposé son veto aux deux projets de loi en novembre 2003, c'est la Commission de conciliation qui a dû être saisie pour arbitrer entre les deux positions opposées. La loi Hartz III n'étant pas tributaire de l'accord du Bundesrat, elle a été votée sans encombre par le Bundestag fin 2004, recueillant même les voix des représentants de l'aile gauche du SPD. La loi Hartz IV a également été approuvée par le

Bundestag avant la fin de l'année, non sans avoir subi de profondes modifications suite au processus de conciliation. Le compromis trouvé repose sur le « modèle optionnel » : les agences pour l'emploi assureront le pilotage de groupes de travail chargé de l'encadrement des chercheurs d'emploi. Ces groupes de travail seront composés de représentants des agences pour l'emploi et des communes, si ses dernières le souhaitent. Devant les difficultés rencontrées dans l'organisation du futur système, la fusion des deux revenus de substitution a été reportée à l'année 2005.

La modification de la loi sur la protection contre le licenciement résulte également d'un compromis. La loi ne s'appliquera qu'aux entreprises de plus de 10 salariés et ne concernera que les salariés nouvellement recrutés, les anciens bénéficiant de la réglementation antérieure. Un compromis a également été trouvé en matière de réglementation des professions artisanales. Ainsi, 41 métiers resteront soumis à l'obligation de posséder la maîtrise, les autres, une moitié environ, pourront être pratiqués par des compagnons qui auront le droit de se mettre à leur compte après six ans d'ancienneté, dont quatre dans des fonctions d'encadrement. L'ouverture voulue par le gouvernement n'aura pas lieu : les professions artisanales non libérées de la contrainte représentent environ 90 % des entreprises et des salariés concernés.

LA COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION DU PIB ET DU CHÔMAGE depuis 1992 semble donner raison au chancelier Schröder lorsqu'il affirme ne pas avoir pu tenir sa promesse en raison du retournement de conjoncture. Les deux premières années de son mandat ont connu une croissance soutenue alors que la conjoncture s'est effondrée par la suite. Toutefois, il ne tient pas compte dans son bilan du fait qu'au lieu de flexibiliser le marché de l'emploi, il en a plutôt accru les rigidités et n'a pas réussi à baisser suffisamment les charges salariales : les caisses sociales sont en difficulté, et cette situation rejaillit sur le marché de l'emploi, les employeurs hésitant à embaucher.

Quant à la capacité prêtée aux propositions de M. Hartz de réduire effectivement le chômage, elles ont de quoi laisser sceptique. Elles visent certes à encourager la mobilité et toutes les formes d'emploi atypiques. Mais elles ne peuvent pas créer des emplois à la place des entreprises dans un marché du travail aux structures archaïques. Les Allemands semblent toutefois réagir plus positivement que les premières réactions de colère auraient pu le laisser supposer. Les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale semblent faire plus d'efforts qu'auparavant pour chercher un emploi. Les réformes entreprises par le gouvernement Schröder II ont au moins le mérite de faire comprendre à la population allemande l'impérieuse nécessité de sortir de l'impasse sociale actuelle.

Indications bibliographiques

LESTRADE B., « Les lois Hartz : la réforme du marché du travail du gouvernement Schröder », in : *Allemagne d'aujourd'hui*, 168/2004

LESTRADE B., « L'emploi des femmes en Allemagne : le temps partiel, une spécialité allemande ? », in BOURGEOIS I. (dir.), *Allemagne 2001. Regards sur une économie en mutation*, Editions du CIRAC, Levallois, 2001

LESTRADE B., « Les réformes sociales en Allemagne : l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder », *Note du Cerfa n° 9*, février 2004, Institut français des relations internationales (IFRI)

PAUTRAT M.-H., « Le Pacte pour l'emploi : une tentative de relance du dialogue social », in BOURGEOIS I. (dir.), *Allemagne 2001. Regards sur une économie en mutation*, Editions du CIRAC, Levallois, 2001.

***Kombilohn* et mini-jobs : deux mesures phares d'aide à l'emploi**

Brigitte Lestrade

La montée du chômage en Allemagne est attribuée par de nombreux spécialistes à l'insuffisance numérique d'emplois faiblement rémunérés. Pour accroître l'attractivité du secteur à bas salaires, le gouvernement Schröder s'est résolu, à son corps défendant, à recourir à deux mesures naguère honnies : la subvention salariale (Kombilohn) et la promotion des mini-jobs. Mais ces mesures, onéreuses, ne semblent guère adaptées à leur objectif initial, et les experts considèrent qu'elles créent surtout des effets d'aubaine...*

La subvention salariale (*Kombilohn*), considérée comme chère et inefficace, n'existait en Allemagne que sous forme de quelques projets-pilotes limités, surtout destinés à accroître le nombre d'actifs, trop faible en comparaison européenne. Les *mini-jobs*, quant à eux, correspondent à une volte-face totale du gouvernement. Alors qu'ils bénéficiaient d'une réglementation très favorable jusqu'en 1998, le gouvernement Schröder I les a d'abord soumis à une réglementation très stricte, avant de les remettre à l'honneur en 2003 dans le cadre des réformes Hartz. Il est vrai que Gerhard Schröder, au début de son deuxième mandat, avait besoin d'activer tous les instruments envisageables pour combattre un niveau de chômage qui se refusait à reculer.

La subvention salariale, une mesure pour combattre le chômage de longue durée

Plusieurs facteurs ont conduit à une hausse importante du chômage de longue durée : la diminution continue des activités non qualifiées, la réticence des entreprises à embaucher une personne leur rapportant moins qu'elle ne leur coûte et celle des particuliers à accepter un emploi qui ne leur rapporte guère plus que l'inactivité. Le nombre de personnes au chômage depuis plus d'un an a doublé depuis 1992 pour atteindre, en 2000, près de 900 000 à l'ouest et 460 000 à l'est. Si on y ajoute ceux qui sont sans qualification, c'est alors la moitié (à l'est), voire les deux tiers (à l'ouest) des chômeurs allemands qui n'ont guère de perspectives de retrouver un emploi.

Depuis la fin 2001, à l'approche des élections, le gouvernement fédéral misait sur le *Kombilohn* pour enrayer cette évolution inquiétante. Mais, pour éviter le phénomène des *working poor* observé aux Etats-Unis, le transfert financier vers une personne qui exerce ou reprend une activité salariée devait être conçu de sorte à motiver les bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide aux chômeurs en fin de droits à reprendre une activité professionnelle. Il fallait donc impérativement veiller à un écart raisonnable entre ces revenus de substitution et la rémunération nette liée au *Kombilohn*. Celui-ci devait également

* Inédit

résoudre le problème de la transition entre les *mini-jobs* dont la réforme était prévue dans le cadre des propositions de la Commission Hartz et une activité d'un volume horaire plus important : elle entraîne en effet une hausse brutale des charges et des impôts pour les salariés. Or 1,46 million de personnes percevaient l'assistance chômage (supprimée depuis) et 1,62 million de personnes en âge de travailler touchaient l'aide sociale en 2000. Avant la réforme des transferts sociaux entrée en vigueur début 2005 (loi Hartz IV), ces deux types de transferts étaient versés sans limitation de durée et coûtaient annuellement plus de 20 milliards € à la collectivité ; devant ce constat, il était urgent de mettre en place des systèmes qui récompensent le travail plutôt que le non-travail.

Le modèle de Mayence – critiques et propositions d'amélioration

C'est dans cet esprit que le gouvernement allemand décida d'étendre à l'ensemble du territoire, à dater du 1^{er} mars 2002, l'un des projets-pilotes du Pacte pour l'emploi : le « Modèle de Mayence » (*Mainzer Modell*), conçu par l'ancien ministre des Affaires sociales du Land de Rhénanie-Palatinat, Florian Gerster. Les premières expériences conduites depuis 2000 dans deux régions de Rhénanie-Palatinat et deux autres dans le Land de Brandebourg, étaient de nature, d'après le responsable de l'expérience nationale du Modèle de Mayence (Jülicher, 2002), à confirmer sa prééminence par rapport à la dizaine d'autres projets-pilotes ; et ce, non seulement par le nombre relativement plus important de personnes intéressées (600 sur 2400, soit un quart du total), mais aussi par le parti pris de ne pas limiter le dispositif à un groupe spécifique de bénéficiaires.

A la fin du mois de février 2002, juste avant l'extension du Modèle de Mayence, le nombre de bénéficiaires atteignait 2 000. A la fin de l'année 2002, ils étaient 7 000. Sur la base d'un coût total évalué actuellement à environ 40 millions €, le gouvernement espérait un accroissement modeste du nombre d'emplois faiblement rémunérés, de l'ordre de 20 000 à 30 000. S'agissant désormais d'un programme national, le financement était assuré par le Bund et le Fonds Social de l'Union européenne. Afin d'accroître l'impact du programme pour l'emploi, il a été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2003, ce qui permet de faire fonctionner le dispositif des subventions jusqu'au 31-12-2006.

Les experts chargés d'évaluer les quatre projets-pilotes expérimentant le Modèle ont présenté en septembre 2001 un premier rapport d'étape quantitatif guère encourageant. Les critiques (Kaltenborn, 2000 ; Walwei, 2002) dénoncent la précipitation, et donc la motivation purement politique, du gouvernement à choisir un programme avant que l'ensemble des projets aient pu être évalués, de même que l'insuffisante attractivité du programme retenu ou l'absence de définition claire des responsables du dispositif ; à quoi bon créer un énième programme de lutte contre le chômage quand il y a pléthore d'instruments dont l'efficacité reste à prouver ? Bref, ils estiment que le gouvernement gaspille beaucoup d'argent public pour un résultat très médiocre rapporté à plus de 4 millions de chômeurs à l'époque.

Le Modèle de Mayence visait à séduire des personnes à faible productivité pour qu'elles acceptent de (re)prendre un emploi faiblement rémunéré. Il devait donc leur apporter des incitations financières de nature à leur faire préférer le travail à l'inactivité. Or, les responsables du Modèle ont fixé un niveau de subvention relativement bas ; il ne creuse pas assez la différence entre revenu du travail et revenu de substitution. Dans la mesure où, en outre, le programme s'adressait de préférence aux salariés à temps partiel,

dont les revenus sont naturellement plus bas, il induisait des effets d'aubaine, subventionnant des emplois qui auraient de toute manière été pourvus. Il n'est pas anodin que les deux tiers des participants au programme aient été des femmes et que 70 % tiennent un emploi à temps partiel, comme le note le rapport d'étape. La deuxième objection concernait la construction même du système de subventions. Si l'incitation financière était suffisante pour le tenant d'un petit boulot qui parvenait à accrocher la plage où la subvention est effective, l'incitation était nulle pour une personne qui se trouvait déjà dans la zone concernée par les subventions.

La faiblesse majeure du dispositif résidait dans son organisation à cheval entre les agences pour l'emploi et les services des affaires sociales des communes. Les communes en tant qu'acteurs de l'aide sociale souffraient de la montée en charge du nombre de bénéficiaires de cette aide avec l'aggravation du chômage de longue durée (Klös/Schäfer, 2002). Mais n'ayant que peu d'influence sur la politique des agences pour l'emploi, elles s'étaient engagées elles-mêmes dans des mesures d'insertion ou de réinsertion de chômeurs dépendant de l'aide sociale. L'Agence fédérale du Travail, compétente en matière de politique de l'emploi pour l'ensemble de l'Allemagne, gère les allocations chômage financées par répartition des cotisations, mais elle n'était pas concernée par les chômeurs qui relevaient ou de l'aide sociale, donc des communes, ou de l'assistance chômage, financée par les contribuables ; or le ministère fédéral des Finances n'a pas de responsabilité directe en matière de politique de l'emploi. La multiplicité des acteurs de la gestion du chômage a contribué à l'inefficacité du système.

Les critiques du Modèle de Mayence sont assorties de propositions d'amélioration, non seulement du dispositif, mais aussi de nombreux aspects du secteur où chômage et emplois faiblement qualifiés se confondent. Pour qu'il puisse réellement mener à un emploi régulier non subventionné au lieu de maintenir les bénéficiaires dans une dépendance permanente, les propositions visaient surtout à éliminer les incitations financières négatives par l'introduction d'une dégressivité linéaire. La lourdeur de l'organisation des systèmes sociaux était une autre critique souvent avancée. Le gouvernement, conscient du problème, a décidé de fusionner l'aide sociale et l'assistance chômage, entrée en vigueur le 01-01-2005. La Commission Hartz proposait que les chômeurs en fin de droits soient désormais gérés par les *Job-Center*, hybride issu des deux administrations, comme le seront les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail.

Une troisième proposition prévoyait la subvention d'un emploi dans le secteur marchand selon le modèle américain EITC (*Earned Income Tax Credit*). Mais les spécialistes allemands du travail ont rejeté cette proposition, considérant que les systèmes de sécurité sociale et les structures du marché du travail des deux pays présentent des divergences fondamentales. Le gouvernement allemand s'était toujours élevé contre la notion de *working poor*, et lui a préféré les conclusions du rapport de la Commission Hartz qui prévoient le développement de l'intérim, du temps partiel et des *mini-jobs*.

Les *mini-jobs*, une perspective pour les chômeurs ?

La subvention salariale, mesure de lutte contre le chômage prise par le gouvernement Schröder I pour assurer sa réélection, a été quelque peu éclipsée par la réforme des *mini-jobs*, qui fait partie des mesures Hartz intégrées à l'*Agenda 2010* du gouvernement Schröder II. Les propositions de la Commission Hartz visaient un élargissement

considérable du secteur dit des bas salaires (*Niedriglohnsektor*), grâce à diverses mesures ; les *mini-jobs* n'étaient qu'un élément parmi d'autres.

Les mesures visant à élargir le secteur des bas salaires telles que prévues à l'origine

- Réduction des prestations sociales accordées aux chômeurs (raccourcissement de la durée de perception des revenus de substitution, fusion de l'allocation chômage et de l'aide sociale) pour les inciter à reprendre un emploi, même faiblement rémunéré.
- Durcissement des conditions d'acceptabilité (*Zumutbarkeit*) d'un emploi proposé à un chômeur. Sanction en cas de refus : réduction des prestations sociales.
- Création d'agences de travail temporaire (*Personal-Service-Agenturen*) chargées d'intégrer les chômeurs dans les entreprises par le biais de l'intérim.
- Création d'un statut d'indépendant précaire (*Ich-AG*) subventionné par l'Etat mais soumis à des plafonds de revenus très faibles.
- Subvention accrue d'emplois à temps très partiel et à faible rémunération par la réforme des *mini-jobs* et *midi-jobs*.

Alors que dans la plupart des pays européens, les revenus tirés d'un emploi sont assujettis aux cotisations sociales sans considération de sa nature et de son ampleur, l'Allemagne connaît un important secteur d'activité professionnelle dite minime ou négligeable (*geringfügige Beschäftigung*) qui échappe aux cotisations sociales et même parfois à l'impôt. Pour réduire ce secteur et pour accroître la couverture sociale des *mini-jobbers*, le gouvernement Schröder I a imposé une limite de rémunération et un assujettissement des revenus, en cas de cumul, aux cotisations sociales comme toute heure complémentaire travaillée habituelle. La limite des 15 heures par semaine a été maintenue. L'application de la réforme a conduit à un effondrement du cumul activité principale / *mini-job* sans affecter la pratique du petit emploi effectué seul par la population habituelle des élèves, étudiants, femmes au foyer et retraités.

Lorsque la Commission Hartz a entamé ses travaux en 2002, l'emploi à temps très partiel ne tenait qu'un rôle mineur dans ses réflexions. L'idée initiale était d'élargir les possibilités d'emploi domestique au sein des foyers privés où le travail au noir est endémique. La Commission Hartz proposait de porter la rémunération maximale d'un *mini-job* à 500 € – un accroissement de plus de 50 % – pour les créations d'emploi par un employeur privé si celui-ci recrutait un chômeur. Ce rôle de cheval de combat contre le travail au noir dans les foyers privés dévolu aux *mini-jobs* devait toutefois connaître un renforcement imprévu et spectaculaire. La Loi Hartz II qui intégrait les dispositions sur les *mini-jobs* étant soumise à l'approbation du Bundesrat, qui la refusait comme prévu, elle s'est retrouvée, avec la plupart des éléments de la réforme du marché du travail, en débat au sein de la Commission de conciliation chargée d'élaborer un compromis entre les propositions du Bundestag et du Bundesrat, où l'opposition domine. Or cette dernière avait une conception fort différente de la réorganisation du secteur des bas salaires. La réforme des *mini-jobs* imposée par l'opposition lors du processus de conciliation dépasse en conséquence de loin ce qui avait été initialement prévu.

Depuis le 1^{er} avril 2003, date de l'entrée en vigueur de la réforme, la limite de rémunération des activités à temps très partiel est passée de 325 à 400 €. La limitation temporelle de 15 heures par semaine est supprimée. Les détenteurs d'un *mini-job* ne versent ni cotisations sociales ni impôt sur le revenu. Cette franchise s'applique à ceux qui n'ont aucun autre revenu comme à ceux qui souhaitent arrondir leurs fins de mois à côté d'un

emploi principal. Dans ce dernier cas, leur employeur verse une somme forfaitaire de 25 % du salaire (12 % seulement dans le cas des emplois domestiques) qui se décompose en : 12 % de cotisations aux assurances retraite, 11 % pour l'assurance maladie, ainsi que 2 % d'impôt sur le revenu. Le salarié n'acquiert toutefois aucun droit en matière d'assurance maladie et seulement des droits très restreints pour sa retraite.

Pour lisser la transition entre *mini-job* et activité plus importante, le gouvernement a en outre créé les *midi-jobs*. Ils se situent dans la zone de rémunération qui va de 401 à 800 € et sont l'objet d'un régime de transition favorable aux salariés eu égard aux cotisations sociales. Alors que l'employeur verse la totalité des charges pour ses *midi-salariés* dès que le salaire atteint 401 €, le salarié ne voit ses propres cotisations augmenter que de façon graduelle : elles passent progressivement de 4 % jusqu'au taux plein de 21 % pour un salaire de 800 €. Les prestations des assurances maladie et chômage sont intégralement maintenues. Les droits à la retraite peuvent être accrus, comme pour les *mini-jobs*, par le versement d'un complément de cotisations. Si les *midi-jobbers* sont privilégiés au niveau du versement des cotisations sociales, tel n'est pas le cas pour l'impôt sur le revenu : ils sont tenus d'intégrer leur salaire à leur revenu global et de verser des impôts le cas échéant. Il est à noter que le *mini-* comme le *midi-salarié* possède les mêmes droits du travail que ses collègues à temps plein.

Conscient du fait que la prolifération du travail au noir est due aussi à la complexité des procédures, le gouvernement a décidé de confier la gestion des *mini-jobs* à un organisme unique : la Caisse fédérale des mineurs (*Bundesknappschaftskasse*), peut-être pour redonner du travail à un organisme moribond. L'employeur d'un *mini-salarié* se contente d'envoyer une somme forfaitaire correspondant à 25 % du salaire à cette caisse qui se charge de toutes les questions administratives. Pour les petits emplois au sein des foyers privés, le gouvernement vient de créer le chèque emploi domestique, tel qu'il existe en France, géré par la même caisse. Pour les *midi-jobs*, toutefois, le système reste inchangé, avec des responsabilités dispersées entre différentes caisses sociales.

A qui profite la réforme ?

Les mécanismes de la réforme – incitation financière et lissage du passage entre *mini-* et *midi-job* – paraissent clairs, de même que l'intention du gouvernement de combattre le chômage au moyen de l'extension du secteur des bas salaires. Pour savoir si les nouvelles règles du jeu auront l'effet escompté, il faut prendre en considération la situation des salariés eu égard au système social et fiscal. Les conséquences sont très différentes selon que la rémunération afférente au *mini-job* est la seule source de revenu, qu'elle constitue un complément aux prestations sociales, ou bien qu'elle représente un cumul des revenus du salarié ou du conjoint dans un même foyer fiscal.

Le premier groupe concerné par la réforme réunit les *mini-jobbers* qui n'ont aucun autre revenu et qui ne font pas non plus partie du même foyer fiscal que le conjoint actif. Ils subissent certes un léger recul de leurs revenus dès qu'ils dépassent les 400 €, mais il est sans commune mesure avec la perte subie précédemment. On peut donc s'attendre à ce que ces salariés étendent leur activité professionnelle au-delà de la barrière des 400 €, et ce d'autant plus que l'employeur voit alors ses cotisations passer de 25 à 21 %. Pour ce groupe de personnes, notamment des élèves, des étudiants et des retraités, la réforme constitue un succès indéniable – mais ce ne sont pas des chômeurs.

La réforme fondamentale du marché du travail recherchée par les lois Hartz, et dont la refonte des *mini-jobs* est un élément important, visait les chômeurs peu qualifiés et à faibles perspectives d'intégration, notamment les bénéficiaires de l'aide sociale et de l'ancienne assistance chômage. Or ce groupe de personnes ne bénéficie qu'à la marge de la réforme, car la majeure partie, voire la totalité, de ses revenus est défalquée de l'aide sociale. Le système de transferts, même modifié par la loi Hartz IV, favorise toujours l'inactivité ou, plus probablement, le travail au noir.

La réforme a conduit à la création de 930 000 nouveaux *mini-jobs* en trois mois seulement après son entrée en vigueur au 1^{er} avril 2003, d'après le gouvernement. L'Agence fédérale pour l'Emploi nuance toutefois ce chiffre en affirmant que cette augmentation est essentiellement due aux actifs ayant pris un *mini-job* en sus de leur emploi normal, un fait que la Caisse des mineurs n'enregistre pas dans ses statistiques. Le nombre de ceux qui, en avril 2003, ont pris un seul *mini-job* n'était que de 152 000 personnes. De surcroît, 73 000 de ces personnes se seraient bornées à transformer en *mini-job* un emploi assujéti aux cotisations sociales qu'elles détenaient avant le 1^{er} avril 2003. Ce qui conduit à une création nette de seulement 80 000 *mini-jobs* pour des personnes auparavant sans emploi, soit bien peu en regard de 5,2 millions de chômeurs.

LA RÉFORME DES MINI-JOBS et l'introduction concomitante des *midi-jobs* étaient censées rendre cette forme d'activité professionnelle plus attractive pour combattre le chômage. Les petits emplois sont certes plus attractifs, mais ils attirent moins les chômeurs que les inactifs et les salariés déjà en poste. La création d'emplois pour les chômeurs reste infime. Ainsi, la tentative d'élargir le secteur des bas salaires – après la subvention salariale du modèle de Mayence – se solde, elle aussi, par un échec. L'Allemagne se refuse toujours à envisager un système d'exonération des charges sociales sur les bas salaires tel qu'il existe en France et aux Etats Unis. Mais le chiffre magique de 7,5 millions de *mini-jobs* au 1^{er} avril 2004 – presque 2 millions de plus en un an –, un succès que personne n'avait prévu, fait rêver les politiques. Une réforme de la réforme s'annonce déjà...

Indications bibliographiques

- JÜLICHER P., « Kombilohn als Instrument der Beschäftigungspolitik », *Bundesarbeitsblatt* 4/2002
- KALTENBORN B., « Kombilöhne in Deutschland, eine systematische Übersicht », *IAB-Werkstattbericht*, 14/2001
- KLOS H.-P., SCHÄFER H., « Kombilöhne in Deutschland – Grundsatzreformen statt Mainzer Modell », *ifo-Schnelldienst*, 4/2002
- KNABE, A., « Die Hartzschen Mini-Jobs – Eine Chance für Arbeitslose? » *Wirtschaftsdienst* 4/2003
- KOCH A., BÄCKER G., « Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik : „Erfolgsstory“ oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes? », Universität Duisburg-Essen, 2003
- LESTRADE B., « Kombilohn et bas salaires : l'Allemagne découvre la subvention salariale », *Regards sur l'économie allemande*, n° 60/2003 ; et « La réforme des „petits jobs“ à 630 marks », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 149/1999
- SECURVITA, « Mini-Jobs, Neuregelungen im Niedriglohnbereich seit dem 1. April 2003, Informationsstand März 2004 », www.securvita.de
- WALWEI U., « Kombilohn : Ein Weg zu mehr Beschäftigung? », *Wirtschaftsdienst*, 2/2002.

Hartz IV : la fin des trappes à inactivité ?

Isabelle Bourgeois

*La loi Hartz IV, entrée en vigueur le 01-01-2005, modifie l'architecture du système d'indemnisation chômage en supprimant l'un des trois étages de l'ancien régime d'indemnisation : l'allocation versée aux chômeurs à l'expiration de leurs droits à l'assurance (Arbeitslosenhilfe). Financée par l'impôt, elle relevait du principe d'assistance et relayait les indemnités chômage stricto sensu (Arbeitslosengeld) qui, financées par les cotisations, relevaient, elles, de la logique d'assurance. Ne subsistent donc que deux étages : l'Arbeitslosengeld, relayé au bout d'un an par un mécanisme d'aide surnommé Arbeitslosengeld II. La réforme modifie aussi en profondeur la logique du système allemand de solidarité sociale : tout bénéficiaire d'un des deux revenus de substitution est désormais considéré comme en quête active et effective d'emploi. Ce changement corrige les dérives de l'Etat-providence dont la générosité avait abouti en 40 ans à générer des trappes à inactivité qui incitaient quelque trois millions d'Allemands à s'installer dans le chômage. Loin de « démanteler » l'Etat-providence comme l'affirment ses détracteurs, la loi Hartz IV renoue au contraire avec le modèle social allemand et ses valeurs fondatrices. **

La « Quatrième loi pour des services modernes du marché de l'emploi », du 24 décembre 2003, surnommée Hartz IV, modifie pour l'essentiel le chapitre II du Code social (*Sozialgesetzbuch*), substituant à l'ancienne *Arbeitslosenhilfe* une nouvelle prestation : le « minimum garanti pour les personnes en quête d'emploi » (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*). Elle vise à « renforcer la responsabilité individuelle des personnes nécessiteuses à capacité de travail entière, comme de ceux qui vivent avec elles dans une communauté de besoins, et à contribuer à ce qu'elles soient capables d'assurer leur subsistance indépendamment du minimum garanti, c'est-à-dire par leurs propres forces et moyens » (§ 1,1). Ce minimum garanti se compose de deux types de prestations, destinées pour la première à « réduire l'état de nécessité ou à lui mettre fin notamment par l'insertion en emploi » et, pour la seconde, à « assurer la subsistance » (§ 2).

Un « minimum garanti pour les personnes en quête d'emploi »...

L'*Arbeitslosengeld II (ALG II)* est donc littéralement un revenu minimum d'insertion avec ses deux volets : mesures de (re)qualification et d'insertion, soutien pécuniaire. La différence avec le régime précédent est principalement de deux ordres. D'abord, le revenu de substitution de base est un forfait (345 € par mois à l'ouest, 331 € à l'est) à la différence de l'*Arbeitslosenhilfe* qui était fonction du salaire net antérieur (53 % pour un célibataire sans enfant, 57 % avec enfant), sur le modèle des allocations chômage (*Arbeitslosengeld*). Ensuite, le montant auquel peut prétendre le bénéficiaire est fonction du degré de nécessité (*Bedürftigkeit*) : entrent donc en ligne de compte dans le calcul des

* Version revue et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 68, octobre 2004

prestations toutes les sources de revenus (revenus immobiliers, par exemple), ainsi que le patrimoine (immobilier, épargne, etc.) du chômeur comme de ses proches – mais au-delà d'un certain plafond seulement. Ce critère de nécessité était spécifique à l'aide sociale (*Sozialhilfe*) versée par les communes aux personnes en difficulté au titre de la lutte préventive contre l'exclusion.

Le nouveau minimum garanti s'inspire donc de l'aide sociale en déconnectant la prestation financière du salaire antérieur, son versement intégral étant en outre fonction de la situation patrimoniale du bénéficiaire. Et il lie l'ouverture des droits à l'obligation de rechercher activement un emploi. C'est une des raisons pour lesquelles on évoque souvent une fusion entre aide au chômeur en fin de droits et aide sociale lorsqu'on veut décrire la loi Hartz IV.

Sont considérés comme bénéficiant d'une capacité de travail pleine et entière toutes les personnes de 15 à 65 ans susceptibles de travailler au moins trois heures par jour ; l'âge de 15 ans correspond à l'entrée dans la vie active *via* l'apprentissage, 65 ans à l'âge légal de départ à la retraite. L'obligation qui leur est faite de chercher activement un emploi est contractualisée. A cet effet, elles signent avec leur conseiller de l'Agence locale pour l'emploi une convention d'insertion (*Eingliederungsvereinbarung*) de six mois, renouvelable autant de fois que l'exige l'état de nécessité. Mais le chômeur est censé retrouver assez vite du travail car « *tout emploi est acceptable* » (*zumutbar*) et doit être accepté dès lors que le bénéficiaire est psychiquement et physiquement en mesure de l'occuper (§ 10). Cela vaut même si l'emploi implique un changement de métier ou ne correspond pas à la qualification initiale et si la rémunération est inférieure au salaire conventionnel en vigueur dans la branche ou dans la région. Seules exceptions : la charge de parents dépendants ou d'un enfant de moins de trois ans lorsqu'il n'est pas inscrit dans une crèche ou un jardin d'enfant (mais l'Agence doit alors aider le candidat à trouver une structure d'accueil afin de le rendre 'employable'). En cas de refus de l'emploi, de la mesure d'insertion proposée ou de non présentation, le bénéficiaire est informé des conséquences de son « *comportement improductif* » (§ 31, 3-2) et encourt, en cas de récidive, des sanctions allant de la réduction du montant du minimum garanti (30 %) à la radiation ; ces sanctions sont toutefois limitées à une durée de 3 mois.

... et un « minimum socio-culturel vital » pour les personnes à capacité de travail réduite

Les personnes à capacité de travail réduites ou démunies continuent, quant à elles, à bénéficier de l'aide sociale. L'ancienne *Sozialhilfe* est en effet maintenue, mais son champ d'application a été réduit aux seules personnes se trouvant dans l'incapacité d'assurer leur subsistance par leur propres forces et moyens. A cet effet, la loi fédérale *Bundessozialhilfegesetz* de 1962 a été modifiée en plusieurs étapes, indépendamment de la loi Hartz IV ; le nouveau texte est intégré dans le Code social allemand dont il constitue désormais le chapitre XII, intitulé *Sozialhilfe*. Le principe de cette aide à l'auto-assistance est maintenu : « *permettre aux bénéficiaires de mener une vie conforme à la dignité humaine* » (SGB XII, § 1).

L'aide, versée par les communes et prélevée sur leurs recettes fiscales, vise la prévention de l'exclusion sociale. Ultime 'filet social', elle n'intervient qu'en dernier recours, c'est-à-dire après épuisement de tous les moyens permettant normalement à un individu d'assurer sa subsistance : travail, patrimoine, revenus des proches, droits ou-

verts au titre de la protection sociale. Elle est donc elle aussi soumise au critère de nécessité. Mais elle est automatique : la personne dans le besoin n'a pas à en faire la demande, les services sociaux des communes s'autosaisissent de son dossier. Les cas sont connus, les bénéficiaires ayant généralement une longue antériorité de prestations.

L'aide matérielle qui leur est versée est un « minimum socio-culturel vital », d'un montant forfaitaire qui s'élève lui aussi à 345 € à l'ouest et à 331 € à l'est depuis le 1^{er} janvier 2005 pour un célibataire ou le chef de famille, à quoi s'ajoutent le cas échéant une aide forfaitaire aux enfants présents dans le ménage. Ce minimum, établi en fonction de besoins moyens, est recalculé tous les cinq ans sur la base des dépenses des ménages dans les tranches inférieures de revenus recensées par Destatis (Enquête EVS). Six types d'aides spécifiques peuvent s'y ajouter le cas échéant, mais il revient alors au bénéficiaire du minimum vital d'en faire la demande : un minimum vieillesse, un complément maladie (tous les bénéficiaires de la *Sozialhilfe* sont affiliés au système d'assurance maladie public depuis le 01-01-2004 ; et ils ont une assurance retraite depuis le 01-01-2005), une aide à l'insertion des personnes handicapées, une aide aux personnes dépendantes (en complément à l'assurance dépendance), une aide aux personnes en difficulté particulière (SDF, par exemple), et une aide en cas de situation exceptionnelle (obsèques, par exemple).

Depuis 1962, le périmètre de la *Sozialhilfe* était devenu protéiforme. Destinée à l'origine à aider momentanément quelques rares personnes en difficulté, surtout les retraités à faibles revenus, l'aide s'était transformée au fil des mutations économiques et sociales en un mécanisme de soutien massif, indifférencié et souvent pérenne à de nouvelles populations : mères célibataires, chômeurs de longue durée, chômeurs de plus de 55 ans, actifs étrangers faiblement qualifiés, jeunes chômeurs sans couverture maladie, demandeurs d'asile, rapatriés est-européens de souche allemande, personnes âgées dépendantes, handicapés... Une série de lois avait tenté de remédier à cette situation qui pesait de plus en plus sur les budgets communaux : en 1963, pour 500 000 bénéficiaires, l'aide sociale ne représentait que 2,7 % des dépenses des communes ; depuis 1997, pour près de 3 millions de bénéficiaires, elle en accapare 6 à 7 %. Des régimes spécifiques avaient alors été créés pour certains types de population, dont les demandeurs d'asile (1993) ou les personnes dépendantes (création de l'assurance dépendance en 1995).

La fin du cumul des aides et une nouvelle définition du chômeur

Restait le cœur du problème, auquel s'attaquent aujourd'hui conjointement le nouveau chapitre XII du Code social et la loi Hartz IV : le cumul de l'aide sociale et de l'aide aux chômeurs en fin de droits, qui garantissait au bénéficiaire un revenu de substitution suffisant pour qu'il ne soit guère intéressant de reprendre un emploi. En instaurant *de facto* un revenu minimum implicite, il contribuait à générer l'une des principales trappes à inactivité à l'origine du socle structurel de chômage de longue durée en Allemagne, où 50 % des sans emploi sont au chômage durant plus de 12 mois. Cette situation était en outre entretenue par la coexistence de deux types d'acteurs indépendants : les communes finançant et gérant l'aide sociale *via* leurs bureaux des affaires sociales, les agences locales pour l'emploi dispensant l'aide aux chômeurs en fin de droits, financée par le Bund, mais administrée en pleine autonomie par l'Agence de Nuremberg. Cela prolongeait d'autant la durée de l'assistance, les deux acteurs se renvoyant les candidats

à intervalles réguliers. Or la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale est considérée comme capable de (re)prendre une activité, estimait Destatis dans un rapport publié en février 2001, ajoutant : « *une réintégration de ces personnes dans le marché de l'emploi aurait vraisemblablement pour effet que nombre des membres de leur famille n'auraient plus besoin de la Sozialhilfe* ».

Cette réintégration est l'objet exprès de la loi Hartz IV. Certes, le montant forfaitaire automatique de la *Sozialhilfe* est le même que celui du nouvel *Arbeitslosengeld II* ; c'est l'autre raison pour laquelle on évoque souvent, à propos de la loi Hartz IV, une fusion entre aide sociale et aide au chômeur en fin de droits. Mais en réalité, ce terme est impropre, car l'articulation entre les deux régimes les différencie clairement : l'*Arbeitslosengeld II* s'adresse aux personnes en quête active d'emploi, la *Sozialhilfe* aux personnes en mal d'insertion sociale. La frontière entre les deux groupes est la capacité de travail : supérieure à 3 heures par jour pour le premier, inférieure pour le second. La loi Hartz IV sort donc du périmètre de l'aide sociale tous les chômeurs qui pouvaient y prétendre précédemment. Ils bénéficieront du nouvel *Arbeitslosengeld II*.

2,81 millions de bénéficiaires de l'aide sociale en 2003, dont 836 000 chômeurs

A la fin 2003, Destatis avait recensé 2,81 millions de personnes percevant le « minimum socio-culturel vital » de l'aide sociale ancienne manière, soit 3,4 % de la population.

Dans la population étrangère, le taux (8,4 %) est supérieur à ce qu'il est chez les Allemands (2,9 %). Mais l'évolution depuis 1991 de la structure des bénéficiaires révèle que la part des étrangers reste stable sur le long terme (elle oscille entre 567 000, le minimum de 1991, et 758 000, le maximum, enregistré en 1992 ; en 2003, elle est de 617 000), à l'inverse de celle des Allemands, passée continûment de 1,469 million à 2,194 millions en 13 ans.

Chez les femmes, le taux est de 3,7 % (contre 3,1 % chez les hommes) : un tiers des femmes élevant seule leur enfant bénéficie de la *Sozialhilfe*, la collectivité se substituant au conjoint absent au titre du soutien familial. La part des bénéficiaires de moins de 18 ans en est le reflet : ils sont 1,08 million. Quant à la part des plus de 65 ans, elle a baissé de -48 % en un an (-98 000 personnes) : depuis l'entrée en vigueur au 01-01-2003 de la loi *Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)* qui instaure une sorte de minimum vieillesse (ou handicap) garanti pour les personnes dépendantes non couvertes par l'assurance dépendance, cette prestation se substitue normalement à l'aide sociale. 0,7 % des plus de 65 ans continuent cependant de percevoir parallèlement l'aide sociale pour couvrir des besoins particuliers (alimentation spécifique, par exemple) ou parce que leur conjoint est bénéficiaire de l'aide sociale. Le nouveau régime de la *Sozialhilfe* ne devrait guère modifier cette situation.

Parmi les 18-64 ans, Destatis dénombre 1,63 million de bénéficiaires. En un an, ce groupe a augmenté de +5,3 % du fait de l'arrivée massive de personnes parallèlement inscrites au chômage : 836 000 très exactement, soit près de la moitié (47 %) des bénéficiaires en âge de travailler (15-64 ans). Un gros tiers (36,1 %) d'entre elles percevaient à la fois des indemnités chômage (les deux types existant jusqu'au 31-12-2004) et l'aide sociale. Elles ne peuvent plus prétendre à l'aide sociale depuis le 1^{er} janvier 2005.

L'écrasante majorité des bénéficiaires de l'aide sociale est domiciliée dans les Länder ouest-allemands (hors Berlin), 426 000 seulement dans les nouveaux Länder (hors Berlin). Le plus fort taux d'aide sociale est enregistré dans les Länder de Brême (9,2 %), Berlin (7,7 %) et Hambourg (6,9 %). Les taux les plus bas sont enregistrés en Bavière (1,8 %) et dans le Bade-Wurtemberg (2,1 %), ainsi qu'en Thuringe (2,3%).

D'autre part, le nouveau régime instauré par la loi renvoie à une nouvelle définition du 'statut' du chômeur, qui équivaut à une mise en conformité de l'approche allemande avec la pratique de l'OIT en vigueur en Europe. La différence essentielle porte sur deux critères : la disponibilité et la notion de quête d'emploi. En chiffres, elle se solde par près de 800 000 personnes en plus (données de l'Agence de Nuremberg) ou en moins (données Destatis et Eurostat établies selon les critères OIT), soit une différence de près d'un point de pourcentage entre les taux de chômage publiés par ces instances. Mesuré

selon les critères OIT, le taux de chômage allemand pour 2004 est ainsi non pas de 10 %, mais de 9 %, soit l'équivalent du taux français.

Définition du « chômeur » : anciens critères allemands et nouveaux (critères OIT)

	<i>Bundesagentur für Arbeit (anciens critères)</i>	<i>Destatis (critères OIT)</i>
<i>Mode de relevé</i>	<i>Données administratives (comptabilisation des chômeurs inscrits)</i>	<i>Estimation par sondage</i>
<i>Définition du chômeur</i>	<i>Inscription dans une agence pour l'emploi ; possibilité d'exercer une activité rémunérée jusqu'à 325 € par mois et d'une durée hebdomadaire inférieure à 15 heures</i>	<i>Pas d'inscription requise ; aucune activité</i>
<i>Quête d'emploi</i>	<i>L'inscription à l'Arbeitsamt équivaut à une demande d'emploi</i>	<i>Quête active d'un emploi</i>
<i>Disponibilité</i>	<i>Etre apte à prendre un emploi et se tenir à disposition pour un placement (obligation de se présenter tous les 3 mois à l'Arbeitsamt)</i>	<i>Etre disponible immédiatement (sous 15 jours)</i>

Source des informations : Destatis, Département des statistiques générales

Pour ne pas s'attirer le reproche de « maquiller » les statistiques du chômage, le gouvernement fédéral a peu communiqué sur cette européanisation du régime allemand de protection contre le chômage. En outre, il s'agissait d'un dossier complexe impliquant une réforme du Code social, à l'origine de la généreuse définition allemande, et une restructuration de l'Office fédéral du travail, aujourd'hui rebaptisé Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit, BA*) afin de concrétiser aussi le changement d'approche ; depuis septembre 2004, la BA met en œuvre les méthodes d'enquête téléphonique de l'OIT parallèlement à son recensement administratif.

Le nombre de chômeurs concernés par le nouveau minimum garanti de l'*Arbeitslosengeld II* était estimé en 2004 par le gouvernement fédéral à 3,2 millions ; à 3,4 millions par l'institut de recherche IAB de l'Agence de Nuremberg. Il s'agit là d'estimations que devront venir nuancer les relevés statistiques lorsqu'ils seront disponibles ; l'exercice est complexe, du fait de la multitude d'acteurs en charge des personnes concernées. A preuve : ces estimations sont la somme des chômeurs parallèlement bénéficiaires de la *Sozialhilfe* ancienne manière, des anciens bénéficiaires de l'aide sociale capables de travailler au moins 3 heures par jour, des chômeurs indemnisés jusqu'ici par le régime de l'assurance chômage mais qui arrivent en fin de droits, ainsi que des bénéficiaires de l'ancienne *Arbeitslosenhilfe*, abolie par la loi Hartz IV. La liste des personnes concernées reflète l'empilement des diverses mesures d'aide et d'indemnisation auquel met fin la réforme pour réduire la durée du chômage – objectif prioritaire. Tous sont sans emploi depuis au moins 12 mois. La structure de la population concernée par la réforme suffit à expliquer la hausse arithmétique du nombre de chômeurs enregistrés au début 2005 (plus de 5 millions) : quelque 225 000 bénéficiaires de l'ancienne *Sozialhilfe* sont désormais recensés comme demandeurs d'emploi.

Un régime d'indemnisation qui reste très généreux

A terme, le changement le plus important affectera ceux qui percevaient les indemnités de l'assurance chômage (*Arbeitslosengeld*) : la loi Hartz IV limite en effet la durée du

versement à 12 mois ; jusqu'ici, elle pouvait aller jusqu'à 32 mois, avant que l'ancienne aide au chômeur en fin de droits ne prenne le relais. Cette limitation ne concerne toutefois que les moins de 45 ans ; elle est allongée à 18 mois pour les plus de 55 ans, particulièrement affectés par le chômage de longue durée (63,6 % des chômeurs de 50 à 64 ans ; Destatis). Mais cette mesure n'entrera en vigueur que le 01-02-2006. Dans la période transitoire, la durée de versement est échelonnée de 18 à 32 mois pour les chômeurs âgés de 47 à plus de 57 ans – dès lors qu'ils entrent au chômage pendant ce temps. En ce qui concerne le montant des indemnités, aucun changement : il s'élèvera toujours à 60 % du dernier salaire net cumulé pour un célibataire, à 67 % pour un chômeur avec enfant. Les moins de 47 ans en revanche qui entament leur 13^e mois de chômage (ou plus) au début 2005 sont soumis au nouveau régime de l'*Arbeitslosengeld II*.

Mais les chômeurs arrivant en fin de droits ne sont pas livrés à une paupérisation brutale, contrairement à ce que laissent entendre les critiques, qui se focalisent sur les 345 € ou 331 € mensuels. Car ce minimum garanti n'est qu'une prestation de base qui peut être augmentée, le cas échéant, d'une « allocation sociale » (*Sozialgeld*) pour enfant à charge (60 % du minimum de base pour les moins de 15 ans, puis 80 % jusqu'à la majorité) ou pour le conjoint en situation de nécessité (90 %), et d'une aide au logement (loyer et chauffage). Un célibataire dispose donc de 651 €, un couple avec 2 enfants, de 1 554 €. A cela s'ajoute une « indemnité de transition » (*Übergangsgeld*). En 2005, elle s'élève aux deux tiers de la différence entre les indemnités perçues au préalable (plus, le cas échéant, l'aide au logement) et le nouveau minimum garanti (avec, le cas échéant, ses compléments). Ce montant est plafonné à 160 € par mois pour un célibataire, au double pour un couple, et à 60 € par enfant mineur à charge. Un célibataire perçoit donc 741 € (ouest ; salaire brut antérieur : 2 000 €). En 2006, ces montants seront réduits de moitié (696 € dans ce cas de figure). Au total, durant la phase de transition, les aides versées au titre du nouvel *Arbeitslosengeld II* sont très proches des prestations de l'ancienne *Arbeitslosenhilfe* (709 € pour le même célibataire) dont les anciens bénéficiaires ne sont donc pas pénalisés non plus. La différence ne sera sensible qu'en 2007 – mais le chômeur est censé avoir repris un emploi d'ici là.

C'est parmi les anciens bénéficiaires de l'*Arbeitslosenhilfe* (2,05 millions) que la situation est la plus contrastée. Aucune donnée statistique n'étant encore disponible, il faut pour l'instant se contenter d'estimations, telles celles de la confédération syndicale DGB. Elles révèlent, en tendance, la structure de la population concernée : 27 % des anciens bénéficiaires ne pourront plus prétendre à un quelconque soutien, puisqu'ils disposent de revenus (le salaire du conjoint, par exemple) ou d'un patrimoine suffisants. C'est là l'effet délibéré du calcul du degré de nécessité qui détermine l'ouverture des droits et le montant des aides versées. 48 % subiront une détérioration : ceux qui disposent d'un patrimoine ou de revenus leur permettant d'assurer partiellement leur subsistance. 9 % ne verront aucun changement. Enfin, 16 % verront leur situation s'améliorer : les anciens bénéficiaires de l'aide sociale (parallèlement à l'*Arbeitslosenhilfe*), qui auront désormais 'statut' de personne en quête d'emploi et qui bénéficieront à ce titre d'une couverture sociale, de même que les familles nombreuses et ceux qui ont constitué un capital retraite (patrimoine 'intouchable').

L'Etat social allemand reste généreux. Les franchises et abattements, établis un peu sur le modèle de la fiscalité, sont importants ; les chômeurs ont droit à un patrimoine

minimum, et il est conséquent. La loi protège particulièrement les ménages à revenus faibles et moyens, préservant notamment leur patrimoine immobilier. En effet, seuls 9 % des foyers à l'ouest et 3 % à l'est possèdent un logement dont la valeur vénale dépasse 200 000 € (Destatis).

Arbeitslosengeld II : les principales franchises en matière de revenus et patrimoine

- entre 4 100 € et 13 000 € d'épargne (selon l'âge) par personne ; 33 800 € au maximum pour les plus de 57 ans ;
- 4 100 € d'épargne par enfant ;
- 750 € de provisions pour acquisition (biens de consommation durable) par personne en situation de nécessité ;
- les pensions de retraite (minimum fixe) ou pensions pour invalidité ;
- tous les contrats de retraite Riester ;
- franchise de 13 000 € au maximum (selon l'âge) sur le capital-retraite ;
- un véhicule d'une valeur vénale « appropriée » (*angemessen* : 5 000 €) par membre du foyer ;
- la propriété du logement (appartement ou maison) habité, dans la mesure où il est d'une taille et d'une valeur appropriée. La taille : 45 à 50 m² pour un célibataire, entre 85 et 90 m² pour un couple avec deux enfants ; la valeur : moins de 200 000 € en règle générale ;
- enfin, sont déductibles (en tout ou partie) l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales ou les frais liés à la recherche d'un emploi.

Le régime introduit par la loi Hartz IV tient compte également de la disparité des situations entre l'est et l'ouest du pays. En effet, proportionnellement, c'est dans les nouveaux Länder que les chômeurs de longue durée sont les plus nombreux : ils sont un million, soit la moitié du total des bénéficiaires de l'ancienne *Arbeitslosenhilfe*. Dans le cadre du soutien à l'effort de reconstruction de l'économie des nouveaux Länder, le Bund verse déjà annuellement 800 millions € d'aides complémentaires spécifiques. S'y ajoutent désormais les moyens dédiés à la nouvelle politique de l'emploi (6,35 milliards € au total en 2005), dont 41 % sont destinés aux régions où le taux global de chômage dépasse les 15 %. Celles-ci sont situées majoritairement à l'est de la RFA, mais aussi à l'ouest : ainsi, dans les régions en restructuration industrielle comme la Ruhr où, dans certaines villes (Duisburg ou Gelsenkirchen), le taux de chômage est équivalent aux 20 % enregistrés dans certaines agglomérations est-allemandes connaissant des problèmes similaires (Eisenhüttenstadt, par exemple). Ces moyens seront affectés à des emplois subventionnés.

L'ancien système n'était « plus finançable à terme »

Le volet (ré)insertion du 'nouveau RMI' allemand ouvre aux bénéficiaires la possibilité d'exercer un emploi rémunéré parallèlement au versement des prestations. Le plafond des revenus (salaire et aides cumulés) à partir duquel les aides sont supprimées a été relevé à 1 501 € bruts par mois ; pour un salaire (d'appoint) brut de 400 €, les aides ne sont réduites que de 15 %. S'y ajoute la création de « jobs à un euro » (*Ein-Euro-Jobs*) : des travaux d'utilité collective proposés dans le secteur public ou caritatif et ouvrant droit à un dédommagement (non un salaire !) de 1 à 2 € par heure. Le bénéficiaire peut ainsi 'arrondir ses fins de mois' jusqu'à concurrence de 330 € (voire plus, si le projet de loi adopté en avril 2004 par le gouvernement fédéral est ratifié par le Bundestag). Le

gouvernement fédéral espère que cette mesure permettra à 600 000 personnes de garder ou de renouer le contact avec la vie sociale et professionnelle. Paradoxalement, ce ne sont pas les syndicats qui protestent, mais les fédérations de l'artisanat qui redoutent là l'émergence d'une concurrence « déloyale ».

Les réformes du marché du travail de l'Agenda 2010 : les lois Hartz I à IV

A l'issue des travaux de la Commission Services modernes sur le marché de l'emploi (*Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) instituée au début de 2002 et présidée par Peter Hartz, le DRH de VW (d'où son surnom de Commission Hartz), quatre lois de réformes ont été adoptées par le parlement allemand, dans le contexte de l'*Agenda 2010*, pour moderniser la politique de l'emploi et améliorer le placement des chômeurs : les « lois pour des services modernes sur le marché de l'emploi » (*Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), surnommées les lois Hartz.

La loi **Hartz I**, entrée en vigueur pour l'essentiel de ses dispositions le 01-01-2003, crée des *Personal Service Agenturen* (PSA, Agences de services de personnel) sortes d'agences d'intérim subventionnées et chargées de l'insertion de chômeurs difficiles à placer. Parallèlement, la loi assouplit la réglementation anti-licenciement et durcit le régime d'indemnisation des chômeurs, exigeant de leur part une plus grande mobilité ou l'acceptation d'un emploi à rémunération inférieure.

La loi **Hartz II**, entrée en vigueur entre le 01-01 et le 01-04-2003, modifie les dispositions relatives aux petits boulots : recours à la subvention salariale, création des *Ich-AG* et des *mini-jobs*.

La loi **Hartz III**, entrée en vigueur le 01-01-04, vise pour l'essentiel la restructuration de l'Office fédéral du Travail de Nuremberg, rebaptisé Agence fédérale du Travail (*Bundesagentur für Arbeit, BA*) et la rationalisation du régime des prestations : par exemple, un chômeur bénéficie des allocations chômage à l'issue de 12 mois d'emploi sur les deux dernières années (au lieu de trois) ; il perd ses droits aux prestations si le cumul des périodes de carence atteint 21 semaines.

La loi **Hartz IV**, adoptée le 24-12-2003 à l'issue d'une procédure de conciliation entre Bundesrat et Bundestag, et entrée en vigueur le 01-01-05, modifie les deux régimes d'assistance financés par l'impôt qu'étaient l'aide au chômeur (*Arbeitslosenhilfe*) et l'aide sociale (*Sozialhilfe*) : la première est supprimée, le nouveau revenu de substitution, forfaitaire, est ramené au niveau de l'aide sociale et devient un « minimum garanti pour les personnes en quête d'emploi » (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*), communément appelé Allocations chômage II (*Arbeitslosengeld II*). Il s'agit d'une sorte de revenu minimum d'insertion dont le versement est soumis au critère de la nécessité (*Bedürftigkeit*) et qui implique de la part du bénéficiaire une recherche active. La gestion en est confiée à la BA qui a dû augmenter son taux d'encadrement : passant d'un conseiller (*Fallmanager*) pour plus de 400 demandeurs d'emploi à un pour 75. Etant donné que les deux régimes d'assistance précédents étaient gérés par deux instances : la BA pour le premier, les communes pour le second, la loi crée des *Jobs Centers*, sortes de guichets uniques.

Mais cette mesure comporte le risque de créer de nouvelles trappes à inactivité. L'Institut der deutschen Wirtschaft, proche de la fédération de l'industrie (BDI), a en effet calculé que, par l'effet cumulé des diverses prestations de l'*Arbeitslosengeld II* et de ces jobs à un euro, le revenu mensuel perçu était équivalent à celui d'un emploi rémunéré de 8 à 12 € l'heure. Dans le premier cas en effet, la somme des transferts (ouest) s'élève à 648 € pour un célibataire, à 1 076 € pour un parent isolé (un enfant) et à 1 554 € pour un couple avec deux enfants. Si on y ajoute 330 € issus d'un travail d'utilité collective, le total (non imposable) équivaut à un salaire mensuel brut (donc avant impôt) de 1 350 € pour le célibataire et de 2 050 € pour la famille. C'est plus que le salaire d'une fleuriste dans les nouveaux Länder ou à peu près ce que gagne un ouvrier spécialisé dans la branche papier. Effet pervers probable : la possibilité de cumul ouverte par la loi Hartz IV ne devrait guère inciter au retour sur le marché du travail.

« Notre système actuel est inefficace et n'est plus finançable à terme », expliquait Wolfgang Clement (SPD), ministre de l'Economie et du Travail lors d'une conférence de presse (01-07-04). Le coût du régime que modifie la réforme était énorme : en 2003,

le gouvernement fédéral a dépensé 16,7 milliards € au titre de l'*Arbeitslosenhilfe* ; les communes ont déboursé quelque 9,5 milliards € pour la *Sozialhilfe*. La première prestation était versée durant 26 mois en moyenne, la seconde, pendant 28 mois. Selon le ministère, l'ensemble des dépenses publiques allemandes consacrées aux mesures en faveur de l'emploi s'élevait en 2002 à plus de 71 milliards € – soit l'équivalent de la moitié des dépenses de l'assurance maladie ou d'un petit tiers du budget des retraites.

Dans son projet de budget 2005, le gouvernement a programmé 26 milliards € au seul titre de l'assistance aux chômeurs de longue durée (mais ce plafond pourrait être dépassé, le dispositif se révélant plus onéreux que prévu depuis sa mise en place). Il faut y ajouter 3,3 milliards € destinés à couvrir les frais générés par la mise en place du nouveau dispositif dans lequel les demandeurs s'adresseront à un guichet unique (*Job Center*). Si le Bund (via l'Agence de Nuremberg et ses structures) assure les mesures de placement ou insertion, ainsi que le versement du minimum garanti, les communes restent, elles, compétentes pour l'aide au logement, les structures d'accueil à la petite enfance ou le suivi médical et psychologique des bénéficiaires dans la mesure où elles sont également en charge de l'aide sociale. Ce schéma implique la coopération entre services sociaux communaux et antennes locales de l'ANPE allemande ; elle est testée dans une série de projets pilotes. Parallèlement, de nombreuses communes ont choisi de gérer seules le nouvel *Arbeitslosengeld II*. Un bilan sera effectué au bout d'un an.

Le retour au principe d'équité

Somme toute, le nouveau régime ne « démantèle » nullement l'Etat social allemand. Alors, pourquoi cristallise-t-il tant d'opposition ? « *C'est la preuve incontestable qu'il ne s'agit pas d'aménagements de façade* », analyse Rüdiger Pohl, directeur de l'institut IWH de Halle spécialisé dans l'étude de l'économie des Länder est-allemands. « *L'opposition aux réformes, très énergiquement propagée par une partie du monde syndical ou associatif, mais aussi des personnalités politiques de diverses obédiences, révèle combien sont nombreux dans la société ceux qui refusent de reconnaître que leurs acquis sont remis en question par la compétition globale des sites, et non pas par une politique de réformes abusivement qualifiée 'd'inéquitable'* ».

Un retour aux sources de l'économie sociale de marché

La *Grundsicherung für Arbeitsuchende* repose sur un principe fondateur de l'économie sociale de marché : l'aide à l'auto-assistance (*Hilfe zur Selbsthilfe*). Pour corriger les effets négatifs du marché, la collectivité a un devoir de solidarité envers l'individu, l'individu un droit à cette solidarité – mais seulement s'il ne parvient pas à surmonter seul ses difficultés. C'est là l'expression la plus pure du principe de subsidiarité qui interdit à l'Etat de se substituer à la responsabilité individuelle. Ce principe caractérisait déjà l'aide sociale (*Sozialhilfe*) adoptée en 1962, mais avait fini par se diluer avec la progression du chômage. Dès 1982, Otto Graf Lambsdorff (FDP), ministre des finances du chancelier Helmut Schmidt (SPD), évoquait les risques pour la croissance et l'emploi d'un « *engrenage de répartition qui, en pénalisant toujours plus la performance et la prévoyance individuelles, entretient le développement d'une logique de revendication et d'une mentalité d'assisté* ». C'est avec cet engrenage que cherche à rompre la loi Hartz IV.

Il est vrai que la communication défailante du gouvernement sur la loi Hartz IV a prêté le flanc à une désinformation systématiquement entretenue dès l'été 2004 par une singulière alliance *ad hoc* réunissant extrêmes politiques, mouvements anti-mondialistes,

syndicats clientélistes et membres des gouvernements est-allemands soucieux de faire pression dans la renégociation en cours des aides aux nouveaux Länder. Les élections régionales de septembre 2004 en Sarre, dans le Brandebourg et en Saxe, de même que les communales en Rhénanie du Nord-Westphalie, puis l'approche des législatives dans le même Land le 22 mai 2005 n'incitaient guère non plus à la sérénité.

Les détracteurs se sont focalisés surtout sur la différence de 14 € entre le minimum garanti versé à l'est et à l'ouest – une inégalité de traitement injustifiée selon eux. Il est vrai que, pour la première fois, une mesure politique rompt avec la pratique égalitaire qui prévalait jusqu'ici dans la politique de soutien aux nouveaux Länder. Mais la Commission Dohnanyi chargée du suivi de la transition est-allemande rappelle que, si les salaires est-allemands n'atteignent que près de 90 % du niveau de l'ouest (pour une productivité de 68 % seulement), le « niveau de vie matériel » n'est que de 80 %. Ce sont bel et bien les disparités régionales qui légitiment la différence de 14 €. Habitué à être massivement soutenus par l'ouest (plus de 1 250 milliards € de transferts depuis l'unité, dont les trois quarts destinés au système de protection sociale), les Allemands de l'Est redoutent aussi la prochaine réduction des aides versées par l'ouest (l'*Aufbau Ost* prend fin en 2019) et par l'UE ; les fonds structurels iront alors majoritairement aux dix nouveaux Etats membres. Les disparités territoriales nord-sud, est-ouest, sont pourtant une des caractéristiques de l'Allemagne, rétorque le président fédéral Horst Köhler (magazine *Focus*, 13-09-2004). « *Celui qui cherche à les égaliser consolide un Etat-subvention et lègue à la jeune génération une dette insupportable. Il nous faut rompre avec cet Etat qui subventionne tout* ».

LA RÉFORME ROMPT AVEC L'ÉGALITARISME qui avait fini par supplanter le principe d'équité au fondement de l'économie sociale de marché. Voilà pourquoi elle suscite une telle fronde : c'est ni plus ni moins une révolution culturelle. Primauté à l'effort individuel – telle est la devise de l'ensemble des réformes de l'*Agenda 2010*, toutes placées explicitement au service de l'innovation et de la compétitivité en fidélité à la stratégie adoptée en 2000 à Lisbonne par les Etats membres de l'UE. Retraites, santé, chômage – dans son discours inaugural (02-07-2004), le président Horst Köhler (CDU) apportait son plein soutien au gouvernement SPD/Verts : « *l'Etat social dans sa configuration actuelle a présumé de ses moyens... Il nous faut changer de mentalité, pour trouver un nouvel équilibre entre la responsabilité individuelle et la protection collective* ».

Indications bibliographiques

BOURGEOIS I., « Le débat sur les trappes à inactivité en Allemagne », *Regards sur l'économie allemande*, n° 51, juin 2001

LAMBSDORFF O., *Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*, Bonn, 1982

POHL Rüdiger, « Agenda 2010 nach einem Jahr: die Reformen sind besser als ihr Ruf – ein Kommentar », IWH, *Wirtschaft im Wandel*, 5/2004

www.bundesregierung.de.

L'assouplissement du droit allemand des licenciements

Meinhard Zumfelde

*Selon l'OCDE, l'Allemagne figure parmi les pays où le marché de l'emploi est le plus strictement réglementé en matière de licenciements. Nombreux sont les experts à y voir l'une des causes d'un chômage structurel dont le socle ne cesse de s'accroître depuis plus de 30 ans, étant donné que la protection contre le licenciement incite les entreprises à anticiper, dès avant l'embauche d'un salarié, les coûts liés à un éventuel licenciement ultérieur. Cette analyse avait amené le gouvernement fédéral à assouplir en 2004 le droit des licenciements. En présentant le 14 mars 2003 son Agenda 2010, le chancelier Schröder en avait expliqué ainsi l'objectif dans son discours : « rendre plus maniable la protection contre le licenciement, et pour les salariés, et pour les entreprises ». Tour d'horizon des nouvelles dispositions comme des critiques passées et présentes. **

Les amendements apportés en novembre 2004 sont principalement de deux ordres. Elles concernent d'abord le seuil d'application de la Loi de protection contre le licenciement (*Kündigungsschutzgesetz*, KSchG), relevé de plus de 5 à plus de 10 salariés dans l'entreprise. Ce faisant, la réforme corrige une mesure prise dès son arrivée au pouvoir (1998) par le premier gouvernement Schröder et qui avait consisté à abaisser ce seuil de plus de 10 à plus de 5 salariés au nom de la préservation de l'emploi ; or elle s'était révélée désincitative à l'embauche, à en croire les critiques des fédérations patronales dont prend acte cette modification. Le second type de modifications de la loi vise à simplifier les procédures de licenciement et, surtout, à lever les contradictions qui s'étaient développées au fil du temps entre le dispositif réglementaire d'un côté, la pratique de la jurisprudence, de l'autre. En rétablissant une certaine sécurité juridique et en haussant le seuil d'application de la loi, la réforme vise ainsi doublement à inciter les entreprises à l'embauche. Mais si la réforme assouplit la contrainte légale, elle ne modifie en rien les principes du droit.

Le licenciement est légal, mais strictement encadré

La Loi KSchG de 1969 amendée en 2004 a pour objet de protéger les salariés contre le licenciement et reconnaît implicitement la légalité de l'acte de licenciement, dès lors qu'il respecte certaines conditions. L'illégalité d'un licenciement « ordinaire » (*ordentlich*), c'est-à-dire prononcé avec préavis (à l'inverse du licenciement « non ordinaire » : *außerordentlich*, prononcé normalement pour faute grave et sans préavis), peut résulter :

* Version remaniée et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 62, juillet 2003

- d'un vice de forme (absence de lettre de licenciement, par exemple),
- du non-respect des règles procédurales (obligation d'informer préalablement le conseil d'établissement des motifs du licenciement, par exemple),
- de l'absence de la permission préalable délivrée par les instances administratives pour licencier des salariés jouissant d'une protection spécifique (handicapés, etc.),
- de l'absence d'une cause justifiant « socialement » le licenciement.

Un licenciement est « socialement injustifié » (art. 1 de la Loi KSchG) lorsqu'il n'est pas causé par des motifs personnels, un comportement fautif du salarié ou par des exigences économiques pressantes qui s'opposent au maintien du salarié en emploi. Cette condition : être socialement justifié, ne s'applique qu'aux licenciements prononcés dans un établissement de plus de 10 salariés (plus de 5 auparavant) et si le salarié en cause a une ancienneté de plus de 6 mois. Cette condition de la légalité du licenciement n'est contrôlée par les tribunaux que si le salarié intente un procès dans un délai de 3 semaines après la notification du licenciement – si non, il y a forclusion.

Le cas particulier des licenciements pour motif économique

Un licenciement pour motif économique (*betriebsbedingte Kündigung*) est socialement justifié à condition que (1) il y ait soit des impératifs urgents pour l'établissement soit des raisons externes (recul des commandes, par exemple) ou internes (rationalisation, restructuration, mise en œuvre de nouvelles technologies, etc.) qui s'opposent à la continuité de l'emploi d'un ou de plusieurs salariés ; que (2) le reclassement soit impossible ; et que (3) soient respectés les critères du « choix social » (*soziale Auswahl*) visant à protéger les salariés les plus âgés, ceux qui ont la plus grande ancienneté dans l'entreprise, ceux qui ont charge de famille, et les handicapés.

En application de la Loi sur la Constitution interne des entreprises (*Betriebsverfassungsgesetz*), dans les entreprises de plus de 20 salariés, un licenciement collectif pour motif économique ne peut être prononcé qu'après la négociation d'une compensation des intérêts (*Interessenausgleich*) et d'un plan social (*Sozialplan*) par l'employeur et le conseil d'établissement (*Betriebsrat*). Sa finalité est d'atténuer, ou au moins de compenser, les inconvénients issus du licenciement. Si, malgré tout, un salarié s'estime victime d'un licenciement économique « socialement injustifié », il dispose d'un délai de 3 semaines pour saisir le tribunal du travail (*Arbeitsgericht* ; il applique l'échevinage). Le plaignant peut faire appel auprès du *Landesarbeitsgericht* puis, en dernière instance, auprès du Tribunal fédéral du travail (*Bundesarbeitsgericht*).

La sanction de l'illégalité d'un licenciement prévue par la loi est toujours la réintégration, même s'il s'agit d'une illégalité légère, et quelle que soit sa nature. Autrement dit : un licenciement illicite n'a pas pour effet de rompre le contrat. Le dispositif d'un jugement du fond dit que le contrat de travail n'est pas résilié par le licenciement. De plus, le salarié peut réclamer la rémunération de la période écoulée depuis la fin du préavis. C'est un grand risque pour l'employeur, surtout si le litige dure longtemps. Il s'agit d'une sanction pécuniaire qui accompagne celle de la réintégration. Cela signifie que, en principe, ni l'employeur ni le salarié n'a le choix entre réintégration ou indemnité.

Il n'y a qu'une exception à ce principe, mais très peu appliquée : sur demande du salarié, le tribunal peut (art. 9 KSchG) résilier le contrat et condamner l'employeur à payer une indemnité si la réintégration est inacceptable pour le salarié ou, sur demande de l'employeur, procéder de même s'il y a des raisons particulières (impossibilité d'une coopération normale après la réintégration) ou s'il s'agit d'un cadre supérieur.

Or la réalité est autre : normalement, après un licenciement illégal, même s'il a intenté un procès contre son employeur en demandant sa réintégration, le salarié ne veut

pas réintégrer son poste de travail ; il sait très bien que l'employeur pourrait lui rendre la vie dure. En outre, une procédure devant le tribunal dure en moyenne 9 mois à partir de l'introduction de la demande ; entre-temps, le salarié licencié perd le contact avec ses collègues et préfère chercher un emploi ailleurs. Ainsi, l'employeur et le salarié sont souvent prêts à négocier une transaction qui peut être conclue soit en dehors des tribunaux soit devant les juges. Elle contient des concessions mutuelles : le salarié ne conteste plus la légalité du licenciement ; en contrepartie, l'employeur verse une indemnité au salarié, dont le montant est à négocier. La sanction de la réintégration se transforme ainsi dans environ 95 % des cas en une indemnisation de la rupture du contrat, qui n'est pas prévue ou imposée par la loi et qui ne peut se faire qu'avec l'accord du salarié, mais que le juge propose et favorise assez souvent.

La réforme tient compte de la plupart des critiques du droit des licenciements

La pratique généralisée des transactions en cas de licenciements contestés est depuis longtemps controversée. Un premier groupe de critiques porte sur la divergence entre le principe légal de la réintégration et la pratique : contrairement au droit, les contentieux concernant les licenciements sont dans la plupart des cas intentés pour toucher des indemnités par transaction plus que pour atteindre la réintégration. Ces critiques dénoncent souvent aussi la pratique de l'indemnisation elle-même, qui entretient l'arbitraire dans la fixation d'indemnités négociées au cas par cas par l'employeur et le salarié. En effet, le droit allemand ne prévoit généralement d'indemnisation que dans un seul cas : celui d'un plan social, à conclure entre l'employeur et le conseil d'établissement, et qui permet au salarié de réclamer une indemnité de rupture de contrat en s'appuyant sur les dispositions de ce plan social. Mais l'obligation pour l'employeur de conclure un plan social n'existe que sous des conditions restreintes (existence d'un conseil d'établissement, plus de 20 salariés dans l'entreprise, licenciements collectifs suffisamment nombreux) ; et seulement 8 % environ des licenciements sont prononcés dans ce cadre.

Un second groupe de critiques vise l'inégalité des salariés face aux droits de protection. L'inégalité la plus manifeste réside dans l'absence de contrôle judiciaire de la légitimité des licenciements dans les petits établissements. Normalement, dans un tel établissement, l'employeur respectant le préavis peut licencier librement sans avoir à craindre une réintégration demandée par le salarié et, par conséquence, sans se voir contraint à payer une indemnité. Une inégalité existe également dans les chances qu'ont les salariés d'obtenir facilement – sans devoir intenter un procès, sans transaction – une indemnité de rupture par un plan social. Celui-ci suppose en effet l'existence d'un conseil d'établissement (exigible à partir de 5 salariés seulement) et ne doit être conclu que sous certaines conditions.

Le principal reproche du côté des employeurs à l'état du droit est l'effet prétendument négatif sur l'emploi du régime de protection contre le licenciement, l'imprévisibilité des conséquences d'un licenciement éventuellement jugé illicite dissuadant l'employeur d'embaucher. Dans ce contexte, certains déplorent que, le seuil d'exemption pour les petits établissements étant trop bas, les PME hésitent à embaucher, craignant des difficultés ultérieures en cas de licenciement qu'elles devraient justifier devant les juges.

Plus généralement, c'est donc l'imprévisibilité du contrôle judiciaire d'un licenciement qui gêne les entreprises et les empêche d'augmenter leurs effectifs. L'attitude du salarié qui a intenté un procès est en effet imprévisible : continuera-t-il à demander sa réintégration ou sera-t-il prêt à accepter une indemnité par transaction dont la hauteur n'est pas prévisible non plus ? Certains déplorent également que les conditions d'un licenciement pour motif économique donnent une trop grande marge à l'appréciation du juge, surtout en ce qui concerne le contrôle de l'ordre de licenciement. Outre les critères classiques comme l'ancienneté, l'âge et les charges familiales, la jurisprudence prend en effet en compte d'autres circonstances personnelles comme un handicap, l'état de santé, etc. –autant de facteurs renforçant l'imprévisibilité d'un jugement.

La réforme diminue la protection des salariés et rend plus prévisibles les conséquences d'un licenciement

La réforme du droit de protection contre les licenciements n'apporte pas un renforcement du principe de la réintégration par rapport à la pratique de l'indemnisation par transaction de la rupture d'un contrat de travail. Pour renforcer la réintégration, on aurait pu, par exemple, proposer l'extension du droit du salarié licencié à être maintenu dans son emploi jusqu'à ce qu'une décision judiciaire sur la légalité du licenciement soit rendue. Les modifications n'entendent pas non plus rétablir une certaine égalité entre différents groupes de salariés en ce qui concerne le droit à la réintégration ou à l'indemnisation en cas de rupture : salariés de petites ou de grandes entreprises ; salariés représentés par un conseil d'établissement ou non ; salariés licenciés couverts par un plan social ou non ; salariés qui trouvent toute de suite un nouvel emploi ou non. Pour se rapprocher d'un tel but, on aurait pu envisager une abolition ou une atténuation des privilèges des petits établissements et/ou la création d'un système d'indemnisation, qui existe parallèlement à côté du droit à la réintégration, en donnant le choix à chaque salarié licencié de demander la réintégration ou une indemnité dont le montant serait fixé par la loi. Ce sont les critiques selon lesquelles le droit serait trop strict et que la pratique manquerait de sécurité juridique, deux facteurs prétendument défavorables à l'emploi, qui l'ont emporté.

Cependant, le gouvernement n'a pas abandonné le principe de la réintégration en le remplaçant par exemple par un système d'indemnisation. Le premier principe est symbolique car il reflète l'idée de la parité entre capital et travail : une perte d'emploi contre le gré du salarié n'est possible que s'il y a des raisons suffisantes. Les syndicats veillent à ce que cet acquis social conquis de haute lutte après la guerre reste en vigueur. Mais le gouvernement Schröder réduit la portée du principe de la réintégration en restreignant le contrôle judiciaire de la « justification sociale » du licenciement par trois opérations :

- d'abord il a élevé le seuil d'application de la Loi contre les licenciements, prévoyant ce contrôle, de plus de 5 à plus de 10 salariés dans un établissement. Cette réforme ne concerne que ceux qui ont été embauchés après le 1^{er} janvier 2004 ;
- il restreint en outre le contrôle judiciaire sur l'ordre du licenciement. Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'employeur qui licencie ne doit plus prendre en compte que 4 critères : l'ancienneté, l'âge, les charges familiales et un éventuel handicap. Ces salariés dont l'emploi est dans l'intérêt légitime de l'établissement du fait de leurs connaissances, compétences et

prestations ou afin d'assurer une pyramide d'âges équilibrée du personnel ne doivent pas être inclus dans l'ordre du licenciement ;

- enfin, le contrôle judiciaire des exigences urgentes de l'établissement qui s'opposent à une continuité de l'emploi d'un ou plusieurs salariés, d'une part, et de l'ordre de licenciements, d'autre part, est moins strict si le conseil d'établissement et l'employeur (en concluant une compensation des intérêts dans le cadre d'un licenciement collectif) se mettent d'accord sur une liste des salariés à licencier. Une telle liste a valeur de présomption quant à la justesse de la suppression de l'emploi et de l'ordre de licenciement.

Le gouvernement Schröder a également pris en compte des critiques invoquant l'imprévisibilité d'un litige sur la légalité d'un licenciement et les risques qui en résultent pour l'employeur. Il a ainsi étendu le délai de 3 semaines pour contester la justification sociale d'un licenciement, sous peine de forclusion, à (presque) toutes les raisons qui peuvent rendre un licenciement illégal. L'employeur jouit donc d'une sécurité juridique plus importante qu'avant lorsque le délai de 3 semaines n'est pas respecté par le salarié licencié.

Il reste à mentionner une petite modification de la loi, qui contribue à éviter des litiges sur les licenciements et facilite un départ indemnisé du salarié licencié : en cas de licenciement pour motif économique, l'employeur peut maintenant promettre dans la lettre de licenciement une indemnité (50 % du salaire brut mensuel par an d'ancienneté), une promesse soumise à la condition que le salarié ne contestera pas le licenciement pendant le délai de trois semaines. Un tel départ indemnisé, qui correspond assez souvent aux intérêts du salarié licencié, dépend cependant encore totalement de la volonté de l'employeur ; celui-ci n'est pas obligé de faire cette offre.

POUR PORTER UN JUGEMENT APPROPRIÉ sur la réforme du droit des licenciements et pour arriver à une évaluation de celle-ci, on doit prendre en compte au moins cinq aspects. Le premier : relever le seuil d'application de la Loi sur la protection contre les licenciements de 6 à 11 salariés provoque une réaction de la jurisprudence qui risque d'aboutir à une autre insécurité juridique (certainement pas voulue par les critiques de la KSchG). Compte tenu du fait qu'à long terme environ un tiers de la population au travail n'aura pas, du fait de la réforme, la possibilité de contester les raisons justifiant un licenciement « ordinaire » avec la possibilité d'être réintégré au cas où les justifications ne sont pas suffisantes (le seuil d'application de la loi étant rehaussé à 10 salariés, le nombre d'entreprises non concernées par la loi de protection contre le licenciement augmentera en conséquence), la jurisprudence va renforcer et établir un droit de protection contre des licenciements 'de deuxième classe' pour les salariés dans les établissements de 10 salariés ou moins en utilisant les principes de bonne foi ou des bonnes mœurs. Ainsi les juges exercent un contrôle minimum sur les licenciements dans les petits établissements, contrôle qui est exigé par les droits fondamentaux et les principes de la Loi fondamentale.

En second lieu, la réforme renforce la responsabilité des représentants élus du personnel en cas de licenciements collectifs en donnant la possibilité d'établir une liste des salariés à licencier avec la présomption de sa justesse. Il est évident que l'efficacité d'une protection contre le licenciement ne dépend pas seulement de l'état du droit mais aussi de l'influence et de la force de la représentation collective. Se pose la question de

savoir si, vu l'affaiblissement des syndicats, les représentations élues du personnel sont toujours aptes et prêtes à assumer cette responsabilité, c'est-à-dire à résister, si nécessaire, aux intentions d'un employeur pour trouver des solutions équitables.

Troisième aspect : dès avant la réforme de la Loi sur la protection contre le licenciement, le législateur avait ouvert une large brèche offrant aux employeurs, grâce aux CDD, une possibilité de rupture très largement utilisée (environ 20 % des ruptures de contrat). Simultanément à la réforme, le législateur a facilité en outre le recours de l'employeur à l'intérim. Il faut savoir aussi que, selon des recherches empiriques (Bielinski et al.), les licenciements ne représentent qu'environ 32 % des ruptures de contrats. Environ 20 % de ces licenciements ont été contestés devant les tribunaux, et moins de 5 % des litiges donnent lieu à un jugement de réintégration ; environ la moitié de ces litiges débouche sur une transaction avec indemnisation.

Quatrième aspect : il manque des recherches représentatives et fiables sur les effets préventifs de la protection juridique contre les licenciements, c'est-à-dire sur les questions de savoir jusqu'à quel degré celle-ci a pu empêcher ou atténuer le prononcé des licenciements, quel rôle jouent les tribunaux du travail à cet égard et quel rôle, les conseils d'établissement en tant qu'institutions représentatives. De plus, il n'y a pas d'expertises établissant de manière concluante qu'une dérégulation, un affaiblissement ou une simplification de la protection juridique contre les licenciements aurait des répercussions sur le comportement d'embauche des employeurs.

Enfin, cinquièmement : face à ces observations et constats, on peut douter de la nécessité de cette réforme de la Loi sur la protection contre le licenciement et de l'utilité des propositions évoquées ci-dessus. Le gouvernement Schröder, confronté à un taux de chômage croissant, redoute qu'on lui reproche de ne pas agir, d'autant que l'opposition et les fédérations patronales réclament une diminution encore plus radicale de la protection contre le licenciement (par exemple élèvement du seuil d'application de la Loi à 20, voire 50 salariés) ; il y a même des plaidoyers pour son abolition totale.

Indications bibliographiques

BIELENSKI H., PFARR S., « Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses : Wahrnehmung und Wirklichkeit », *Arbeit und Recht*, 2003

KRONBERGER KREIS, *Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt*, Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurter Institut, *Schriftenreihe*, vol. 41/2004

« Licenciement économique et pouvoir des juges en RFA. Un entretien avec le juge Meinhard Zumfelde », *Regards sur l'économie allemande*, n° 56/2002

PREIS U., « Reform des Bestandsschutzrechts im Arbeitsverhältnis », *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2003

GROUPE D'ÉTUDE FRANCO-ALLEMAND SUR LE CONTENTIEUX DU TRAVAIL (Gefact), « Le plan social et le juge », 2004, disponible sur le site : www.cirac.u-cergy.fr

RAAB Th., « Der erweiterte Anwendungsbereich der Klagfrist gemäß § 4 KSchG », *Recht der Arbeit*, 2004.

– II –

**UN PARTENARIAT SOCIAL
EN QUÊTE DE
NOUVELLES FORMES DE RÉGULATION**

Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche ?

Alain Lattard

*La mondialisation, qui renforce la concurrence des pays à bas salaires, la flexibilité croissante du tissu productif, où les réseaux d'entreprises se décomposent et se recomposent pour optimiser la chaîne de la valeur, rendent aujourd'hui problématique la référence de branche au cœur de la négociation collective en Allemagne. Certes, le système allemand s'est adapté ; mais la crise force maintenant à redéfinir les règles du jeu. La question est de savoir ce qui pourra subsister de la norme uniforme de branche et quelles répercussions son affaiblissement aura sur le système global des relations du travail. **

Outre-Rhin, l'essentiel des débats sur les relations professionnelles porte sur la négociation collective de branche. C'est à ce niveau que sont définis avec une grande régularité les standards de rémunération et de conditions de travail valables pour toute une région ou même pour l'ensemble du territoire. La forte centralisation du syndicalisme, l'absence d'intervention de l'Etat et la claire définition des rôles créent une forte visibilité de l'évolution de la condition salariale, des grands équilibres macro-économiques et des rapports de force macro-sociaux.

Branche / entreprise : un dualisme horizontal de la négociation

La législation laisse l'établissement à l'écart de la négociation collective, en raison d'une stricte séparation entre la sphère de la négociation collective proprement dite et celle des relations du travail au sein de l'établissement. Ces deux sphères se distinguent à la fois par la logique de représentation et le mode d'élaboration des compromis. Celle de la négociation collective, qui ressort de la loi *Tarifvertragsgesetz* (TVG), débouche sur des *Tarifverträge* (conventions collectives), met en présence les syndicats de salariés et d'employeurs (organisations à adhésion libre) dans le cadre d'une négociation qui peut passer par le recours à la grève ou au lock-out. Y sont fixées des normes générales en matière de conditions de travail s'imposant à toutes les entreprises et établissements de la branche dès lors que ceux-ci sont affiliés aux organisations d'employeurs et les salariés, aux syndicats ayant négocié.

Dans les entreprises et les établissements, il existe un autre espace de négociation, où l'interlocuteur de la direction n'est pas le syndicat (il n'y a pas de section syndicale d'entreprise), mais le conseil d'établissement (ou d'entreprise). Ce *Betriebsrat* n'est pas un organe mixte comme en France : le patron n'y siège pas et il ne comporte pas de membres nommés par les syndicats. Il ne comprend que des membres élus qui, même

* Inédit

s'ils sont issus de listes syndicales, ne mettent pas en œuvre le droit de coalition, mais siègent en tant que représentants de leurs électeurs, c'est-à-dire tous les salariés de l'établissement, syndiqués ou non. Ce *Betriebsrat* est tenu de travailler dans une logique participative, plus précisément dans un esprit que la loi correspondante, la loi sur la Constitution interne de l'entreprise (*Betriebsverfassungsgesetz*, BVG), qualifie de « *collaboration confiante* » avec l'employeur (art. 2 al. 1). Les conflits d'intérêts dans l'entreprise ne sont pas niés, mais ils ne peuvent pas être réglés par la force. S'il y a droit de codécision et que les points de vue s'affrontent, le compromis ne peut résulter que de procédures de conciliation ou, en dernier ressort, d'un recours à la juridiction du travail.

Syndicats et organisations d'employeurs en Allemagne

Si on met à part les organisations de fonctionnaires, dont les membres n'ont pas le droit de grève, il existe **3 centrales syndicales de salariés**. La principale est le *Deutscher Gewerkschaftsbund* : Union syndicale allemande, DGB (7 millions de membres). Elle réunit 8 syndicats de branche (ou multibranches) dont les plus importants sont Ver.di (services) et IG-Metall (métallurgie ; 2,4 millions chacun). Ces syndicats recrutent tous les salariés d'une branche ou d'un groupe de branches, indépendamment de leur métier, de leur statut professionnel (ouvrier ou employé) comme de leurs préférences confessionnelles et politiques. L'objectif est donc un syndicalisme unitaire permettant l'implantation d'un seul syndicat par entreprise.

Le DGB regroupant environ 80 % de l'ensemble des syndiqués, cet objectif est largement réalisé. Cependant, deux autres centrales font ou ont fait, à la marge, concurrence au DGB. C'était d'une part le cas du DAG (*Deutsche Angestelltengewerkschaft* : Syndicat allemand des employés, moins de 500 000 membres), qui ne syndiquait que des employés, lui aussi indépendamment des tendances politiques et religieuses. Depuis 2001, il a rallié Ver.di et fait donc partie aujourd'hui du DGB. Il s'agit d'autre part du CGB (*Christlicher Gewerkschaftsbund* : Union syndicale chrétienne), organisé selon le principe de branche, mais uniquement pour les salariés adhérant aux valeurs chrétiennes. Il compte environ 300 000 membres. Au total, DGB, DAG, CGB, mais aussi DBB (*Deutscher Beamtenbund* : Union syndicale des fonctionnaires) compris, on estime que de 25 à 30 % des salariés allemands sont membres d'un syndicat.

Du côté patronal, la particularité des syndicats est de représenter séparément intérêts sociaux et économiques. Le patronat agit et s'exprime d'une part via le canal d'organisations économiques (*Wirtschaftsverbände*), différenciées par branches et par secteurs (pour l'industrie, la principale organisation est le BDI, *Bundesverband der deutschen Industrie* : Union fédérale de l'industrie allemande) et d'organisations d'employeurs (*Arbeitgeberverbände*). Les premières ne s'occupent que de questions économiques et techniques ; seuls les syndicats d'employeurs (*Gesammetall* pour la métallurgie) participent à la négociation collective de branche. Leur centrale est le BDA (*Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände*).

Les syndicats de salariés sont confrontés depuis quelque 15 ans à de graves problèmes de recrutement. Ils y réagissent en cherchant à regrouper leurs forces, mais les fusions qui ont fait passer le nombre de syndicats de 17 (fin des années 1980) à 8 aujourd'hui n'ont pas rendu le syndicalisme plus attractif. Parallèlement, ces dernières années, les organisations d'employeurs perdent elles aussi de leur substance. On voit donc le soubassement organisationnel du système de négociation collective s'effriter dangereusement.

Enfin, et c'est le point-clef, il n'y a pas seulement dualisme entre la branche et l'établissement, mais aussi hiérarchie. La convention collective s'impose « *de façon immédiate et contraignante* » (TVG, art. 4 al. 1) aux parties contractantes, donc à leurs mandataires, qui peuvent en revendiquer individuellement le bénéfice devant la justice. Elle définit donc le cadre dans lequel doivent s'inscrire les relations de travail au niveau de l'établissement. Cela signifie que les accords d'établissement (*Betriebsvereinbarung*) sont subordonnés à la convention collective. Ils ne peuvent y déroger, sauf en étant plus favorables au salarié (*Günstigkeitsprinzip*) ou si la possibilité de clauses dérogatoires (*Öffnungsklausel*) a été expressément mentionnée dans la convention collective qui les lie. Cette subordination est rappelée dans la loi BVG où, parmi les compétences générales du conseil d'établissement, figurent, par ordre décroissant dans la hiérarchie des

normes, l'obligation de faire respecter les lois, règlements, règles sanitaires, conventions collectives, accords d'entreprise (art. 80). En outre, l'art. 77 al. 3 indique que « *les rémunérations et autres conditions de travail, qui sont effectivement ou habituellement réglées par convention collective, ne peuvent faire l'objet d'un accord d'établissement* », à moins que la convention collective ne l'autorise explicitement.

L'observateur français retrouve là des éléments connus, ne serait-ce que la notion d'ordre public social avec sa hiérarchie des normes et le principe de la clause plus favorable. Mais les différences sautent aux yeux : en France, le dualisme représentativité syndicale / représentativité électorale y traverse l'entreprise et détermine une interaction complexe entre une pluralité d'institutions, complexité accentuée par la faiblesse et le caractère concurrentiel du syndicalisme. Par comparaison, l'architecture allemande apparaît beaucoup plus claire. La branche et l'établissement constituent les deux niveaux de ce qu'on pourrait appeler un 'dualisme horizontal', niveaux distincts par leurs institutions, leurs modes de règlement des conflits et les acteurs qui y interviennent.

Ce cadre permet, 'à l'étage supérieur', la définition, dans trois types de conventions collectives, spécifiques selon leur objet, de normes uniformes, concernant principalement le niveau de salaire (*Lohntarifvertrag*), le système de rémunération et les grilles de classification (*Rahmentarifvertrag*), ainsi que d'autres éléments généraux des conditions de travail. Ces éléments sont fixés dans les *Manteltarifverträge* qui ont une durée supérieure à celle des autres conventions. Au niveau de l'établissement, si on excepte ce qui relève des compétences propres du *Betriebsrat*, la négociation ne porte en revanche que sur une spécification éventuelle de ces normes générales et sur leur mise en œuvre. Cette division du travail est moins opératoire dans le cas d'un accord maison (*Haus-tarifvertrag*) aux normes d'emblée spécifiques à l'entreprise, mais elle garde sa pertinence si l'entreprise comporte plusieurs établissements (exemple : Volkswagen).

Subsidiarité sociale et partenariat conflictuel

La convention de branche, née avant la Première Guerre mondiale, s'est généralisée dès les années 1920 dans des secteurs encore dominés par le mode de production artisanal (en particulier l'imprimerie et le bâtiment). Elle se situe à la rencontre de deux préoccupations qui, pour être typiques de la fin du XIX^e siècle, trouvent un écho dans certains arguments de la discussion actuelle : la volonté syndicale d'assurer aux salariés un niveau minimum de revenus ; ou, dans le cas d'entreprises dans des activités nécessitant une main-d'œuvre abondante et qualifiée, le souhait des employeurs de neutraliser leur concurrence sur le facteur travail. Symétriquement, l'institution du conseil d'entreprise (1920) procède aussi d'une tradition consensuelle séculaire, qui conçoit l'entreprise comme communauté de production et veut donc logiquement la soustraire à la sphère des relations sociales conflictuelles, en premier lieu à la lutte pour la fixation du salaire.

Dans l'économie sociale de marché de l'après Seconde Guerre mondiale, la norme conventionnelle de branche a plusieurs raisons d'être valorisée. Elle a d'abord manifesté l'efficacité du principe de l'autonomie contractuelle (*Tarifautonomie*) qui découle de l'art. 9 al. 3 de la Loi fondamentale : les partenaires sociaux négocient salaires et conditions de travail sous leur propre responsabilité, sans intervention de l'Etat, leurs accords ayant la même validité qu'une norme juridique d'Etat. L'efficacité de cette subsidiarité sociale se mesure à la capacité du système contractuel allemand, jusqu'à il y a

peu inentamée, d'établir des minima salariaux de branche effectivement respectés. Tandis qu'en France, les seuils conventionnels minimaux sont souvent inférieurs au SMIC, en Allemagne, la loi sur la fixation de conditions de travail minimales (*Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen*) de 1952, qui permet à l'Etat d'intervenir en cas de carence de la négociation collective, n'a jamais été employée. Quant à la procédure d'extension des conventions collectives, qui existe aussi outre-Rhin, elle est très peu utilisée, du fait de la prégnance des normes négociées. Enfin, jusqu'il y a peu, la norme conventionnelle s'imposait aussi à la politique de l'emploi (rémunération des *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*, équivalents allemands des TUC ou CES).

La convention de branche est d'autre part appréciée comme le produit d'un système de négociation capable de générer des compromis en canalisant les conflits sociaux. Si en France, la grève est souvent déclenchée pour ouvrir une négociation, en Allemagne, elle n'est que le moyen ultime de la faire aboutir. Cette différence s'explique par le respect mutuel que s'inspirent les partenaires sociaux, expression d'une culture de dialogue, mais aussi d'un rapport de force assez équilibré. Il est vrai que les règles de ce « partenariat conflictuel » (Müller-Jentsch, 1993) sont strictement codifiées par la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail : grèves politiques et sauvages sont interdites, la grève ne peut être déclenchée avant l'arrivée à échéance de la convention collective (obligation de paix contractuelle) ni avant épuisement de toutes les possibilités de négociation pacifique (*ultima ratio*).

La convention collective de branche doit aussi son statut de norme socialement reconnue à sa lisibilité économique. Elle s'applique à des branches dont la découpe est en général assez large, pour une durée connue, sensiblement égale d'une branche à l'autre, ce qui synchronise les évolutions et circonscrit les périodes d'incertitude. En outre, non seulement les 'petites branches' se calent sur les grandes, mais la branche qui ouvre le feu, souvent la métallurgie, donne le ton pour les négociations qui suivent, ce qui permet aux acteurs économiques de connaître rapidement le climat revendicatif.

Enfin, le système n'aurait pas cette solidité, ni cette validité, s'il n'avait jusqu'alors correspondu aux intérêts concrets des partenaires sociaux. Pour les syndicats et les salariés, le bénéfice est évident : la négociation des salaires et des conditions de travail, si elle restait au niveau de l'entreprise, ne compenserait la faiblesse du salarié individuel face à l'employeur qu'à l'intérieur de la marge locale de répartition des revenus et compte tenu du rapport de force à ce niveau. A l'échelle de la branche, la négociation permet un transfert de pouvoir bien plus net du fort au faible. Pour l'employeur, l'avantage est d'être déchargé du poids de la négociation. La délégation aux professionnels des organisations représentatives est un gage d'efficacité et elle permet, en séparant les rôles, de préserver le climat social au sein de l'entreprise. Le gain n'est pas négligeable lorsqu'on mise sur l'implication des salariés pour maximiser la productivité. Après accord, l'obligation de « paix contractuelle » dégage l'horizon social jusqu'à l'arrivée à terme du contrat. La convention de branche apporte par ailleurs au patron une limitation de la concurrence avec les autres entreprises sur le marché du travail en empêchant notamment la surenchère salariale dans les segments où la main-d'œuvre est très demandée. La stabilisation et l'homogénéisation des rémunérations facilitent aussi la gestion du noyau stable du personnel en réduisant le *turn-over*. Pour la main-d'œuvre qualifiée, même de statut ouvrier, la référence salariale unifiée s'accorde d'ailleurs bien à la

standardisation de la qualification du *Facharbeiter*, d'autant mieux reconnue par les employeurs qu'ils la dispensent et la certifient eux-mêmes par l'apprentissage dual.

Le *Flächentarifvertrag* dans un environnement économique nouveau

Ce modèle de négociation aboutit à des accords désignés par le terme de *Flächentarifverträge* pour souligner à la fois la diffusion territoriale de la norme conventionnelle et son effet uniformisant sur les niveaux de salaire. Cette uniformisation vaut à l'intérieur de la branche, mais renvoie aussi, du fait des effets de démonstration des branches pilotes sur une bonne partie de l'économie, à un effet structurel plus général de ce mode de négociation : la faible dispersion salariale propre à l'Allemagne.

Au plan économique, l'égalisation du coût du travail était justifiée au nom de l'innovation. Calé sur la moyenne de la branche, le niveau de rémunération est facilement supportable par les entreprises les plus performantes. Mais pour les autres, il représente un handicap qui force à réagir. La norme de branche incite donc à rationaliser, ce qui est considéré comme positif dans un pays où la quête de la productivité a toujours été essentielle dans la compétition internationale. Les syndicats en acceptent les risques pour l'emploi, car cette stratégie de modernisation permet aussi de maintenir les salaires à un niveau élevé. Ce raisonnement est remis en cause dès les années 1990. Trois évolutions y contribuent. D'abord l'épuisement du modèle de croissance fordiste et l'abandon des politiques keynésiennes qui y étaient adaptées. Avec la fin des gouvernements de coalition sociale-libérale disparaît la référence au keynésianisme, vision de la régulation économique conforme à une négociation plutôt uniforme et centralisée de la répartition primaire des revenus. Parallèlement, les années 1980 voient la prise de conscience que les pays développés sont de moins en moins compétitifs sur le créneau de la production de masse. Or, le régime de croissance alternatif, la production diversifiée de qualité, nécessite une remise en cause des rigidités. A la dérégulation prônée au niveau de la politique économique répond dès lors la volonté d'assouplir des modes d'organisation productive : de réorganiser le travail et de redéfinir frontières et structures de l'entreprise, placées sous le signe de la flexibilité. Deux des prémisses de la négociation collective traditionnelle, l'utilisation (et la rémunération) standardisée du facteur travail et l'identification de frontières de branche clairement dessinées sont donc remises en question.

La mondialisation aussi a des effets déstabilisateurs. Alors que la norme de branche avait pour raison première d'assurer la répartition des revenus en fonction d'une cohérence du tissu économique national, elle doit dorénavant tenir compte de la compétitivité du site de production, donc accepter que les coûts du travail soient inclus dans un *benchmarking* dont l'horizon est international. C'est pourquoi, dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, les repères habituels de la politique contractuelle, la productivité moyenne de la branche et l'inflation dans le cadre national, perdent de leur validité au profit de la rentabilité du capital ; or ce critère déplace l'horizon, à la fois en rétrécissant la perspective à l'entreprise et en étendant celle-ci au marché mondial.

A ces deux évolutions générales s'ajoute le choc de l'unification. La simple extension du droit du travail de la RFA aux nouveaux Länder ne suffit évidemment pas y implanter avec succès les relations du travail de l'ouest. A l'est, leur fonctionnement se heurte à la faiblesse des acteurs (en particulier du syndicalisme d'employeurs), à l'absence des traditions et techniques de négociation compatibles avec les nouveaux outils

institutionnels et juridiques, et surtout à une situation économique qui ne laisse guère de marges d'action normales. Sans parler des problèmes de management liés au changement de régime économique, les entreprises sont triplement pénalisées par un taux de conversion monétaire de 1 mark-Est pour 1 DM, par l'effondrement des marchés de l'Europe de l'est et par des accords conventionnels programmant l'alignement des salaires sur le niveau de l'ouest indépendamment de la hausse de la productivité (cf. p. Schröder, p. 71-78). A la différence de l'ouest, où les évolutions restent plus graduelles, les nouveaux Länder sont le lieu de remises en causes brutales qui, par effet de démonstration, exercent une influence en retour sur la politique contractuelle à l'ouest.

La flexibilisation de la négociation de branche

Face à ces contraintes, la négociation collective connaît une double érosion, interne et externe. Si elle perd en substance par rapport au modèle initial, il s'agit d'une adaptation consentie. Cette capacité d'adaptation est inscrite dans la flexibilité de l'articulation entre branche et entreprise. Certes, il y a les invariants que sont la hiérarchie entre les deux niveaux et le strict partage des compétences. Mais en dehors de ce cadre procédural et formel, la loi TVG ne dit rien de précis sur le contenu des conventions collectives et encore moins sur la répartition des thèmes de négociation entre branche et entreprise. C'est ce qui a permis, au cours de la décennie passée, d'évoluer dans le sens de l'assouplissement.

La prise en compte progressive de thèmes qualitatifs (comme l'humanisation du travail) amorce dès le début des années 1970 un transfert de la branche vers l'entreprise, car les problèmes abordés ne peuvent être réglés qu'au plus près de la production. Il faut attendre les accords de 1984 sur la réduction du temps de travail dans la métallurgie et l'imprimerie, qui ouvrent la voie aux 35 heures, pour qu'un seuil soit franchi. La réduction n'est en effet obtenue que contre l'acceptation d'une double flexibilisation : celle de l'objet de la négociation (le temps de travail) et celle de la procédure de négociation elle-même. Seul un cadre général est fixé au niveau de la branche et précisé lors d'une deuxième négociation entre patrons et conseils d'établissement. Au départ, les syndicats mettent tout en œuvre pour que, malgré cette décentralisation, le résultat reste uniforme. Mais ils ne peuvent empêcher, dans les accords prolongeant ceux de 1984, la diffusion et l'amplification de cette double flexibilité. En matière de temps de travail, presque toutes les conventions prévoient aujourd'hui des clauses de flexibilité. En ce qui concerne la modulation, les périodes de calcul du temps de travail moyen de référence sont presque partout de 12 mois. S'y ajoute, dans certains accords, une différenciation des horaires de référence en fonction de la qualification des salariés, la possibilité de réduire provisoirement le temps de travail sans compensation salariale ou encore l'autorisation de faire fluctuer le temps de travail à l'intérieur de marges prédéfinies, toujours pour préserver l'emploi.

La seconde vague de flexibilisation concerne les rémunérations : l'accord de 1993 dans la métallurgie à l'est convient d'une « clause de force majeure » (*Härtefallklausel*) permettant de s'écarter temporairement de la norme conventionnelle pour sauver des entreprises en difficulté. La solution a été depuis étendue à l'ouest et à d'autres branches. La flexibilité des salaires est certes moins systématique que celle du temps de travail et s'est surtout appliquée à la suppression d'éléments complémentaires de la rémunération

ou à la minoration des salaires d'embauche de certaines catégories (chômeurs de longue durée ou nouveaux entrants sur le marché du travail). Mais dans le contexte de crise structurelle que connaît l'économie allemande, la sauvegarde de l'emploi, initialement argument d'exceptionnalité, contribue finalement à banaliser l'idée de la modulation du coût du travail au service des impératifs économiques de chaque entreprise.

Si ces flexibilisations relativisent la norme unificatrice du *Flächentarif*, elles reflètent aussi son adaptation contrôlée, dans la mesure où les partenaires sociaux gardent au niveau de la branche un droit de regard (et de veto) sur la modulation ou la mise entre parenthèses des références conventionnelles. La décentralisation de la négociation s'opère dans le cadre des clauses dérogatoires de la convention collective, qui définissent les matières renvoyées à la négociation d'entreprise, ainsi que les règles de dérogation et même, souvent, les procédures de la négociation. On reste donc formellement fidèle aux normes de la loi TVG. Mais en pratique, une part croissante de la négociation est transférée à l'entreprise, incombant donc au *Betriebsrat*. Dans bien des cas, le respect de la hiérarchie des normes inscrite dans la loi ne tient plus qu'à un fil.

Compte tenu de la pression à laquelle sont soumis les conseils d'entreprise lorsque l'emploi apparaît menacé, ce lien est de plus en plus souvent rompu. On voit se multiplier les accords d'entreprise, conclus dans un contexte d'union sacrée pour éviter délocalisations et licenciements, ne respectant pas les normes conventionnelles. C'est en particulier le cas à l'est où les *Betriebsräte* sont moins puissants, supportent le poids de l'héritage culturel socialiste, qui bannissait toute idée d'autonomie par rapport à la logique économique, et doivent affronter une crise économique plus sévère qu'à l'ouest. Dans le paysage contractuel allemand, il y a donc une zone grise, plus importante à l'est, qui se caractérise par le non-respect des impératifs contractuels d'un commun accord entre patron et *Betriebsrat*. Par contraste avec les pratiques de décentralisation contrôlée, on peut parler à son sujet de « décentralisation sauvage » (Bispinck, 2003).

Cette évolution aux marges de la légalité révèle que la capacité d'adaptation du système n'a pas suffi à le stabiliser ; il apparaît autant menacé par l'érosion interne que par un phénomène parallèle d'érosion externe dû à la défection croissante des acteurs. En clair, de plus en plus d'entreprises se mettent en marge du système. Elles externalisent une partie des activités pour les rattacher à une branche affichant un moins-disant salarial. Mais la tendance lourde est la non-adhésion ou la résiliation de l'affiliation à une organisation d'employeurs. Ce choix reflète le souhait (plutôt minoritaire) de négocier une convention d'entreprise individualisée. Plus souvent, il illustre le refus de tout lien contractuel. Les organisations d'employeurs ont tenté en vain d'y réagir en fondant des associations parallèles, dispensant information et conseil juridique, mais n'étant pas assujetties à une convention collective (*Verband ohne Tarifbindung – OT-Verband*).

Si l'abstention organisationnelle a toujours existé (surtout dans les PME), elle se banalise, essentiellement dans les secteurs à forte croissance, porteurs de l'économie de demain, comme l'informatique et la communication d'entreprise, où elle tient au grand nombre de jeunes et petites sociétés, et bien plus encore à une incompatibilité structurelle et culturelle avec l'organisation collective. L'institut de recherche IAB de l'Agence fédérale pour l'emploi a évalué l'ampleur de cette 'non-organisation' : en 2003, 62 % seulement des salariés de l'ouest et 43 % de ceux de l'est peuvent se prévaloir d'une couverture conventionnelle. Qui plus est, beaucoup d'entreprises théoriquement liées

par une convention pratiquent des salaires inférieurs aux normes (pas moins de 30 % dans la métallurgie). Enfin, le nombre des conventions d'entreprise a triplé depuis 1990. La convention collective de branche, autrefois mécanisme de régulation central des relations professionnelles, perd rapidement de sa pertinence.

Quelle réforme pour le *Flächentarifvertrag* ?

Face à la crise, les points de vue sont établis depuis le milieu des années 1990. Il y a d'abord les dérégulateurs radicaux, pour qui l'hétérogénéité croissante du tissu productif, la dynamique des marchés, la fragmentation des intérêts exigent une différenciation des rémunérations. C'est donc seulement au niveau de l'entreprise qu'il faudrait négocier. Le *Betriebsrat* devrait se substituer au syndicat, ce qui suppose de faire sauter les verrous législatifs l'empêchant de jouer ce rôle. Ce point de vue, partagé par la Confédération de l'industrie BDI, traduit la rivalité entre les deux branches du patronat. Mais le mode de négociation décentralisé prôné au sein des organisations économiques priverait les syndicats d'employeurs de leur fonction essentielle, celle d'agréger les intérêts sociaux par delà la pure logique de gestion économique. Cette décentralisation radicale de la négociation rendrait obsolète la différenciation traditionnelle entre *Wirtschaftsverband* et *Arbeitgeberverband*, en un mot : elle abolirait une division du travail marquant une certaine autonomie des paramètres sociaux dans l'économie sociale de marché.

Les syndicats d'employeurs, quant à eux, défendent la convention de branche : elle protège de la grève, évite une négociation trop révélatrice de la situation économique de terrain et donnant prise aux surenchères. Ce point de vue reflète l'attachement des grandes entreprises à une norme qui fait référence à une productivité moyenne de branche, moindre que la leur, et qui prévoit des modalités de flexibilisation dont leur taille permet de profiter. Mais pour le BDA et les grands patrons, le système ne peut préserver ses vertus qu'au prix d'une réforme profonde. La convention de branche doit être recentrée sur des minima et des règles générales, afin de laisser suffisamment de choix aux entreprises par le biais d'options ou de clauses dérogatoires.

On pourrait penser que la réforme est en bonne voie. Ce serait oublier que, dans le rapport de force favorable aux organisations patronales créé par le contexte socio-économique, parler de réforme du système de négociation sert moins à désigner des mesures précises qu'à exercer une pression sur les syndicats pour obtenir des concessions supplémentaires. Le débat récent sur l'allongement du temps de travail et les accords conclus chez Siemens ou DaimlerChrysler l'illustrent : la formule initiale de flexibilisation du temps de travail en échange de sa réduction a cédé le pas à l'allongement des horaires s'ajoutant à leur flexibilisation. La réforme prônée par les employeurs vise, de même, à modifier sensiblement le caractère des accords conventionnels : ils ne définiraient plus une rémunération moyenne (jusque là, le salaire de référence était significativement la rémunération du jeune ouvrier qualifié, pas celle de la catégorie inférieure dans la grille de qualification), mais des minima auxquels s'ajouteraient des composantes salariales dépendant de la performance du salarié et des résultats de l'entreprise.

Face à de telles évolutions, la position des syndicats est fragilisée. Et le divorce avec le SPD est consommé. Dans son discours de présentation de l'*Agenda 2010*, le chancelier Schröder n'a pas hésité à agiter une menace : si les partenaires sociaux ne multiplient pas les pactes pour l'emploi au niveau des entreprises, en clair : si les syndicats ne

permettent pas au *Betriebsrat* de faire les concessions salariales qu'ils ont refusées à l'échelle macro-économique, le gouvernement n'hésitera pas à réformer la législation. Cette menace pourrait devenir réalité avec la probable arrivée au pouvoir d'un gouvernement chrétien-démocrate en 2005. Dans un projet de réforme du droit du travail déposé au Bundestag en juin 2003, le groupe parlementaire CDU/CSU indiquait vouloir réinterpréter le principe de faveur en faisant entrer en ligne de compte dans toute négociation d'entreprise dérogatoire à la convention les bénéfices d'une amélioration de l'emploi pour les salariés, pour peu que ceux-ci aient approuvé l'accord à une majorité des 2/3. Un pacte d'entreprise pour l'emploi pourrait lui aussi s'écarter de normes conventionnelles sous réserve d'une approbation du personnel et de l'absence d'un veto des signataires de la convention. La dérégulation prévue est moins radicale que ne le souhaiteraient les patrons les plus libéraux, mais elle achèverait de remettre en cause la hiérarchie de l'ordre public social et la prévalence de la branche sur l'entreprise.

Le gouvernement Schröder a déjà relativisé la norme conventionnelle par ses réformes. Pour fluidifier le marché du travail, il a entre autres modifié les conditions d'accès aux allocations chômage. Les agences pour l'emploi peuvent maintenant exiger d'un chômeur qu'il accepte tout emploi, pour peu que celui-ci satisfasse aux normes légales. Le respect du niveau conventionnel de rémunération n'entre donc plus en ligne de compte, et la porte est désormais ouverte au développement d'un secteur à bas salaires. Compte tenu des lacunes grandissantes du maillage contractuel, la croissance prévisible d'un tel secteur incite à aborder le thème, auparavant tabou, d'un salaire minimum. Si on s'engageait sur cette voie, la logique à l'œuvre outre-Rhin serait fondamentalement modifiée. Jusqu'alors, on excluait au nom de l'autonomie conventionnelle toute intervention de l'Etat dans la négociation salariale, autant pour protéger le pouvoir politique des conflits salariaux que pour désamorcer les conflits en les isolant. De fait, dans le contexte favorable du « miracle économique » et de la guerre froide, la recette avait fonctionné, l'autonomisation des acteurs sociaux contribuant à leur responsabilisation et à leur renforcement. La question est de savoir quelle est la meilleure politique dans le contexte actuel de leur affaiblissement. Faut-il limiter l'autonomie pour compenser le déficit grandissant de régulation contractuelle ? Ou le remède ne risquerait-il pas d'aggraver le mal en délégitimant davantage une négociation déjà étiolée ?

L'AVENIR DU SYSTÈME DE NÉGOCIATION COLLECTIVE est incertain. Certes, les mécanismes de négociation continuent de fonctionner, mais les tendances à l'érosion, à l'œuvre depuis une décennie, n'ont pu être stoppées. L'érosion interne aboutit à une décentralisation de l'objet de la négociation, réduisant comme peau de chagrin la référence de branche. Même si les syndicats acceptent la modération et une plus grande différenciation salariale, s'ils intègrent une part de rémunération en fonction de la performance du salarié et des résultats de l'entreprise, si les clauses dérogatoires continuent de se diffuser, les réformes de la législation vont achever d'accentuer la décentralisation.

On en sous-estime les implications structurelles. Le transfert de la négociation vers l'entreprise pose un problème de ressource institutionnelle : du fait de la complexité des sujets, le *Betriebsrat* atteint les limites de sa compétence et, le recours à la grève étant interdit, il ne dispose pas de moyens de pression. S'ils étaient conséquents, les partisans d'une décentralisation radicale veilleraient à rééquilibrer le rapport de force, en limitant

l'impératif de collaboration confiante avec l'employeur ou en étendant les matières soumises à la codécision du *Betriebsrat* afin qu'elles concernent aussi la négociation collective décentralisée. Plus fondamentalement, le standard de branche, en limitant la concurrence entre les entreprises sur le marché du travail et en garantissant l'homogénéité salariale, était le seul instrument permettant encore au syndicalisme de transcender la logique d'entreprise. Ce n'est qu'en se démarquant des conseils d'établissement qu'il peut rester un « mouvement de réforme sociale ». Sans *Flächentarifvertrag*, de quel terrain d'action concret une organisation syndicale disposera-t-elle, au delà des appels et déclarations de principe, pour faire valoir la dimension macro-sociale de son action ?

L'érosion externe aussi a progressé de façon inquiétante. A la perte de représentativité des organisations d'employeurs s'ajoute la tendance de certaines d'entre elles à retarder ou même refuser la négociation. Tout laisse à penser qu'on s'oriente vers une situation de dualisme sectoriel, avec d'une part, des pans entiers de l'économie et/ou des catégories d'entreprise très mal couvertes et, d'autre part, un noyau ne préservant la culture conventionnelle qu'au prix de sa forte décentralisation. Dans ce secteur, le syndicat pourra certes garder un rôle central s'il est capable d'être le conseiller et le coordinateur de conseils d'entreprise de plus en plus sollicités. Encore faudra-t-il qu'il préserve assez de potentiel administratif et militant pour être réellement présent sur le terrain. Dans un contexte de désyndicalisation et donc de ressources rares, le pari n'est pas gagné.

Indications bibliographiques

- Des bilans annuels sont publiés par le ministère du Travail (*Bundesarbeitsblatt* mars), le Conseil des sages (*Sachverständigenrat* ; rapport annuel en novembre) et les syndicats (*WSI-Mitteilungen*, juillet et mars)
- ARTUS I., « Die Kooperation zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften als neuralgischer Punkt des Tarifsystems. Eine exemplarische Analyse an Beispiel Ostdeutschlands », *Industrielle Beziehungen*, 2/2003
- BISPINCK R., « Das deutsche Tarifsystem in Zeiten der Krise – Streit um Flächentarif, Differenzierung und Mindeststandards », *WSI-Mitteilungen* 7/2003, et « Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik – Eine schwierige Balance », *WSI-Mitteilungen* 5/2004
- BISPINCK R., SCHULTEN TH., « Verbetrieblischung der Tarifpolitik ? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten », *WSI-Mitteilungen* 3/2003
- HEGE A., « Le retour improbable à la normalité de la négociation collective, ou les dilemmes du mouvement syndical », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 92, janvier 2005
- KÄDTLER J., « Tarifpolitik und tarifpolitisches System », in SCHRÖDER W., WEBELS B., *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2003
- KIBLER L., LASSERRE R., *Tarifpolitik, ein deutsch-französischer Vergleich*, Francfort/M., 1987
- KIBLER L. et al., *Arbeitskampfkulturen, Recht und Strategien von Streik und Aussperrung im deutsch-französischen Vergleich*, Francfort/M.- New York, 1997
- LEMINSKY G., *Bewährungsprobe für ein Management des Wandels. Gewerkschaftliche Politik zwischen Globalisierungsfalle und Sozialstaatsabbau*, Berlin 1998
- MÜLLER-JENTSCH W. (ed.), *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, Munich, 1993
- SCHNABEL C., « Letzte Chance für den Flächentarifvertrag », *Wirtschaftsdienst* 1/2004
- SCHILD A., « Flächentarif und betriebliche Differenzierung », *Industrielle Beziehungen*, 2/2003
- SCHMIDT R., RÖBENACK S., HINKE, R., « Prekariisierung des kollektiven Tarifsystems am Beispiel der ostdeutschen Metallindustrie », *Industrielle Beziehungen*, 2/2003
- STREECK W., « Das Zukunftsmodell – der Flächentarifvertrag », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 1/1998
- STREECK W., REHDER B., « Der Flächentarifvertrag : Krise, Stabilität, Wandel », *Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper* 03/6, juillet 2003.

« Le modèle syndical allemand n'existe plus »

*Tertiarisation, globalisation des activités et intégration européenne remettent en question les fondements mêmes de la régulation sociale allemande : le partenariat entre fédérations patronales et syndicats au niveau de la branche. Comment le syndicalisme allemand relève-t-il ces défis ? Et comment, à l'aube de l'économie du savoir, le syndicat d'industrie IG Metall, un des co-fondateurs du modèle social allemand avec son homologue patronal, voit-il l'avenir d'une régulation née à l'ère industrielle ? – Un entretien avec Wolfgang Schröder (IG Metall). **

I. Bourgeois – La macro-régulation sociale au niveau de la branche est accusée d'inhiber la compétitivité allemande en générant des 'rigidités' dommageables à la croissance et l'emploi. De nombreuses voix s'élèvent pour en réclamer une réforme en profondeur ...

W. Schröder – ...c'est aux syndicats qu'il revient de moderniser cet instrument de régulation sociale, parce que la Loi fondamentale garantit l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux. Si le législateur s'immisçait, il mettrait à mal un facteur essentiel de la compétitivité du modèle économique et social allemand. Nous sommes parfaitement en mesure d'assumer nos responsabilités et d'adapter la convention de branche aux nouveaux défis économiques et sociaux. Nous y œuvrons d'ailleurs conjointement avec nos partenaires patronaux depuis plusieurs années. Lors des négociations de 2002 dans la métallurgie, nous avons engagé au sein d'IG Metall une réflexion sur un système conventionnel à deux étages. En amont de l'ouverture des négociations, Berthold Huber, notre vice-président du directoire, à l'époque président du district de Bade-Wurtemberg, et son homologue régional du patronat, Otmar Zwiebelhofer, avaient proposé de distinguer entre deux échelons de négociations : la branche et l'entreprise, afin de permettre de négocier partiellement entreprise par entreprise le dossier des hausses salariales. Nous l'avons déjà expérimenté chez Volkswagen. Et nous avons choisi d'étendre cette double approche aux branches et entreprises affaiblies par la conjoncture pour leur permettre de mieux respirer. Voilà comment nous cherchons à garantir une meilleure adéquation entre les impératifs d'une certaine flexibilisation au niveau de l'établissement et ceux de la régulation sociale à l'échelon de la branche.

– Et vous avez mis cette option en pratique au printemps 2002 : pour la première fois, les entreprises en difficulté ont bénéficié de clauses d'ouverture (*Öffnungsklauseln*) leur permettant de ne pas appliquer la hausse salariale conclue à l'échelle de la branche.

– Ce n'était pas la première fois. Nous avons toujours cherché à tenir compte des difficultés que peuvent rencontrer certaines entreprises, en leur ouvrant un régime dérogatoire. Mais dès que leur situation économique s'améliore notablement, nous veillons à ce que la convention de branche s'applique à nouveau. Si nous ne le faisons pas, nous

* Cet entretien prolonge et actualise un premier entretien paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 58, octobre 2002

nous livrerions à une concurrence déloyale, pour ne pas dire à un dumping salarial au sein même de notre branche. Et nous viderions de sa substance la pièce maîtresse de la macro-régulation économique et sociale allemande : la norme de branche. C'est pourquoi nous veillons à ce que ces clauses restent exceptionnelles et soient dûment contractualisées, comme nous l'avons fait expressément lors des négociations du printemps 2002. Grâce à l'accord-pilote conclu dans le Bade-Wurtemberg, nous avons alors étendu à l'ensemble du territoire une pratique que nous avons expérimentée en Allemagne de l'Est depuis 1993. Ce faisant, nous l'avons ni plus ni moins régularisée.

– Mais deux ans plus tard, avec l'accord de Pforzheim, votre syndicat est allé beaucoup plus loin encore, au risque de provoquer une crise interne...

– Nous avons signé au printemps 2004, avec notre homologue patronal, un accord permettant aux entreprises de déroger aux minima de branche même pour des impératifs de compétitivité. Nous avons donc élargi aux entreprises prospères le champ d'application des clauses d'ouverture, restreint jusque-là aux entreprises en difficulté. Cette extension a bien sûr été hautement controversée au sein d'IG Metall, les critiques nous reprochant d'ouvrir la voie à des pratiques de « dumping social ». Mais si certains abus ont pu être constatés, l'accord de Pforzheim présente au moins l'avantage de les faire connaître au grand jour. En ce sens, il garantit une plus grande transparence et rétablit une certaine équité. Car dans leur écrasante majorité, les entreprises respectent cet accord qui poursuit justement l'objectif de mieux tenir compte des impératifs de flexibilité des entreprises au sein même de la norme de branche.

– C'est ce qui a amené IG Metall à ne pas s'opposer aux accords sur la hausse de la durée du travail conclus à l'été 2004 chez Siemens, puis dans d'autres grands groupes ?

– IG Metall était exposé à de fortes pressions de l'opinion publique qui attendait que le syndicat préserve les emplois dans deux sites de production de téléphones portables en concédant des dérogations à la convention de branche. *A posteriori*, la vente de ces unités à un groupe taiwanais a montré combien il est difficile pour un syndicat d'apporter une réponse adaptée à une telle situation : tout en sachant que ses concessions sur les conditions de travail n'améliorent guère la compétitivité de l'entreprise en question, il doit tenir compte des pressions du monde politique, de l'opinion, comme des revendications des salariés concernés.

– Mais la multiplication de ces accords conclus au niveau de l'entreprise ne remet-elle pas en question la régulation de branche ?

– Il n'est pas question de vider la norme de branche de sa substance. Nous cherchons simplement à l'adapter à la nouvelle donne en cherchant ainsi un meilleur ajustement entre la branche et l'entreprise. Ces clauses dérogatoires n'ont pas pour objet de conférer des avantages compétitifs à certaines entreprises. Elles ont au contraire pour but de consolider le système de la régulation contractuelle de branche en préservant le principe de l'autonomie tarifaire qui implique un équilibre des forces entre les partenaires sociaux à l'échelle de la branche. Car si ces processus décisionnels relevaient du seul échelon de l'entreprise, non seulement cet équilibre ne serait plus garanti, mais cela aurait des conséquences néfastes pour l'ensemble de l'économie. Encore une fois : le principe de l'autonomie tarifaire au cœur du partenariat social signifie que l'Etat a délégué aux partenaires sociaux la souveraineté en matière de régulation sociale. Ce partenariat, destiné à assurer l'équilibre des forces entre travail et capital, ne peut s'exercer que si

s'affrontent des adversaires de force égale. Cette parité des forces ne peut être garantie que par les partenaires sociaux à l'échelon supérieur de la branche, puisque la représentation élue des salariés dans l'entreprise, le Conseil d'établissement (*Betriebsrat*), soumis à l'obligation de paix sociale, n'a pas le droit de grève. Une remise en question de ce jeu d'équilibres serait doublement dommageable à l'ordre économique et social allemand comme aux intérêts à la fois des entreprises et des salariés. Car sans cette quête permanente d'équilibre, tantôt les entreprises se verraient soumises à des contraintes insupportables, tantôt les salariés seraient floués des fruits de la croissance. Cet équilibre des forces entre capital et travail constitue le cœur même du modèle social allemand.

– Il n'en reste pas moins que l'équilibre entre les niveaux de la branche et de l'entreprise s'est profondément modifié. Comment un syndicat de branche peut-il encore garder le contact avec le terrain, c'est-à-dire avec ce *Betriebsrat* qui n'a pas de mandat syndical ?

– Par un processus que je qualifierais de « syndicalisation » des Conseils d'établissement. Ceux-ci ont compris au fil du temps l'avantage qu'ils avaient à se considérer comme partie intégrante du syndicat. Et le syndicat, de son côté, a appris à respecter leur indépendance statutaire, mais aussi les intérêts particuliers qu'ils ont à défendre. C'est un processus d'apprentissage permanent. Il est vrai que les relations sont désormais plus délicates du fait que les exigences des entreprises sont devenues complexes avec l'accélération des mutations structurelles. Mais on ne peut pas affirmer globalement que l'écart se serait creusé entre le syndicat et l'entreprise. Dans certains domaines, les Conseils d'établissement se sont rapprochés des syndicats pour chercher leur appui, tout simplement parce qu'ils sont soumis à une pression énorme du fait de la multiplication des externalisations, de toute cette vague d'essaimage qu'on observe actuellement. Ils ont besoin de nous au quotidien. Quant à nous, cela nous permet de ne pas perdre le contact avec le terrain. Pour les syndicats, le *Betriebsrat* représente ainsi le principe de réalité. La situation réelle de l'entreprise devient l'aune à laquelle nous mesurons le réalisme des revendications que nous formulons ensuite pour l'ensemble de la branche. Cela revient à une double prise en considération à la fois des besoins des entreprises et des impératifs de macro-régulation économique et sociale.

– Peut-on dire que c'est la réalité du terrain, éprouvée chez Siemens ou VW en 2004, qui amène IG Metall à assouplir ses positions sur le temps de travail à l'échelon de la branche ?

– Dans leur politique sur le temps de travail, les syndicats ont toujours tenu compte des impératifs de flexibilité. Simplement, ceux-ci se sont modifiés au fil du temps avec l'évolution du jeu de la concurrence comme du rapport de forces. Aujourd'hui, les comptes épargne-temps offrent aux salariés de nouvelles opportunités, de nouvelles garanties sociales en matière de protection vieillesse, de qualification, comme le droit à des années sabbatiques.

« Une démission du patronat serait la fin du modèle allemand »

– Le syndicalisme allemand est mis à mal par les mutations structurelles. Mais la représentativité des organisations patronales aussi...

– Le problème est que les organisations patronales ont peu à peu perdu de vue leur rôle de partenaire social et tendent à perdre leur justification en multipliant les initiatives isolées. Elles se mettent littéralement hors jeu en créant par exemple des fédérations qui ne sont liées par aucune convention collective (*Verbände ohne Tarifbindung*)

et s'assimilent à de simples prestataires de services. Cette tendance signifie que les fédérations patronales de branche démissionnent de leur rôle dans le partenariat social. Si elle s'amplifie, elle signe ni plus ni moins la fin du modèle allemand.

Car le modèle allemand repose justement sur cet équilibre des forces entre capital et travail. Si les organisations patronales refusent d'y jouer leur rôle, cela mène tout droit au modèle anglo-saxon, où les négociations se font exclusivement au niveau de l'entreprise. Or en Allemagne, la négociation au niveau de la branche constitue la condition *sine qua non* de la capacité des partenaires sociaux à jouer leur rôle et à assumer leur responsabilité dans la régulation macro-économique, autrement dit : à structurer ce libéralisme organisé qui caractérise le « capitalisme rhénan ». Bien sûr, dans ce jeu d'équilibre, la représentativité d'une organisation patronale dépend aussi de la puissance de l'adversaire syndical. Car si les syndicats sont insuffisamment armés pour défendre leurs revendications, en menant une grève par exemple, cela augmente le risque d'un retrait du patronat. Mais il ne s'agit pas seulement de lutte et de moyens de pression. Bien plus importante est la question de savoir dans quelle mesure les deux forces combattantes sont capables de poursuivre des stratégies et de réaliser leurs objectifs afin de créer une situation de type *win-win*, c'est-à-dire à l'avantage des deux parties.

– Mais les syndicats sont-ils encore suffisamment puissants ?

– Le taux de syndicalisation est tombé de 28 % à 25 % entre 1991 et 2001 au sein du DGB ; cela dit, chez IG Metall, il dépasse encore 30 %. Cette désaffection est due à une lente évolution depuis les années 1970 ou 1980 : je pense aux mutations de la société, à l'individualisation croissante des carrières professionnelles, à l'impact de la globalisation sur les entreprises, à la montée en puissance des intérêts de l'actionnariat. Plus fondamentalement encore, à l'euphorie et à la pression qu'exerce la politique monétaire européenne sur la fixation des salaires.

– L'union monétaire européenne, une menace pour le « capitalisme rhénan » ?

– Jusque dans les années 1980, nous pensions qu'un jour, il y aurait un système européen de négociation salariale. Mais avec le Traité de Maastricht, nous avons déchanté. L'UEM nous a laissé craindre que les Etats de l'UE se livrent au dumping salarial. Pour contrer ce risque, sous la houlette de la Fédération européenne de la Métallurgie (FEM), les syndicats de la branche ont adopté en 1998 à Francfort, une résolution affirmant le principe d'une coordination salariale européenne. Après trois rondes de négociations selon ce principe, nous constatons que, dans l'ensemble, notre politique est neutre à la fois en termes de redistribution et d'inflation. Les autres syndicats nous ont suivis et, depuis 2000, cette politique a été adoptée par la CES. C'est une avancée. Mais nous sommes loin encore de pouvoir jouer le rôle qui devrait être le nôtre dans la nécessaire construction d'une macro-régulation sociale à l'échelon européen. Il n'existe pas encore, dans l'UE, de partenariat social, et nous regrettons particulièrement la démission d'un patronat plus occupé à cultiver ses particularismes qu'à assumer ses responsabilités dans la structuration des conditions de travail et du cadre de vie des Européens.

– L'Europe sociale a beaucoup préoccupé les Français lors du référendum sur le Traité constitutionnel en mai 2005. Comment la voyez-vous ?

– Ce Traité, qui est le fruit d'un compromis, constitue une étape importante dans la réalisation de l'Europe politique. En ce qui concerne l'Europe sociale, le texte contient

un grand nombre d'éléments positifs. Parmi ceux-ci : l'affirmation du principe de l'économie sociale de marché, ainsi que la garantie des droits fondamentaux du citoyen et celle des droits sociaux, y compris la reconnaissance des prérogatives syndicales. L'Europe sociale relève ainsi des normes au fondement de l'organisation du modèle européen. En revanche, les institutions existantes (comme la Banque Centrale Européenne) ont des objectifs trop exclusivement orientés vers la croissance et la compétitivité. Il est regrettable, dans ce contexte, que la France et les Pays-Bas aient rejeté le Traité. Il reste à espérer que ce rejet initiera une réflexion sur la manière de mieux rapprocher l'Europe des citoyens. Ce « non » doit être compris comme un signal d'alerte incitant à l'action.

– Votre syndicat voit-il un risque de dumping social depuis l'élargissement de l'UE ?

– Après s'être libérés du joug communiste en 1989, après avoir reconquis leurs droits politiques et des régimes démocratiques, les Etats est-européens sont revenus au sein de l'Europe. Ils ont donc le droit légitime de prendre part aussi à sa prospérité économique. Leur intégration dans l'UE garantit que leur rattrapage économique s'effectue dans le respect des règles et normes en vigueur dans l'Union. Bien sûr, dans ce processus, il y a forcément des gagnants et des perdants. Et il convient de dédommager en quelque sorte ces perdants en les faisant bénéficier de la solidarité communautaire.

– On reproche aux syndicats, dont le vôtre, d'avoir imposé dans les nouveaux Länder un rattrapage salarial sans commune mesure avec la productivité...

– Il faut se replacer dans le contexte d'urgence de 1990. L'enjeu crucial après la chute du Mur était de susciter une large adhésion pour le processus d'unification. Le gouvernement Kohl a alors misé sur les syndicats et promis un rapide rattrapage des niveaux de vie et des salaires. Nous avons mis en œuvre cette mission à la fois pour créer un climat de confiance et pour couper court au risque de dumping social. Dans certains domaines, cette politique de rattrapage par paliers s'est révélée la bonne. Néanmoins, avec le recul, il faut bien constater qu'il aurait peut-être mieux valu négocier une progression moins rapide. Mais à l'époque, nous étions face à une urgence absolue : enrayer l'exode – 900 000 personnes ont quitté l'ex-RDA ! – afin que l'Allemagne de l'est ne se transforme pas en *mezzogiorno*. Il fallait donc des signaux forts : les salaires, en l'occurrence. Cela nous a valu une véritable volée de bois vert, alors que nous avons œuvré pour la paix sociale. Mais si le politique nous fait porter le chapeau des difficultés économiques est-allemandes, c'est aussi pour mieux faire passer une série de réformes qui n'ont qu'un seul but : la dérégulation. Il faut dire que le processus de transformation économique a créé un effet d'aubaine pour certains, et que l'Allemagne de l'est a servi de zone test pour remettre en question le modèle ouest-allemand, principalement en Saxe et en Thuringe où se sont constituées des organisations salariales concurrentes à IG Metall. Mais elles n'ont aucune représentativité.

– Est-ce là la raison de l'échec des 35 heures dans la métallurgie est-allemande ?

– La réalité est plus complexe, et de nombreux facteurs interviennent. D'abord, les Allemands de l'est sont avant tout en quête d'emplois. Ensuite, ils n'ont pas la même culture en matière de temps de travail. Enfin, la proximité géographique avec l'Europe de l'Est les exposait à un fort chantage. Cela étant, il faut reconnaître aussi que les entreprises est-allemandes en bonne santé ont une productivité supérieure à leurs homologues de l'ouest.

– Il n'en reste pas moins que l'écart entre les salaires et la productivité explique le retard des nouveaux Länder dans le processus de rattrapage économique. Surtout si on les compare aux dix nouveaux Etats membres de l'UE ...

– Ce n'est pas seulement une question de niveau salarial. Il ne faut pas oublier que dans leur majorité, les entreprises est-allemandes n'étaient absolument pas concurrentielles. Soit parce qu'elles n'avaient pas le bon produit ou que leur organisation était inadéquate soit, plus important encore, qu'elles ne disposaient pas de circuits de distribution adaptés aux impératifs de l'exportation. Ces problèmes perdurent aujourd'hui, mais seulement dans le BTP et les services publics. L'industrie, elle, est largement au niveau. Dans la branche que couvre IG Metall, nous avons vu les emplois grimper de 260 000 en 1996 à aujourd'hui 310 000 en moyenne annuelle. C'est une belle performance si on compare ces chiffres à la part relativement faible de l'industrie métallurgique dans les activités est-allemandes ; mais cette industrie y est performante.

Les syndicats cherchent à s'adapter à l'évolution des préoccupations des salariés

– **Venons-en à la concurrence syndicale. Depuis la constitution de ver.di en mars 2001, IG Metall a perdu sa position de leader au sein de la Confédération DGB...**

– ... cette concurrence entre les organisations membres du DGB a toujours existé. Le seul élément nouveau, c'est qu'aujourd'hui deux syndicats ont des effectifs de volume comparable : *grosso modo* 2,4 millions d'adhérents chacun. Mais les différences entre ver.di et IG Metall sont indéniables. IG Metall a pour fief l'industrie automobile, tributaire de l'export, et où le taux de syndicalisation est compris entre 60 et 85 %. Cela nous donne des moyens d'action très efficaces et une sorte de garantie de résultat. De ce fait, les accords que nous concluons constituent une norme de référence, bien au-delà de la République fédérale, puisque même la Banque Centrale Européenne se réfère largement à nos accords tarifaires et à leur impact sur le processus de fixation des salaires dans l'ensemble de l'UE. En Allemagne, seul le syndicat de la chimie IG BCE (770 000 adhérents) est susceptible de jouer un rôle similaire, puisqu'il couvre lui aussi une branche fortement exportatrice. Mais il n'a pas le même pouvoir de mobilisation et de lutte qu'IG Metall, étant donné une autre culture des relations industrielles.

– Et ver.di ?

– Nous saluons la fusion qui a donné naissance à ver.di. Dans le contexte de la désyndicalisation, d'un environnement moins propice à l'action syndicale, il est indispensable d'unir ses forces. Mais dans le même temps, nous voyons aussi les risques : les gens n'ont pas nécessairement un meilleur contact avec une grande organisation qu'avec une petite. Et une petite organisation n'est pas forcément moins performante qu'une grande. Malgré les doutes qu'on peut avoir, la constitution de ver.di est une expérience intéressante à observer, car elle consiste à chercher à réunir au sein d'un conglomérat des composantes hétérogènes, des cultures divergentes, et, dans le même temps, à leur conférer une large autonomie au sein de cette superstructure. Si ce défi réussit, si ver.di parvient à concilier l'effet de taille et le respect des particularismes, il fera école.

– **Mais ver.di, comme on a pu l'observer notamment lors du débat né à propos de la Directive 'Services', se positionne en rupture avec le modèle traditionnel du syndicat unitaire d'industrie. Il vise une fonction tribunicienne. Et il affiche une politique « à la Greenpeace », ainsi**

que l'a expliqué un jour son président. IG Metall semble avoir opté pour une autre voie de modernisation lors de son Congrès du Futur (*Zukunftskongress*) en juin 2002.

– Il ne faut pas se faire d'illusions : dans l'Allemagne moderne, les syndicats ont un problème d'image, la désyndicalisation va croissant. Dans le contexte plus général des mutations de la société, nous devons régulièrement, en tant qu'organisation, chercher à identifier ces changements afin d'y apporter des réponses adéquates. Cela vaut pour toute organisation, pas seulement pour un syndicat ou pour IG Metall en particulier. Les temps sont révolus où, comme dans les années 1970 encore, les cadres syndicaux pouvaient formuler et faire réaliser des objectifs sans consulter. Aujourd'hui, le problème est que les organisations œuvrant dans le champ politique en sont réduites à proclamer des programmes qu'elles ne peuvent guère mettre en œuvre. Voilà pourquoi elles ont toutes besoin, IG Metall inclus, d'un autre type de communication avec leurs membres et l'espace public.

C'est seulement grâce au dialogue avec nos adhérents que nous pouvons repérer leurs préoccupations les plus pressantes et les domaines où ils ont besoin de notre soutien. C'est ce qui nous a déterminés à effectuer auprès de nos adhérents une des plus grandes enquêtes jamais réalisées par une organisation. Je dois dire que les résultats sont intéressants : il en ressort que les salariés ont de fortes attentes envers notre syndicat, ils nous demandent par exemple de lutter pour plus d'emplois, et pour des emplois de meilleure qualité. Dans cette demande, un thème comme la réduction du temps de travail est relégué loin derrière, bien que les 35 heures, en vigueur dans la métallurgie depuis 10 ans, ne s'appliquent pas dans l'artisanat, par exemple, ni dans les Länder de l'est. Les préoccupations des salariés ont en effet subi un glissement vers toutes les questions relatives à l'aménagement du travail ou la gestion des comptes épargne-temps. Deux autres thèmes figurent en tête de liste : les retraites et les qualifications.

– **Vous cherchez donc à enrayer la désyndicalisation grâce à un travail d'image ?**

– C'est notre rôle dans l'espace public que de mettre à l'ordre du jour politique toutes ces préoccupations qui s'expriment dans les médias et l'opinion depuis longtemps, mais ne trouvent jamais de réponse. Et je dois dire qu'IG Metall donne le ton, qu'on pense à l'écologie et à l'adoption de process de production respectueux de l'environnement. Nous sommes en pointe aussi sur la parité, un objectif difficile dans une branche masculine comme la nôtre. Ou encore sur une organisation du travail qui permette de concilier carrière et vie familiale. Bref, en nous engageant dans ces domaines, nous cherchons à initier des évolutions qui se soldent *in fine* par un progrès en matière de travail et d'emplois.

– **IG Metall, un syndicat aujourd'hui plus communicant que combattant ?!**

– Ne nous faisons pas d'illusions. Le modèle syndical allemand tel que nous l'avons connu pendant 4 à 5 décennies n'existe plus. Le syndicalisme est en pleine phase de mutation, d'apprentissage. La concentration des organisations, qui a abouti à la coexistence de trois grandes entités au sein du DGB qui ne compte plus que 8 organisations membres aujourd'hui, peut faire exploser le modèle allemand du syndicalisme si les membres du DGB ne parviennent pas à se redéfinir pour développer entre eux, mais aussi avec la Confédération, une meilleure coordination susceptible de renforcer le pouvoir d'action syndical en général. Cela passe par une phase intense de réflexion et de

discussion. Si elle échouait, c'est un capitalisme à l'anglo-saxonne, c'est-à-dire sans concertation, qui s'installerait en Allemagne.

– **Le « capitalisme rhénan » serait-il à ce point menacé ?**

– Il faut prendre très au sérieux le risque d'une perte d'influence du DGB, car sans une telle confédération capable de parler d'une seule voix pour défendre les intérêts collectifs des salariés, nous n'aurions plus en Allemagne qu'une multiplication d'égoïsmes professionnels et catégoriels. Or face à la sphère politique, face aussi au bloc patronal, les grandes organisations syndicales ont un intérêt vital à ce que le DGB reste un partenaire de poids. Mais il ne peut le rester que si les syndicats affiliés s'accordent entre eux pour le soutenir. Or pour y parvenir, débats et discussions internes ne suffiront pas. Seules, la mobilisation et la solidarité dans l'action pourront susciter le sursaut d'union.

– **Par exemple, après les élections de septembre 2005, une mobilisation contre les réformes sociales engagées par le gouvernement Schröder sortant ?**

– Les syndicats allemands ne sont pas des acteurs idéologiques, mais politiques, qui représentent les intérêts des salariés à l'échelle de la macro-régulation sociale. Peu importe, dès lors, l'obédience du gouvernement ; seule compte la politique qu'il mène. Le modèle allemand est celui du syndicalisme unitaire. Je vais vous donner un exemple : les adhérents d'IG Metall se recrutent aussi bien parmi les sympathisants de la CDU que du PDS, des Verts ou du SPD. Bien sûr, pour des raisons historiques, nous sommes particulièrement liés aux idéaux de la social-démocratie. Cela étant, nous observons actuellement en Allemagne une reconfiguration intéressante. A l'approche des élections du 18 septembre, les syndicats se sont distanciés de tous les partis politiques pareillement, y compris du SPD. Dans ce contexte émerge une nouvelle alliance : celle du PDS communiste, héritier du Parti-Etat de la RDA, avec le WASG (*Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit* : Alternative électorale Emploi et Justice sociale), une formation d'obédience trotskyste qui vient d'être créée, par des syndicalistes entre autres. Pour en revenir aux syndicats : leur approche est centrée exclusivement sur les problèmes et les préoccupations des gens – et non pas sur l'idéologie des partis politiques. Voilà pourquoi les syndicats revendiquent un programme pour l'emploi et des réformes du marché de l'emploi.

– **IG Metall apporte donc son soutien à l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder ?**

– IG Metall accompagne ces réformes en y apportant sa critique constructive. En exigeant par exemple les corrections rendues nécessaires par les conséquences d'une politique de réformes détournée de ses objectifs initiaux. Peut-être les réformes sociales du gouvernement Schröder auraient-elles porté leurs fruits dans un contexte économique plus favorable ; mais ces conditions ne sont pas réunies actuellement.

Indications bibliographiques

SCHRÖDER W., *Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland (1990-2000)*, Wiesbaden, 2000

SCHRÖDER W., « Nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum. Wer von Rekrutierungskrise der Gewerkschaften spricht, darf über die vielen anderen Probleme nicht schweigen », *Frankfurter Rundschau*, 12-06-2002

SCHRÖDER W., WESSELS B. (eds), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Wiesbaden, 2003.

Les 40 heures pour l'emploi ?

Isabelle Bourgeois

Les accords signés en 2004 chez Siemens, puis DaimlerChrysler ou Volkswagen ont déclenché outre-Rhin un débat sur l'allongement et la modulation du temps de travail. Prémises d'une hausse généralisée du temps de travail dans un pays que, au milieu des années 1990, le chancelier Kohl taxait de « gigantesque parc de loisirs » ? Le fait est que les coûts salariaux les plus élevés d'Europe ne sont plus guère compatibles avec un volume d'heures effectivement travaillées parmi les plus faibles d'Europe (1 440). La compétitivité des entreprises s'en ressent, surtout dans une industrie internationalisée, seul véritable moteur de croissance de l'Allemagne. *

Conclure des accords signés en 2004 chez Siemens, DaimlerChrysler ou Volkswagen à un retour généralisé aux 40 heures serait une erreur d'appréciation. Car l'Allemagne ne connaît pas de durée hebdomadaire légale du travail ; une loi de 1938, jamais abrogée, prévoit seulement une durée maximale de 10 heures par jour. Depuis la constitution de la RFA, la macro-régulation sociale revient en effet aux partenaires sociaux qui fixent, dans le cadre de conventions collectives signées au niveau de chaque branche, salaires, durée et conditions de travail. Ces accords (*Tarifverträge*) sont contraignants pour toutes les entreprises affiliées à la fédération patronale de branche (Gesamtmetall dans le cas de la métallurgie) partenaire du syndicat représentant les intérêts des salariés de la branche (en l'occurrence, IG Metall). Contractuelle et liée à la branche, la réglementation du temps de travail aboutit donc à une grande variété de situations : de 34 à plus de 40 heures hebdomadaires. 23 % seulement des Allemands sont aux 35 heures.

Une grande variété dans la durée hebdomadaire conventionnelle du travail

Nombre d'heures		35 – 35,9	36 – 36,9	37 – 37,9	38 – 38,9	39 – 39,9	≥ 40
% de salariés	Ouest	22,6	3,6	21,9	36,0	13,7	2,2
	Est	1,0	0,7	3,1	32,3	18,3	44,6

Source : Ministère fédéral de l'Economie et du Travail / HWWA, *Wirtschaftsdienst*, n° 8/2004 ; données 2003.

Si on considère la durée annuelle conventionnelle du travail (1 643 heures à l'ouest ; 1 722 heures à l'est), l'Allemagne se situe en dessous de la moyenne européenne (1 708 heures dans l'UE 15). Mais le jeu des moyennes utilisées pour les comparaisons masque une grande diversité. La différence est-ouest, d'abord, qui reflète le différentiel de productivité depuis la réunification : le taux de productivité est-allemand n'atteint encore que 68 % du niveau de l'ouest. Plus importante encore de par son enjeu économique, la différence entre les branches. Si on excepte le cas particulier de Deutsche Telekom AG

* Version remaniée et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 68, octobre 2004

(lié à la privatisation), la durée hebdomadaire conventionnelle du travail est plus élevée dans les services que dans l'industrie. Et les 35 heures, phénomène exclusivement ouest-allemand, sont la prérogative de la branche relevant du champ de compétences d'IG Metall : le travail des métaux, avec en son cœur l'automobile.

Les durées hebdomadaires conventionnelles de travail varient selon les branches

Exemples :	Ouest	Est
Secteur bancaire ^{*) 1)}	39,0	39,0
BTP ^{*) 2)}	39,0	39,0
Hôtellerie / gastronomie ^{*) 1)}	39,0 ^{a)}	40,0 ^{b)}
Service public ^{*) 1)}	38,5	40,0
Secteur de l'assurance ^{*) 1)}	38,0	38,0
Industrie chimique ^{*) 3)}	37,5	40,0
Commerce de détail ^{*) 1)}	37,5 ^{c)}	38,0
Textile-habillement ^{*) 4)}	37,0	40,0 ^{d)}
Industrie métallurgique et électrique ^{*) 4)}	35,0	38,0
Sidérurgie ^{*) 4)}	35,0	38,0 ^{e)}
Imprimerie ^{*) 1)}	35,0	38,0
Deutsche Telekom AG ^{*) 1)}	34,0	34,0

Source des données chiffrées : WSI-Tarifarchiv (30-06-2004). *) Ces secteurs relèvent respectivement des syndicats : 1) ver.di, 2) IG Bau, 3) IG BCE, 4) IG Metall. a) Bavière ; b) Saxe ; c) Berlin-Ouest : 37 heures ; d) habillement est : hors convention de branche ; e) passage progressif aux 35 heures en 3 étapes de 2005 à 2009.

Le dilemme de la compression des coûts

On comprend mieux dès lors l'importance stratégique des accords signés chez Siemens, DaimlerChrysler, Opel ou encore VW : l'enjeu est la compétitivité de ces secteurs primordiaux pour l'économie allemande. La filière automobile (au sens large) contribue pour près d'un cinquième au PIB, génère un cinquième des recettes fiscales, emploie 3,35 millions de personnes, investit un tiers des dépenses de R&D et réalise 60 % de l'excédent commercial allemand. Fortement internationalisée, cette industrie est très exposée à la compétition mondiale : elle exporte 70 % de la production domestique et réalise hors d'Allemagne 45 % de son volume de production. L'électrotechnique, bien qu'elle 'pèse' moins lourd dans l'industrie, n'en fait pas moins partie elle aussi des traditionnels moteurs de l'économie allemande. Et elle subit les mêmes mutations structurelles que l'automobile.

Face à une concurrence mondiale avivée par l'émergence de nouveaux marchés et acteurs qui se traduit par un mouvement de concentration accru entre les constructeurs et de relocalisation des activités les plus intensives en main-d'œuvre, les constructeurs allemands (comme leurs concurrents) se trouvent aujourd'hui confrontés à un dilemme. Pour rester compétitifs sur le marché mondial, ils doivent impérativement comprimer leurs coûts de production : pour la composante matériaux ou transport, ils y sont parvenus grâce à d'intenses efforts de rationalisation engagés après la crise de 1993 et en révisant leur politique d'achat vis-à-vis de leurs fournisseurs (politique du « presse-citron » lancée par Ignacio López chez VW). Pour la composante travail, ils sont parvenus partiellement à réduire la masse salariale en externalisant la plupart des activités non directement liées à la production et en multipliant les sites d'assemblage dans les

pays est-européens dès avant l'élargissement de l'UE, mettant à profit le différentiel salarial à qualification sensiblement comparable de la main d'œuvre dans ces pays.

Mais ils ne peuvent pas agir sur les coûts salariaux allemands. Le dilemme est là : entre d'un côté la globalisation des marchés, des capitaux et des processus de production, de l'autre, la régulation sociale qui, elle, s'effectue toujours à l'échelon national. Dans ce contexte, les coûts salariaux élevés dans l'industrie constituent désormais un handicap compétitif structurel et une menace pour l'emploi sur le site de production allemand. La concomitance de l'élargissement de l'UE à 25 et de la montée en puissance de l'économie chinoise en aura seulement forcé la prise de conscience.

Or le coût du travail est majoritairement déterminé par le système national de protection sociale : dans l'industrie, les coûts salariaux annexes représentent 78 % des salaires. Dans le cadre des réformes de l'*Agenda 2010*, et à son niveau de compétences, le gouvernement fédéral a entrepris de les alléger : la baisse des cotisations est l'un des objectifs des réformes des retraites, de la protection maladie ou de l'assurance chômage. Les partenaires sociaux livrent leur contribution depuis une dizaine d'années grâce à une politique de relative modération salariale. Mais ce faisant, ils contiennent seulement la hausse des salaires – sans toucher aux salaires-planchers. Or les minima de branche (il n'y a pas de SMIC légal en Allemagne) sont eux aussi élevés, reflétant le haut niveau de qualification des salariés : de l'ordre de 10 € bruts par heure pour un ouvrier débutant dans la métallurgie (les salaires varient selon les Länder et même les régions).

Les accords conclus à l'été 2004 chez Siemens et DaimlerChrysler

24-06-2004. Siemens, sites de production de téléphones portables de Kamp-Lintfort et Bocholt (Rhénanie du Nord-Westphalie). L'accord : à dater du 01-07-04, les 4 000 salariés de ces sites travaillent 1 760 heures par an (durée hebdomadaire variable, mais de 48 heures au maximum) sans compensation salariale ; les primes annuelles (Noël, etc.) sont remplacées par une prime d'intéressement. Cet accord permet à Siemens (également présent en Chine et au Brésil) de réduire de 30 % ses coûts de production en Allemagne. En contrepartie, le groupe s'engage à investir 30 millions € de plus dans l'innovation et de rapatrier certaines fonctions externalisées. Objectif de l'accord, tel que le stipule le préambule : « *préserver la compétitivité des sites* » concernés et y « *maintenir le plus d'emplois possibles* ». L'accord a permis d'éviter une délocalisation vers la Hongrie, sérieusement envisagée.

23-07-2004. Groupe DaimlerChrysler (siège : Sindelfingen dans le Bade-Wurtemberg). L'accord prévoit une hausse à 39 heures pour les moins de 54 ans, au-delà, l'abaissement progressif de la durée jusqu'à 34,5 heures à 60 ans avec compensation salariale ; la généralisation des 40 heures (payées 40) dans les fonctions de R&D, mais sur une base volontaire ; la réduction de 2,79 %, à partir de 2006, de la courbe de progression des salaires. L'accord permet au groupe de comprimer ses coûts (de l'ordre de 200 millions € par an) en contrepartie de la garantie de l'emploi pour les 160 000 salariés jusqu'en 2012. Durant les négociations, le groupe avait menacé de délocaliser certaines activités vers l'Afrique du Sud – ou même vers le Land de Brême où les salaires et le nombre de jours fériés sont moindres que dans le Bade-Wurtemberg.

L'ouverture de la fourchette salariale vers le bas est certes débattue, mais elle se heurte pour l'instant à la farouche opposition des syndicats. En tête, le géant des services ver.di qui prône même l'adoption d'un SMIC légal pour enrayer la diversification des salaires dans tous les secteurs de sa 'branche' qui échappent à sa régulation (et il semble suivi, à l'approche des élections au Bundestag de l'automne 2005, par un SPD en quête d'arguments électoraux). Faute de pouvoir baisser les salaires, ce qui serait par ailleurs domageable au pouvoir d'achat des ménages et à la consommation, on recourt donc, au cas par cas, à la hausse du temps de travail – sans compensation salariale.

40 heures : les précédents conclus dans l'automobile en 2001

Robert Bosch GmbH : modulation du temps de travail sur site. La Robert Bosch GmbH, second équipementier mondial, bénéficie d'un accord particulier venant compléter la convention tarifaire de branche en vigueur dans le Nord du Wurtemberg et le Pays de Bade. Après deux ans de négociations, IG Metall et la fédération patronale Südwestmetall ont signé en décembre 2001 un contrat portant à 40 heures le temps de travail hebdomadaire des ingénieurs et cadres employés dans les deux sites de recherche de l'équipementier (Schwieberdingen et Abstatt). Et ce, en dérogation à la convention tarifaire de la métallurgie, qui fixe l'horaire conventionnel de référence à 35 heures. Or cette convention prévoit une exception à la règle : un petit cinquième des salariés (18 % exactement) peut, sur un site donné, être autorisé à effectuer 40 heures hebdomadaires. Cette clause constitue dès lors la brèche pour la négociation de la généralisation des 40 heures sur les deux sites de R&D de la Robert Bosch GmbH. L'accord signé prévoit que, sur les 40 heures travaillées, seules 37,5 seront rémunérées ; les 2,5 restantes seront versées sur un compte épargne-temps de longue durée.

L'adhésion d'IG Metall avait été obtenue par la menace. L'équipementier avait annoncé que, faute d'accord, il externaliserait les activités de R&D de sa plateforme d'Abstatt, en plein développement (2 000 salariés à terme). Autrement dit, il aurait créé une nouvelle société, non affiliée à une organisation d'employeurs, à l'instar de ce qu'avait déjà pratiqué par exemple Siemens-Nixdorf. Cette forme patronale de « désertion contractuelle » au moyen de l'externalisation, largement pratiquée par les entreprises est-allemandes pour échapper à des coûts salariaux sans commune mesure avec la productivité, s'est étendue depuis aux grands groupes de l'Ouest qui cherchent de la sorte à flexibiliser aussi les horaires afin de préserver leur compétitivité internationale. Dans le cas de la société Bosch, la clause des 18 % menaçait de freiner le développement de la R&D, puisqu'elle plafonnait le nombre de cadres et ingénieurs concernés. L'accord de 2001 lève ce handicap, portant à 2 700 le nombre de salariés concernés à Schwieberdingen (sur un total de 5 800).

DaimlerChrysler : convention d'entreprise. La seconde convention-pilote, signée en novembre 2001, procède des mêmes nécessités en matière de modulation des horaires, mais se caractérise par une configuration différente. L'outil mis en œuvre n'est pas la menace ou la réalité d'une externalisation, mais la négociation d'une convention d'entreprise, valable pour tous les salariés de DaimlerChrysler, où qu'ils soient occupés sur le territoire allemand. La différenciation se fait grâce à l'introduction d'horaires flexibles. Les 35 heures restent l'horaire conventionnel pour tous (et dans toute l'Allemagne), mais les cadres, ainsi que les salariés dans le secteur de la R&D peuvent, lorsque les programmes de développement par exemple exigent une modulation différente, prétendre à un budget-temps supplémentaire, versé sur un compte épargne-temps annuel. Le volume horaire supplémentaire ainsi obtenu peut varier entre 20 et 150 heures par an et par salarié. Le cas de DaimlerChrysler, qui illustre la montée en force des conventions d'entreprises, montre de quelle manière les conventions de branche cherchent à s'adapter aux mutations structurelles de l'économie.

(D'après Bourgeois, 2001)

Mais les enjeux vont bien au-delà encore. En ne s'opposant pas à la conclusion de l'accord dans les deux sites de Siemens ou le groupe DaimlerChrysler – en les saluant même à demi-mot – le syndicat IG Metall a brisé de nombreux et puissants tabous. Il a accepté de laisser « démanteler » l'acquis social historique sur lequel il fonde en grande partie son identité : la réduction du temps de travail, engagée dans les années 1950 (semaine de 5 jours) et poursuivie à partir du milieu des années 1980 (35 heures).

Ensuite, en ne s'opposant pas à ce que des entreprises prospères choisissent d'augmenter sans compensation salariale la durée du temps de travail afin d'être en mesure de réaliser les économies ou d'effectuer les investissements nécessaires à leur croissance, il a rompu avec la tradition selon laquelle une hausse de la durée du travail ne se justifiait que pour sauver une entreprise au bord de la faillite. C'est là le fruit d'un autre accord historique, conclu au printemps 2004 à l'échelle de la branche (« accord de Pforzheim », voir Schröder, p. 71).

De fait, IG Metall a définitivement abandonné la doctrine dominante des années 1990 et qui voulait que le travail soit un ensemble qu'il suffit de redistribuer pour créer

de l'emploi. En agréant ou co-signant les accords de Siemens, DaimlerChrysler ou VW, le syndicat a ouvert largement la voie à la flexibilisation du marché de l'emploi, espérant en contrepartie éviter une flexibilisation des salaires à la baisse.

Ce changement de doctrine est le fruit d'une longue démarche pragmatique qui tente de concilier les impératifs de réactivité ou de flexibilité rencontrés par l'entreprise avec une régulation établie au niveau de la branche, et donc souvent considérée comme source de 'rigidités' par les entreprises. Ces dernières, dès lors, hésitent à embaucher, externalisent ou délocalisent, voire se 'désyndicalisent', mettant ainsi en danger la macro-régulation elle-même. Depuis plusieurs années, pour enrayer cette tendance, le syndicat et son partenaire patronal Gesamtmetall multiplient dans les conventions qu'ils concluent les clauses permettant justement la prise en considération des cas particuliers ou, pour le dire autrement, une dérogation à la norme de branche : clauses de force majeure pour les entreprises en difficulté, clauses de taille pour tenir compte des spécificités des PME, ou encore clauses d'ouverture permettant d'aménager le temps de travail, voire conventions d'entreprise. C'est ainsi que furent négociées chez Bosch et DaimlerChrysler les 40 heures pour les cadres de R&D en 2001.

La fin programmée de « l'exception VW » en écho à la réforme de l'Etat social allemand

Les accords signés en 2004 chez Siemens et DaimlerChrysler ne sont ainsi qu'une étape de plus dans un long processus de flexibilisation. Ils ont été d'autant plus remarqués que ces entreprises sont mondialement réputées, et que la seconde est aussi le groupe clef pour toute négociation collective dans la branche automobile. C'est chez 'Mercedes', dans le Bade-Wurtemberg, qu'ont été conquis nombre d'acquis sociaux (dont les 35 heures), c'est dans ce même Land que se négocient d'ordinaire les hausses salariales qui s'appliquent ensuite à l'ensemble de la branche. Restait l'épreuve de vérité : la renégociation de la « convention-maison » du fief d'IG Metall : Volkswagen.

Le groupe VW (près de 170 000 salariés en Europe), qui subit les effets d'une concurrence accrue en Chine, d'un problème de positionnement de gamme, du recul des ventes de la Golf en Allemagne, et qui avait subi une sévère décote boursière à l'été 2004, devait impérativement réduire ses coûts de 30 % d'ici 2011. Faute de quoi, il lui aurait fallu délocaliser ses activités ou licencier 30 000 salariés – soit, ironie de l'histoire, exactement le nombre d'emplois en sureffectif qu'il avait préservés en passant à la semaine de 4 jours (ou 28,8 heures) grâce à un autre accord, historique lui aussi, conclu en 1993. Etait venue s'y ajouter l'embauche de 5 000 chômeurs à la suite de l'accord « 5 000 x 5 000 » conclu en 2002. La garantie d'embauche de ces salariés s'était accompagnée de ce qu'il convient bien d'appeler une 'normalisation' des conditions offertes par VW : la mise aux normes en vigueur dans la branche, tant au plan de la durée du travail (35 heures) qu'en matière de salaires. Cet accord avait ouvert la voie à celui du 3 novembre 2004, qui poursuit ainsi la normalisation. Car le coût de ce « laboratoire social » qu'est encore VW n'est plus finançable aujourd'hui : les salaires y sont supérieurs de 20 % à la norme de branche. Les augmenter substantiellement était dès lors impossible. La négociation ne pouvait déboucher que sur une modulation du temps de travail et une approche élargie de la rémunération du travail.

L'enjeu symbolique de l'accord du 3 novembre 2004 était accru par le fait que le père des réformes sociales du gouvernement Schröder, Peter Hartz, occupe chez VW les

fonctions de membre du directoire chargé des affaires sociales (*Arbeitsdirektor*). S'il n'a pas piloté les négociations, cette tâche revenant au président du Conseil d'établissement (élu par les salariés de l'entreprise pour représenter leurs intérêts), il n'en avait pas moins proposé un programme en 7 points, particulièrement innovant, destiné à concilier les intérêts de l'entreprise et de ses salariés.

VW 2004 : le programme en 7 points de Peter Hartz

1. « Politique salariale ». VW se refuse à toute hausse des salaires, mais préconise d'accroître la part de l'intéressement, qui pourrait à terme atteindre 30 %.

2. « Job-Familien ». Il convient de « simplifier radicalement » la grille unique de rémunération du groupe (actuellement : 22 échelons pour plus de 4 200 fonctions). Le nombre d'échelons devrait être ramené à 12, et les diverses fonctions rassemblées en « familles » (*Job-Familien*).

3. « Flexibilité ». Le système des comptes épargne-temps devra être développé avec, à terme, un corridor de ± 400 heures. Cela assurerait une plus grande réactivité aux fluctuations du marché tout en permettant de supprimer les primes d'heures supplémentaires. De telles primes ne seraient plus versées qu'au-delà d'une durée hebdomadaire moyenne de travail de 40 heures.

4. « Temps de travail ». Adoption du principe : « les jeunes travaillent plus longtemps, les plus âgés, moins longtemps ». Grâce aux comptes épargne-temps, les salariés âgés pourraient continuer à bénéficier de la retraite anticipée.

5. « Module santé ». VW pourrait faire bénéficier ses salariés de prestations spécifiques, comme l'affiliation à des caisses d'assurance complémentaires pour couvrir par exemple les coûts des prothèses dentaires. Les salariés rembourseraient ces prestations par un forfait d'heures supplémentaires ou en finançant partiellement eux-mêmes une partie d'autres prestations complémentaires prévues par la convention de branche (formation continue, par ex.).

6. « Co-investissement pour la garantie de l'emploi ». Les divers sites de VW devraient avoir une plus grande indépendance et être mis en concurrence lors des choix stratégiques d'investissement effectués au niveau du groupe. La concurrence porterait sur les avantages compétitifs respectifs. Pour être élu (attirer les investissements), le site pourrait décider par exemple d'allonger la durée du travail pendant quelque temps – ce serait sa contribution au financement de l'investissement (co-investissement).

7. « Une formation compétitive ». Les salaires des apprentis devraient, comme tous les autres, être ramenés progressivement au niveau de la norme de branche (soit 20 % de moins). La différence ainsi économisée devrait être investie dans la création de places d'apprentissage supplémentaires. L'embauche ne devrait plus être automatique à l'issue de la formation, mais s'effectuer en fonction des besoins réels du groupe comme de la compétence/performance de l'apprenti.

(D'après Bourgeois, 2004)

Ces sept points ont constitué la base du compromis, judicieusement surnommé « Convention d'avenir » (*Zukunftstarifvertrag*). Durant sa période de validité, c'est-à-dire jusqu'en 2011, les 103 000 salariés de VW basés en Allemagne de l'ouest (majoritairement en Basse-Saxe) ont obtenu la garantie de l'emploi. En contrepartie, leurs salaires sont gelés jusqu'à la fin janvier 2007 ; une prime unique de 1 000 € est cependant versée à tous les salariés (sauf les apprentis) en mars 2005. N'ont pas été retenues les propositions relatives au « module santé », au « co-investissement » ni à l'embauche sélective des apprentis.

En revanche, l'accord introduit une série de modifications qui semblent modestes à première vue, mais qui jettent en réalité les bases d'une transition vers la fin de « l'exception VW ». En matière de politique salariale, les primes de Noël ou d'intéressement sont maintenues, quoique gelées jusqu'à la fin 2005. Les grilles de rémunération des employés et des ouvriers sont unifiées, conformément à la convention en vigueur dans la branche de la métallurgie ; il s'agit donc d'une 'normalisation' du régime jusque-là en vigueur chez VW. En outre, si la « convention-maison » est préservée pour les sala-

riés en place, elle ne s'appliquera plus aux nouvelles recrues, dont les apprentis embauchés à l'issue de leur formation. C'est alors le régime général de la branche qui s'appliquera à elles – mais sa version la plus favorable : le régime appliqué est en effet la convention en vigueur dans le Bade-Wurtemberg, qui fixe des salaires plus élevés que son homologue de Basse-Saxe... En matière de durée du travail, les salariés nouvellement embauchés sauront un horaire variable, allant de 28,8 heures à 35 heures. C'est ainsi que, à la suite de l'accord « 5 000 x 5 000 », VW continue de ménager le retour progressif à la norme de branche, dans ce domaine aussi.

La modulation du temps de travail s'effectue selon le modèle du corridor de ± 400 heures préconisé par Peter Hartz et qui permet à VW d'adapter le temps de travail aux fluctuations de la production tout en restant fidèle à la semaine de 4 jours. Les comptes épargne temps permettent également d'aménager le travail des salariés âgés qui ne bénéficieront plus, dès 2009, des anciens dispositifs de sortie progressive de la vie active (à partir de 58 ans) ou de retraite anticipée (60 ans) du fait de leur abrogation dans le cadre de la réforme des retraites. Les salariés de VW désireux de se retirer de la vie active avant l'âge légal (65 ans) pourront dès lors verser jusqu'à 66 heures par an sur leur compte épargne-temps. En ce qui concerne la pénibilité de certaines tâches pour les salariés âgés, un groupe d'experts a été institué ; il rendra son rapport le 30 septembre 2005.

Enfin, en ce qui concerne la relève des générations, les apprentis formés chez VW ne seront plus embauchés systématiquement en CDI qu'à hauteur de 85 % de leur effectif ; cette disposition s'applique aux apprentis recrutés à partir de septembre 2005. Les 15 % restants seront embauchés en CDI par AutoVision, une filiale du groupe. La rémunération de tous les nouveaux apprentis s'effectuera selon la grille de la convention tarifaire du Bade-Wurtemberg ; elle sera donc inférieure au régime-maison, dont la fin progressive est ainsi programmée. Leurs salaires n'en seront pas moins confortables : 730 € bruts la première année, 832 € la troisième.

La convention conclue chez VW en novembre 2004 s'inscrit bien sûr dans le prolongement des divers accords de ces dernières années qui débouchent tous sur une réduction des coûts salariaux grâce à un allongement de la durée du temps de travail et une rémunération modulable. Et ils commencent à prendre en considération la problématique de la pénibilité de certaines tâches pour les salariés âgés dans l'industrie, dans le contexte d'une refonte générale du système des retraites face au défi du vieillissement démographique. Enfin, ce faisant, et même si le « module santé » de Peter Hartz n'a pas été retenu dans l'accord de VW, ils replacent la question de la détermination des salaires dans leur contexte : le système de protection sociale et l'avenir de son financement comme la question des qualifications des jeunes ou de la pénurie de places d'apprentissage.

Certes, le programme en 7 points de Peter Hartz, formulé par un membre du directoire, rappelons-le, est visionnaire en ce sens qu'il a replacé la négociation en cours chez VW dans son contexte macro-économique et macro-social. La conciliation des intérêts particuliers dans le cas concret de l'entreprise a ensuite réduit l'approche globale de ce programme. Il n'en reste pas moins que la portée du compromis qui en est issu dépasse de loin le cadre d'un simple accord d'entreprise. Il est révélateur, bien sûr, de l'état des réflexions sur la restructuration du groupe VW et la modernisation de sa culture sociale.

Mais au-delà, la délicate réforme du « modèle VW » qui s'engage aujourd'hui est le pendant, au niveau d'une entreprise-phare de la culture et de l'histoire sociales allemandes, des grandes réformes d'un « modèle social » allemand qui cherche à trouver de nouveaux équilibres. Cette quête est un long cheminement de compromis en compromis, menée par des acteurs cherchant à concilier intérêt général et intérêts particuliers.

LE PROCESSUS DE FLEXIBILISATION DE LA DURÉE DU TRAVAIL comme des rémunérations qui s'accélère dans la métallurgie et l'électrotechnique depuis l'été 2004 révèle à quel point le modèle allemand de la co-décision, qu'elle s'effectue au niveau de la branche ou de l'entreprise, permet d'apporter des réponses responsables aux restructurations en cours. Les évolutions se font de proche en proche, par ajustements successifs, et toujours au cas par cas. Il n'y aura pas de généralisation des 40 heures outre-Rhin ; faisant fi des impératifs de flexibilité particuliers à chaque branche ou type d'entreprise, elle serait contre-productive. Experts, partis politiques et partenaires sociaux sont unanimes sur ce point. Bien évidemment, il faut réviser à la hausse le volume global d'heures travaillées – dans l'intérêt de la compétitivité de l'Allemagne. Certes, IG Metall se refuse à rompre à l'échelle de la branche avec l'acquis des 35 heures ; son partenaire patronal, Gesamtmetall, se refuse pareillement à adopter une nouvelle norme, uniforme, qui prorogerait les 'rigidités' d'antan. Mais tous deux s'évertuent conjointement aujourd'hui à trouver un nouvel équilibre entre « *régulation particulière et collective* », ainsi que l'expliquait Martin Kannegiesser (*Frankfurter Rundschau*, 29-06-2004), le président de Gesamtmetall. Avec l'*Agenda 2010*, le gouvernement fédéral avait engagé les réformes du cadre réglementaire des activités ; dorénavant, les partenaires sociaux commencent à rénover leur régulation. C'est là la véritable portée des récents accords conclus chez Siemens, DaimlerChrysler, VW et tant d'autres.

Indications bibliographiques

- BOURGEOIS I., « Temps de travail : 40 heures dans l'automobile », *Regards sur l'économie allemande*, n° 54, décembre 2001, et « Volkswagen : programme en 7 points de Peter Hartz », *Regards sur l'économie allemande*, n° 68, octobre 2004
- BÄURLEIN D., « Deutschland auf dem Weg zu längeren Arbeitszeiten », DB Research, *Aktuelle Themen*, n° 298 (août 2004)
- HECKMANN M., SCHANK T., « Kehrtwende in der Arbeitszeitpolitik », HWWA, *Wirtschaftsdienst*, n° 8/2004
- « IG Metall et la refondation du partenariat social allemand. Un entretien avec Wolfgang Schroeder (IG Metall) », *Regards sur l'économie allemande*, n° 58/2002
- LATTARD A., « Négociation collective : quel avenir pour la convention de branche ? », in BOURGEOIS I. (dir.), *Allemagne 2001. Regards sur une économie en mutation*, CIRAC, 2001
- LEHNDORFF S., « Zurück zur 40-Stunden-Woche? – Wirksamkeit und Krise der tariflichen Arbeitszeitregulierung », *WSI-Mitteilungen*, n° 6/2004.

Ver.di : un géant sans cohésion

Marie-Hélène Pautrat

« Rassembler les compétences » : tel est l'objectif poursuivi par la constitution, en 2001, du syndicat des services ver.di (2,4 millions d'adhérents). Cinq centrales syndicales avaient alors opté, en dépit de cultures et d'obédiences idéologiques très distinctes, pour la fusion : la mise en œuvre de synergies et d'économies d'échelle devait leur permettre de gagner une capacité d'action nouvelle. Or 4 ans après sa naissance, ver.di peine encore à dépasser les dissensions internes et les difficultés organisationnelles d'une structure représentant quelque mille métiers. Qui plus est, l'érosion continue du nombre d'adhérents accentue l'impasse financière et contraint le syndicat à des restructurations délicates. Difficile dès lors de s'entendre sur une culture fédératrice...*

Le Syndicat unifié des services ver.di est né en mars 2001 de la fusion de cinq syndicats : ÖTV (services publics et transports), DAG (employés du secteur privé), Deutsche Postgewerkschaft (services postaux), HBV (commerce, banques, assurances) et IG Medien (médias et spectacles du vivant). Comptant officiellement 3 millions d'adhérents à sa création, il est aujourd'hui à égalité avec l'ancien leader IG Metall (2,4 millions chacun) au sein de la Confédération DGB des syndicats allemands (7 millions d'adhérents) où, ensemble, les deux syndicats de branche pèsent 70 % des voix.

ver.di : une réponse organisationnelle à la mutation des activités

Avant tout défensive, la concentration syndicale et la naissance de ver.di représentent un pari pour tenter de contrer la perte d'influence du mouvement syndical dans un secteur des services en plein essor comme en mutation avec la tertiarisation des activités. La création de ver.di est la tentative d'organiser en une 'branche' des segments d'activité épars et mouvants, mais au prix d'une extrême hétérogénéité. Plus de mille métiers, une centaine de secteurs, sont regroupés au sein de cette mégastructure, vouée à représenter des intérêts souvent contradictoires, comme ceux des salariés du public et du privé. Les conflits d'intérêt n'ont pas tardé à se multiplier, notamment dans les secteurs industriels (zone d'influence traditionnelle du syndicat IG Metall) en voie de tertiarisation rapide (domaine de recrutement du nouveau syndicat ver.di).

Ainsi, la logique première de ver.di a été celle d'un 'partage du pouvoir' dans le jeu de la négociation conventionnelle. Pour limiter la concurrence inter-syndicale, les centrales ont privilégié le principe de l'extension automatique de la compétence d'un syndicat donné aux salariés des nouvelles activités issues de fusions ou d'externalisations dans 'sa' branche d'origine. Parfois réussi, ce partage des compétences n'en a pas moins été très problématique dans certains cas où des situations de rivalité, d'origine culturelle

* Inédit

et idéologique, se sont rapidement manifestées, comme chez IBM Allemagne où la délimitation des compétences (production vs. service) entre les deux syndicats s'est révélée particulièrement délicate. Un accord de coopération entre les deux syndicats a finalement été trouvé pour garantir la représentation de tous les salariés, mais la direction de l'entreprise s'est alors refusée à négocier avec le syndicat de la métallurgie, prétextant que les précédents accords avaient été conclus avec l'ancien DAG. Au final, ces problèmes ont accru la démobilisation des militants, lassés des conflits internes entre centrales syndicales. Depuis sa constitution, ver.di a ainsi perdu quelque 400 000 adhérents (autant qu'IG Metall, affecté, lui, par le recul de l'emploi industriel).

Autre facteur de tension : le positionnement de ver.di au sein du DGB. Certes, la fusion du DAG dans ver.di a mis fin *de facto* à la concurrence entre les confédérations syndicales face aux employeurs ; le DAG, en opposition avec le principe de syndicalisme unitaire (une entreprise, un syndicat), avait jusqu'alors prôné la primauté du critère de qualification d'un groupe (en l'occurrence la catégorie des employés) sur l'appartenance à un secteur d'activité, et était de ce fait resté exclu de la confédération DBG. Mais aujourd'hui, nombreux sont ceux qui redoutent un accaparement du pouvoir syndical par les deux géants que sont ver.di et IG Metall en comparaison des six autres 'nains' membres du DGB (le plus important est IG BCE avec 770 582 adhérents à la fin 2004). Souvent qualifié de « DGB en miniature » du fait de sa composition hétéroclite, ver.di pose en outre un défi doublement idéologique à la confédération des syndicats : son obédience à dominante écologiste (incarquée par le président du directoire, Frank Bsirske) se heurte à la culture sociale-démocrate du syndicalisme allemand et bien plus encore à la tradition du syndicat *unitaire* de branche. Multisectoriel, ver.di rompt en outre avec la logique de branches et donc aussi avec la tradition du syndicat d'industrie. Dès lors, son positionnement dans le débat politique et social se heurte au DGB dont les prises de position en matière de politique sociale sont normalement la prérogative.

La lente émergence d'une cohésion interne

Cette difficulté à occuper sur l'échiquier syndical une place en adéquation avec sa puissance numérique est d'autant plus forte que, jusqu'à son premier congrès (octobre 2003), ver.di peinait à formuler une doctrine propre à partir des innombrables approches qui le caractérisent. Difficile, il est vrai, de concilier les cultures en présence (secteurs public et privé, éboueurs comme chanteurs d'opéra sont représentés par le même syndicat) pour faire émerger une cohérence interne. La première étape dans la constitution du syndicat a donc été d'apporter une réponse en termes organisationnels. Ver.di a ainsi opté pour une structure dite matricielle : celle d'une holding fondée sur le respect des particularismes sectoriels et professionnels, et où le processus décisionnel émane théoriquement de la base. Elle se caractérise par un découpage horizontal en 4 niveaux territoriaux (du niveau national au niveau local) qui entend garantir une représentation au plus près des intérêts exprimés par chacun des 13 départements sectoriels coexistant au niveau horizontal (*Fachbereiche, FB*) ; ils sont issus des anciens syndicats fusionnés, dont les domaines professionnels de compétence ont été redéfinis à cette occasion, mais reflètent *grosso modo* les champs couverts au préalable par les syndicats fusionnés.

Cette structure, qui préserve la logique de branche, doit permettre à chaque département d'intégrer ses propres cultures, malgré la taille et l'influence très disparate des

entités fusionnées. Les 13 départements sont autant de niveaux opérationnels qui co-existent au plan horizontal et se déclinent selon les divers échelons territoriaux, puisque c'est à eux qu'il revient de négocier des conventions dans leurs secteurs respectifs. Ils sont par ailleurs flanqués de départements transversaux, en réalité des fonctions transversales, destinées à représenter les intérêts spécifiques de certains groupes : femmes, chômeurs, jeunes, retraités, ouvriers, indépendants, etc.

Les 13 départements sectoriels (*Fachbereiche*) de ver.di

FB 1 : Services financiers
 FB 2 : Approvisionnement / Distribution, assainissement, déchets
 FB 3 : Santé, services sociaux, oeuvres sociales, Eglises
 FB 4 : Assurance sociale
 FB 5 : Formation, sciences et recherche
 FB 6 : Administrations du Bund et des Länder
 FB 7 : Administrations communales
 FB 8 : Médias, arts et culture, imprimerie et papier, services industriels et production
 FB 9 : Télécommunications, TIC, informatique
 FB 10 : Services postaux, entreprises de transports et logistique
 FB 11 : Transports
 FB 12 : Commerce
 FB 13 : Services particuliers (immobilier, centres d'appel, intérim, conseil, tourisme).

Le pari de ver.di lors de sa naissance était alors bien de concilier le polycentrisme des niveaux territoriaux et professionnels où se jouent les intérêts sociaux (le 'terrain') et le centralisme d'une représentation institutionnelle des salariés (intérêts politiques). Mais cette structuration n'a pas tardé à montrer sa lourdeur et à enliser le jeune syndicat dans des problèmes internes. Certes, les *Fachbereiche* sont autonomes pour négocier et conclure des accords collectifs dans leur domaine, mais ils doivent respecter les Principes généraux de politique conventionnelle (*tarifpolitische Grundsätze*) décidés au niveau de la centrale. En outre, ils ne peuvent décider de mener une grève qu'avec l'accord exprès du Directoire fédéral (*Bundesvorstand*, composé de 15 membres). Ce dernier dispose d'ailleurs d'un droit de veto suspensif contre certaines revendications formulées par les départements et les accords conclus par ceux-ci.

Dès lors, la logique de subsidiarité prônée initialement peine à s'imposer face à la réalité du degré de concentration du pouvoir exécutif et à la prise de décisions stratégiques. Par ailleurs, un accord conclu au moment de la fusion prévoyait que, dans la phase de mise en œuvre des structures et de définition de lignes politiques communes (et jusqu'en 2007), la structure de l'organisation et la répartition formelle des responsabilités maintiendrait à presque tous les niveaux de l'organigramme le rapport numérique des forces entre les anciens syndicats, sauf pour la composition des instances dirigeantes à l'échelon fédéral où, pour éviter que l'ex-ÖTV n'ait la majorité absolue, il avait été retenu une clé de répartition transitoire (ÖTV : 48 % ; DAG, HBV et DPG : respectivement 15 % ; IG Medien : 7 %). La structure interne de ver.di reste donc jusqu'en 2007 une construction bureaucratique qui reflète sans doute inexactement les rapports de forces et les courants internes.

D'où le rôle-clé joué par le président du directoire, Frank Bsirske. Expert en management public, ancien dirigeant d'ÖTV, ancien conseiller municipal (Verts) et DRH de

la ville de Hanovre, il a été reconduit dans ces fonctions lors du congrès de 2003 avec plus de 92 % des voix. Cumulant plusieurs fonctions stratégiques (politique et planification, affaires européennes, audit interne, communication interne et externe, relations internationales, politique environnementale, direction du bureau de liaison berlinois avec le gouvernement et le Bundestag), il a largement contribué à proposer en interne comme en externe une identité commune, quitte à ce qu'elle soit partiellement factice. Son image de « traditionnaliste » qui se veut « réformateur », selon ses propres dires (i.e. celle d'un syndicaliste fidèle aux valeurs du mouvement syndical, mais franchement en rupture avec la social-démocratie), lui vaut certes d'être controversé officieusement au sein du DGB. Incarnant un certain pluralisme de gauche, il semble pourtant capable de rassembler divers courants sur des questions épineuses comme la conciliation des régimes du secteur public et du secteur privé. Car l'enjeu est ni plus ni moins de décloisonner la représentation, très puissante, des employés de la fonction publique et la très faible représentation des employés des services privés, séparés par un fossé culturel que le DAG avait accepté de combler en votant sa fusion dans ver.di.

Face à lui, le Conseil du Syndicat (*Gewerkschaftsrat*) est devenu, depuis le congrès de l'automne 2003, un organe essentiel dans la vie du syndicat entre deux congrès nationaux (tous les 4 ans). Cette assemblée réduite aujourd'hui à un peu plus d'une centaine de représentants, issus des diverses composantes de ver.di selon la même clef que le Directoire, constitue un échelon décisionnel supplémentaire : elle définit les positions du syndicat, est habilitée à trancher sur des questions fondamentales urgentes, exerce un contrôle sur le respect des statuts, l'exécution des décisions prises lors des congrès, ou encore sur l'activité du Directoire, et vote le budget annuel.

La difficile construction d'une nouvelle organisation a donc constitué le premier et principal élément de réponse à la perte d'influence syndicale. Mais la très lente émergence d'une cohésion interne constitue un handicap majeur. La stratégie de ver.di, telle que la résume son président (*Mehr Greenpeace als Streikmacht* : plutôt Greenpeace qu'une puissance gréviste), c'est-à-dire une logique d'actions ponctuelles et très ciblées, mettant à profit les lois propres à l'information, est révélatrice à cet égard. La puissance combative du syndicat est considérablement réduite, à la fois par la lourdeur de sa structure matricielle et par la dégradation de ses finances, mises à mal par le déménagement à Berlin et l'hémorragie des adhérents. La situation financière est à ce point problématique que ver.di est amené à comprimer sa masse salariale, tâche particulièrement délicate en raison des quotas institués jusqu'en 2007 et qui aggravent les dissensions internes. Conséquence de la fusion, ver.di employait encore en 2004 deux fois plus de salariés qu'IG Metall, pour un nombre d'adhérents sensiblement équivalent. La stabilisation de la structure interne et la réduction des instances (qui passera notamment par des fusions entre départements sectoriels) est donc loin d'être achevée.

Des chevaux de bataille à défaut d'une position établie dans le jeu de politique sociale

Cette situation interne complexifie d'autant plus l'élaboration d'une réponse politique, en termes de définition d'une doctrine et d'une nouvelle identité syndicale. Au cours de cette première phase, ver.di s'est employé à développer certains thèmes fédérateurs et quelques chevaux de bataille. Certaines revendications récurrentes, expressions d'une nouvelle politique conventionnelle qualitative (et non plus seulement salariale), ne sont

pas spécifiques au domaine des services mais contribuent à fédérer des adhérents dispersés et à faire germer cette cohésion tant recherchée : promotion de la formation professionnelle initiale, meilleure conciliation des vies familiale et professionnelle, parité, formation continue des plus de 50 ans, réinsertion de chômeurs de longue durée, temps de travail (revendication des 35 heures dans le tertiaire, lutte contre les heures supplémentaires, etc.) ou encore développement durable.

Deux thèmes majeurs constituent aujourd'hui toutefois de véritables chevaux de bataille pour ver.di. Le premier réside dans la défense de l'Etat social à l'allemande dans une certaine approche redistributive. Les réformes conduites dans le cadre de l'*Agenda 2010* ont été l'occasion d'une très vive confrontation entre les syndicats et le SPD et à un durcissement des positions de ver.di, ébranlé par ses difficultés internes. Dans le cas des réformes du marché du travail, le gouvernement a ainsi opté pour une marche forcée lui permettant de n'associer qu'au minimum les organisations syndicales dont il redoutait la stratégie du *statu quo*. La Commission Hartz comprenait certes un représentant de ver.di, mais le syndicat n'a pas pu imposer son opposition à la réforme des indemnités chômage (les allocations versées aux chômeurs de longue durée sont désormais forfaitaires ; elles ne sont plus fonction du salaire antérieur). Il est vrai que son opposition était nourrie par l'objectif tacite d'un 'rattrapage' salarial des services par rapport à l'industrie, et qui resurgit aujourd'hui à la faveur du contexte électoral sous la forme de la revendication d'un salaire minimum légal et généralisé. En ce qui concerne les régimes de protection sociale, le délitement du financement paritaire a rapidement cristallisé l'opposition de ver.di qui plaide pour une autre approche de modernisation – dans le respect de l'implication institutionnelle des partenaires sociaux dans l'organisation de la protection sociale comme dans celui de son principe de redistribution. C'est le cas dans le domaine de la santé, où ver.di plaide pour une « assurance-maladie citoyenne et solidaire » prenant en compte l'évolution de la structure des revenus.

Un second cheval de bataille est, dans le contexte de la libéralisation des services publics, la défense du principe de *Daseinsvorsorge*. Ce terme désigne outre-Rhin l'ensemble des services d'intérêt économique général (SIEG) qui garantissent une certaine « qualité d'existence » passant par un niveau élevé de solidarité économique, sociale et territoriale. Hautement stratégique, cette question qui transcende les intérêts sectoriels bénéficie aussi d'une forte résonance dans l'opinion. Elle permet ainsi au syndicat de se rapprocher d'organisations non syndicales (associations citoyennes, églises, mouvement ATTAC) pour tenter de se présenter comme porte-parole et organisateur de revendications multiples. Mais ce faisant, ver.di cherche une fonction tribunicienne à défaut d'être un acteur établi dans le jeu de la macro-régulation sociale allemande. Sur les SIEG, sa position est pourtant pragmatique : ce n'est ni le contexte concurrentiel ni la modernisation de certains secteurs comme celui de l'eau qui sont en jeu (la défense par ver.di des *Stadtwerke*, ces entreprises communales qui fournissent des SIEG, ne l'empêche pas de juger certaines restructurations incontournables), mais les conditions d'ouverture des marchés et le respect d'une concurrence 'loyale', passant également par le respect de critères sociaux et salariaux (une revendication directement, mais tacitement, liée à l'objectif de 'rattrapage' salarial). C'est une des raisons pour lesquelles ver.di et le DGB ont manifesté leur opposition au projet de directive européenne sur la libéralisation du secteur des services, redoutant officiellement l'émergence d'une concurrence sur

les coûts plutôt que sur la qualité des prestations et donc un risque de ‘dumping salarial’ (mais aussi sur les standards environnementaux, domaine très sensible en Allemagne dans des secteurs comme l’eau ou l’assainissement). En réalité, ver.di redoute que la libre circulation des prestations de services ne vienne déliter un peu plus le périmètre d’une ‘branche’ aux contours déjà très flous et qu’il cherche désespérément à organiser.

Ver.di est aujourd’hui bien conscient qu’une politique d’opposition ne peut suffire pour contrer le grignotement progressif des fondements sociaux du modèle allemand. Pour éviter de trop prêter le flanc aux critiques, très vives, qui stigmatisent les syndicats comme forces ‘antimodernes’ crispées sur des revendications de défense des acquis économiques et sociaux, ver.di tente donc de se présenter également comme acteur capable d’adopter des positions plus nuancées qu’il n’y paraît. Il l’a démontré en s’impliquant dans deux grands chantiers ouvrant la voie à une évolution profonde de la fonction publique : d’une part, l’accord collectif de février 2005, qui assouplit très sensiblement la régulation du travail pour les ouvriers et employés de l’Etat fédéral et des communes (introduction du salaire au mérite, flexibilisation des conditions d’emploi) ; d’autre part, le consensus obtenu entre le ministre de l’Intérieur Otto Schily, la confédération des fonctionnaires (DBB) et ver.di, qui devrait aboutir à une loi de réforme de la fonction publique.

QUATRE ANS APRÈS SA NAISSANCE, VER.DI s’apparente toujours à une grosse construction bureaucratique, enlisée dans ses problèmes internes, et qui s’efforce de composer avec l’extrême hétérogénéité qui le caractérise. Affaibli par les pertes massives de militants, le syndicat peine encore à offrir cette proximité et cette qualité d’assistance aux adhérents susceptibles d’attirer de nouveaux salariés dans des secteurs où la syndicalisation est traditionnellement faible, voire inexistante. La réponse, en termes d’organisation, qu’a constitué la naissance de ver.di à l’affaiblissement des syndicats, n’a donc pas encore porté ses fruits, et toute restructuration d’envergure en interne reste un exercice délicat, du moins jusqu’en 2007. D’ici là, le risque est grand de voir les représentations d’employeurs (qui, elles, ne se sont pas constituées en fédération de branche) jouer en retour de cette vulnérabilité interne, en dépit de l’avantage numérique du syndicat. Ver.di cherche toujours sa place dans le jeu institutionnel allemand, ce qui explique une radicalisation de son discours sur certains thèmes et le rapprochement d’organisations de type différent, comme ATTAC. Mais ce positionnement dissimule aussi une forte dose de pragmatisme, comme l’illustrent les accords conclus dans la fonction publique. Entre la défense offensive des intérêts très contradictoires de ses membres et le rôle d’une force de proposition active dans le jeu traditionnel de la macro-régulation sociale allemande, l’équilibre est décidément bien aléatoire.

Indications bibliographiques

BOURGEOIS I., PAUTRAT M.-H., *Etude sur les relations sociales dans les services urbains en Allemagne. Rôle et positions du syndicat ver.di dans le domaine des marchés publics en voie de libéralisation ou de restructuration*, Cergy-Pontoise, juillet 2002 (étude non publiée)

BSIRSKÉ F., « Soziale Gerechtigkeit und Innovation : Gewerkschaftliche Ziele und Handlungsfelder », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 9/2004
www.verdi.de.

La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation

René Lasserre

*Au cœur du modèle social allemand, le principe de l'égalité des droits entre travail et capital que concrétise le partage du pouvoir entrepreneurial via la cogestion (Mitbestimmung) a longtemps fait figure de référence en Europe. Mais aujourd'hui, les nouveaux impératifs issus de la globalisation et de l'eupéanisation des activités, les nouvelles règles de gouvernance qu'impose le marché des capitaux, tout comme l'émergence d'un droit européen des sociétés, transforment ce modèle en 'exception sociale allemande', autrement dit : en handicap pour la compétitivité des entreprises. Une réforme est incontournable. Mais comment rénover cette participation organisée des salariés dans l'entreprise alors que le cadre au sein duquel elle s'inscrit – la régulation macro-sociale unitaire de branche – se trouve lui-même remis en question ? **

A côté d'un système de négociation collective fortement structuré fondé sur l'autonomie contractuelle des organisations syndicales et patronales, la cogestion constitue le second pilier sur lequel repose le partenariat social allemand. Tandis que le dispositif contractuel assure aux organisations syndicales un réel pouvoir de négociation dans la fixation des salaires et des conditions de travail au niveau de la branche professionnelle, la cogestion garantit aux salariés la possibilité de faire valoir leurs intérêts dans l'entreprise en reconnaissant à leurs représentants un certain nombre de pouvoirs de co-décision.

Chacun des deux piliers présente de fortes particularités qui concourent à la singularité du système allemand de relations professionnelles, mais à des degrés différents. L'importance de la régulation négociée fondée sur le contrat n'est certes pas une caractéristique spécifique à l'Allemagne, mais la cohérence de son système contractuel tient en grande partie à l'unité et à la représentativité des organisations professionnelles ainsi qu'à leur volonté partagée d'exercer pleinement les droits et responsabilités qui découlent de la liberté de coalition. Sur cette base s'est construit un équilibre institutionnel durable qui assure en pratique une parité de pouvoirs entre partenaires sociaux dans la régulation sociale. Le système de cogestion répond lui aussi à une logique d'équilibre, mais découle d'une philosophie sociale spécifique, fondée sur le principe de l'égalité (*Gleichberechtigung*) des droits du capital et du travail et de la vocation conjointe des deux facteurs à co-déterminer (*mitbestimmen*) la marche de l'entreprise. La *Mitbestimmung* procède ainsi d'une construction historique et juridique originale qui se traduit par l'existence de régimes légaux de représentation qui, sous différentes formes et à des degrés variables selon les domaines, permettent aux salariés, par la voie de représentants

* Version remaniée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 72, juillet 2005

élus ou désignés, d'exercer un droit de contrôle et de participer aux décisions relatives à l'organisation et à la gestion de l'entreprise. En cela, il instaure un partage du pouvoir entrepreneurial qui n'a pas d'équivalent en Europe et dans les sociétés industrielles développées et peut véritablement être considéré, en termes de respect des droits des travailleurs, comme l'un des éléments les plus originaux du modèle social allemand.

La cogestion allemande a longtemps fait figure de référence en Europe. Elle constituait une forme avancée de démocratie sociale avec la reconnaissance et la garantie des droits individuels et collectifs des salariés sur le lieu de travail. Elle apparaissait également comme un modèle de gouvernance et de management en ce qu'elle garantissait une concertation sociale permanente dans l'entreprise, facteur de cohésion et d'efficacité. Bien que novateur et précurseur, ce système, qui a été mis en place dans l'après-guerre mais dont le développement n'est arrivé à pleine maturité qu'à la fin des années 1970, n'a cependant pas réussi à faire école en Europe. Moins d'ailleurs parce qu'il a d'emblée fait figure d'anti-modèle dans les pays de culture entrepreneuriale et sociale différente, comme la France ou la Grande-Bretagne, que parce qu'au cours des deux dernières décennies, il n'a pas entièrement réussi à faire les preuves de son efficacité et de sa supériorité dans un environnement économique et social en pleine mutation.

De sorte qu'aujourd'hui, à l'heure de l'économie globale, la cogestion apparaît à bien des égards comme le vestige d'une 'exception sociale allemande' héritée d'une histoire sociale et politique particulière, comme une réponse datée, et en partie déphasée, face aux nouvelles exigences de la gouvernance d'entreprise au plan européen et international. La cogestion fait l'objet de sévères critiques et compte un nombre croissant de détracteurs qui voient en elle un handicap de compétitivité pour l'économie allemande, à la fois en termes de réactivité managérielle des entreprises et d'attractivité pour les investisseurs. Le diagnostic mérite cependant d'être nuancé selon qu'on considère les différents volets du système et qu'on se place sous l'angle du management stratégique, de la *corporate governance* ou de la gestion des ressources humaines. Sur ces trois registres, et à l'instar d'autres éléments constitutifs du modèle social allemand, la cogestion est néanmoins confrontée à des révisions douloureuses et à un avenir incertain.

Un dispositif complexe et hétérogène

Le système allemand de cogestion est un édifice institutionnel à plusieurs étages qui est le fruit d'une gestation politique difficile et d'une stratification juridique progressive. La cogestion s'exerce à deux niveaux principaux, très nettement distincts par leurs domaines et leur champs d'application : celui de l'établissement (*Betrieb*) où s'organisent la production et la vie de travail, celui de l'entreprise (*Unternehmen*) en tant qu'entité juridique où se prennent les décisions stratégiques de gestion.

Dans le premier cas, la participation des salariés est codifiée par un régime légal désigné sous le terme significatif de Constitution d'établissement (*Betriebsverfassung*) qui définit les droits, devoirs et pouvoirs respectifs du conseil d'établissement, le *Betriebsrat* (BR) élu par le personnel, et de l'employeur. Ce régime, instauré en 1952 et plusieurs fois aménagé depuis, est un régime de droit commun s'appliquant à tous les établissements d'au moins 5 salariés ; il organise les rapports sociaux au quotidien, ce qui lui vaut l'appellation courante mais contestable de « petite cogestion » ou de « cogestion simple ». Il reconnaît au BR des attributions très larges qui couvrent presque

tous les aspects de la vie de l'établissement mais sont de portée très variable selon les domaines, allant d'un simple droit d'information jusqu'au droit de co-décision. C'est dans le domaine social que les pouvoirs du BR sont les plus conséquents : dans la plupart des questions touchant à la gestion collective du personnel et aux conditions de travail, son pouvoir de co-décision implique que l'employeur ne peut prendre de décision sans l'avoir préalablement consulté et obtenu son accord formel. Dans les questions de personnel touchant au contrat de travail individuel (embauche ou licenciement), le BR dispose d'un droit de contrôle suspensif sur la régularité et l'opportunité sociale de la mesure, lequel ouvre au salarié le droit de recours devant le juge (cf. Zumfelde, pp. 53-58). Dans les questions économiques touchant à l'organisation de l'établissement ou de la production, le BR dispose d'un large pouvoir consultatif lui permettant d'émettre des avis et des propositions qui sont laissés à la libre appréciation de l'employeur. Mais dès qu'une décision économique implique des conséquences sociales tangibles pour les personnels, l'employeur est tenu de présenter un plan social d'accompagnement dont les mesures compensatoires doivent recueillir l'accord du *Betriebsrat*.

On le voit : il s'agit là d'un dispositif de concertation très élaboré qui instaure un pouvoir très largement partagé en matière de gestion, mais où la répartition des prérogatives respectives de l'employeur et des représentants du personnel est très finement équilibrée : l'autonomie de décision économique de l'employeur et ses prérogatives en matière de contrat de travail sont préservées, tandis que le *Betriebsrat* se voit investi d'un pouvoir d'information et de contrôle dans tous les domaines ou cas de figure où les décisions du chef d'entreprise affectent les droits et les intérêts sociaux des salariés. Ce système est l'un des plus élaborés d'Europe et ménage dans l'entreprise allemande un espace de dialogue extrêmement large sur la base duquel s'est développée, à grande échelle et dans la plupart des grands secteurs de l'économie, une gestion concertée des ressources humaines qui touche la quasi-totalité des grandes entreprises et environ trois quarts des PME dès lors qu'elles atteignent le seuil de 50 salariés.

Le second niveau d'exercice de la cogestion concerne les entreprises prises cette fois en tant que personnes morales. Le droit de cogestion des salariés s'exerce par l'intermédiaire de représentants élus ou désignés qui siègent avec voix délibérative aux côtés des représentants des propriétaires ou des actionnaires dans les instances de direction et de contrôle des sociétés. Réservée aux sociétés de taille plus importante, cette « grande cogestion » fait l'objet de trois régimes différents. Le plus ancien, instauré par une loi de 1951, concerne les entreprises sidérurgiques et minières de plus de 1 000 salariés. Il prévoit une représentation paritaire des salariés dans un conseil de surveillance présidé par un homme neutre et la présence dans le directoire d'un directeur du personnel nommé avec l'accord de la majorité des représentants des salariés du conseil de surveillance. Ce régime maximaliste, hérité de la période initiale de reconstruction, ne concerne plus aujourd'hui qu'une quarantaine de sociétés. A l'inverse, le régime instauré en 1952 dans le cadre du *Betriebsverfassungsgesetz* reste aujourd'hui très répandu puisqu'il concerne les entreprises de 500 à 2 000 salariés, soit environ 3 500 sociétés. Mais c'est en même temps un régime minimal, puisque la représentation salariée se limite au seul conseil de surveillance avec seulement un tiers des sièges.

Enfin, le troisième dispositif instauré par la loi sur la cogestion de 1976 concerne essentiellement les grands groupes, puisqu'il s'applique à toutes les sociétés de plus de

2 000 salariés, soit 746 entreprises employant au total un peu plus de 5 millions de salariés. Il prévoit une représentation numériquement paritaire des salariés dans le conseil de surveillance ; elle est cependant tempérée par la présence d'un cadre dirigeant sur le banc des salariés et surtout par le fait que le président du conseil de surveillance est obligatoirement élu parmi les représentants des actionnaires et dispose d'une seconde voix décisive qui, en cas de partage égal des voix, assure la prééminence du capital.

S'il apparaît que les deux régimes de droit commun n'assurent pas véritablement la parité des pouvoirs du capital et du travail dans les conseils de surveillance des entreprises, il n'en demeure pas moins qu'ils ménagent aux représentants des salariés des possibilités d'influence considérables. Siégeant avec voix délibérative, à égalité de droits avec ceux des actionnaires, les représentants salariés ont accès à toutes les informations concernant la situation économique et financière de l'entreprise et sont associés à toutes les grandes décisions, que ce soit en matière de répartition des bénéfices, de politique d'investissement, de choix des dirigeants, d'évolution de l'actionnariat, d'opérations de fusion-acquisition et de projets nouveaux de développement. Même s'ils ne disposent pas d'un pouvoir suffisant pour infléchir la politique du groupe, ils ont la possibilité d'y faire valoir et prendre en compte les intérêts des salariés. Sans réellement permettre d'exercer un réel contre-pouvoir, la « grande cogestion » assure pour le moins une concertation sur les choix stratégiques de l'entreprise. Celle-ci constitue un atout précieux pour l'action des *Betriebsräte* qui pourront ensuite peser efficacement sur leur mise en œuvre et faire valoir les intérêts des salariés sur le terrain. Et ce d'autant plus qu'en règle générale, dans les grandes sociétés, le président du *Betriebsrat* siège également sur le banc des salariés au sein du conseil de surveillance.

Les deux dispositifs fonctionnent ainsi à des niveaux distincts et concernent des enjeux différents, bien que complémentaires. Ils présentent néanmoins une caractéristique commune qui est d'être l'un et l'autre fondé sur une représentation médiatisée des salariés. Que ce soit sur le lieu de travail ou dans les organes de contrôle de l'entreprise, la cogestion reste l'apanage de représentants élus ou désignés, agissant au nom des salariés. Au niveau de l'établissement, la co-décision s'exerce par l'intermédiaire exclusive du *Betriebsrat* dans le cadre d'un dialogue formalisé avec le responsable du personnel ou le directeur ; elle intervient néanmoins en proximité relativement immédiate des salariés du fait du contact étroit que les élus entretiennent généralement avec le personnel et de l'impact tangible de leur action sur les conditions de travail et la vie sociale de l'établissement. De ce fait, la co-décision bénéficie généralement d'un enracinement solide et d'une légitimité très largement partagée sur le lieu de travail. C'est beaucoup moins vrai de la cogestion d'entreprise qui fait appel à des processus complexes de désignation des représentants élus des salariés au conseil de surveillance, un certain nombre étant extérieurs à l'entreprise et proposés par le syndicat. Il en résulte une moindre proximité sinon un éloignement des élus dont le mandat s'exerce au niveau des états-majors et dont les retombées concrètes de l'action, en dehors des situations de crise, ne sont pas réellement ou immédiatement perceptibles par les personnels.

La cogestion d'entreprise : un système en mal de crédibilité sociale

Adoptée en 1976 puis instaurée en 1978 au terme d'un débat politique lancé 10 ans plus tôt à l'initiative du DGB et des grands syndicats d'industrie, la cogestion dans les

grandes entreprises s'est établie sans difficulté ni tension majeure dans tous les grands secteurs de l'industrie et des services, reléguant progressivement le modèle charbon-acier au rang de système résiduel. Ce système n'a pas pour autant entièrement tenu ses promesses : alors que depuis les années 1960 le mouvement syndical l'avait inlassablement présenté comme la pierre angulaire de la démocratie économique et sociale, sa contribution à faire évoluer de façon tangible les rapports sociaux dans l'entreprise n'a pas été manifeste. Il n'en avait d'ailleurs plus la vocation dans sa conception même. Alors que, dans les années 1980, les salariés aspiraient à participer directement à l'organisation de leur activité et de leur environnement de travail et que, parallèlement, les entreprises cherchaient à promouvoir leur initiative individuelle et leur capacité d'innovation par différentes formes de management participatif (cercles de qualité, etc.), la cogestion paritaire relevait plutôt d'une régulation collective centralisée, exercée par un co-pilotage institutionnalisé au sommet de l'entreprise. En cela, elle restait encore inspirée de la philosophie constitutionnaliste des années 1950 et se situait déjà en décalage patent face aux nouvelles aspirations des salariés et à l'émergence de formes nouvelles de management décentralisé.

Le contexte économique dans lequel elle a été introduite ne la rendait pas pour autant obsolète mais en a très largement déplacé les enjeux et les contenus, à l'instar de ce qui s'était produit dans le secteur charbon-acier à partir des années 1960 où, après avoir efficacement servi la reconstruction de l'industrie lourde, la cogestion en a facilité la reconversion. Dans le contexte de compétition internationale accrue qui a succédé aux chocs pétroliers, elle a surtout permis de gérer en co-responsabilité, c'est-à-dire dans une logique socialement optimale, la rationalisation et la modernisation de l'outil de production des grands groupes de l'industrie et des services. Au cours des années 1980, la cogestion a ainsi fait ses preuves sur le terrain économique : avec le soutien des syndicats des principaux secteurs, les grands groupes industriels ont modernisé leurs structures de production et poursuivi une stratégie active d'internationalisation, les excédents records obtenus à l'exportation consolidant en retour l'emploi industriel en Allemagne.

Avec les charges de l'unification, la récession des années 1990 et la globalisation accélérée des échanges, la compétitivité allemande s'est par la suite fortement détériorée, et les positions des entreprises sur le marché européen et mondial ont été fortement secouées, tant par leurs concurrents européens et anglo-saxons que par les compétiteurs des nouveaux pays industriels. Dans ce nouveau contexte, la cogestion est devenue un instrument de gestion des restructurations qui a démontré son efficacité managérielle en imposant des réorganisations dont les effets en termes de conditions de travail et d'emploi ont été sévères. Loin de faire obstacle aux changements structurels, les représentations salariées dans les conseils de surveillance ont agi en pleine co-responsabilité et généralement soutenu les directions dans leurs projets de modernisation, que ce soit dans l'allègement et la décentralisation des structures de pilotage ou la réorganisation en profondeur des processus de production (externalisation, sous-traitance, flux tendus...). Au nom d'une productivité accrue et de la sauvegarde à long terme des emplois, les représentants salariés ont généralement accepté les réductions d'effectifs et les nouvelles formes d'organisation du travail qui en découlaient. La cogestion a certes rendu la prise de décision plus difficile en obligeant les directions des groupes à discuter et justifier leur choix stratégiques. Mais elle n'a généralement pas bloqué le processus, et dès lors

que les dimensions sociales ont été raisonnablement prises en compte, la cogestion a plutôt contribué à justifier le bien-fondé des projets de réorganisation, à en faire partager les objectifs et à en faciliter la mise en œuvre.

Confrontée ensuite à la libéralisation du marché des capitaux et à la multiplication des fusions-acquisitions, la cogestion a dû faire face à des opérations de regroupement plus ou moins obligés, sans pour autant constituer, comme l'a montré le cas de figure de l'OPA Vodafone/Mannesman en 2000, un réel facteur de blocage et encore moins le rempart si souvent dénoncé à des opérations en capital, y compris d'investisseurs étrangers. Plus récemment encore, sur l'épineuse question des délocalisations, la cogestion s'est trouvée soumise à des arbitrages difficiles et conflictuels, mais a finalement permis, moyennant des sacrifices en termes de temps de travail et de revenu, de faire prévaloir des stratégies de préservation de l'emploi domestique. Il n'en demeure pas moins que, si la cogestion au sein du conseil de surveillance offre encore à l'entreprise la possibilité d'apporter des réponses concertées aux mutations rapides induites par la globalisation des marchés, elle apparaît de plus en plus sous une dimension défensive et régressive, perdant ainsi en crédibilité et en légitimité auprès des salariés.

Un modèle de gouvernance anachronique ?

Face à l'ampleur des défis, le patronat allemand est conduit à son tour à réévaluer les avantages de la cogestion en terme d'efficacité managérielle. La concertation sur les choix stratégiques apparaît, dans la période difficile que traverse l'économie allemande et dans un contexte de compétition internationale extrêmement vive, comme une contrainte supplémentaire jugée de moins en moins supportable. Au point que certains de ses représentants les plus en pointe en revendiquent la suppression pure et simple, et que les deux organisations principales BDI et BDA, dans un rapport commun publié en novembre 2004, intitulé « *Moderniser la cogestion* », en préconisent une reconfiguration substantielle.

La critique principale vient du patronat industriel qui reproche principalement à la cogestion salariée dans le conseil de surveillance de compliquer et de retarder inutilement la prise de décision stratégique. Alors que l'entreprise est confrontée à un processus d'adaptation permanent qui implique des choix difficiles à opérer dans des délais de plus en plus courts, la cogestion constitue un frein à la réactivité de l'entreprise et un handicap à sa compétitivité. La cogestion allemande, conçue à une époque où les choix industriels s'inscrivaient dans la durée, met en jeu des processus de décision qui ne sont plus adaptés à une économie où le cycle de vie des produits se raccourcit, où les avantages compétitifs de l'entreprise se mesurent simultanément en terme d'innovation et en termes de coûts et exigent une adaptation rapide du processus de production. Dans ce contexte de mutation permanente, l'exigence de la prise en compte des intérêts sociaux des salariés qui, dans le système actuel, fonde la participation décisionnelle de ces derniers dans les choix économiques de l'entreprise, devrait faire appel à d'autres mécanismes, moins contraignants et plus flexibles. Au lieu d'une obligation formelle uniforme, la participation des salariés aux décisions stratégiques pourrait être laissée à l'initiative contractuelle des partenaires sociaux de l'entreprise. Il devrait pouvoir relever d'un accord qui en fixerait les contenus et les modalités, tout en ménageant d'autres

options, telles que le Conseil consultatif distinct que le modèle unitaire de gouvernance britannique prévoit à côté du *Board of Directors*.

L'offensive patronale met également en avant l'exotisme que constitue la cogestion allemande face à la nouvelle donne mondiale sur le marché des capitaux et à la culture de la *shareholder value*. Le régime de la cogestion de 1976 présente des incompatibilités flagrantes avec les règles et pratiques internationales de *corporate governance* qu'impose le marché des capitaux pour garantir la rentabilité et l'attractivité financières des grandes entreprises. En particulier, la présence dans les conseils de surveillance avec voix décisionnelle de membres salariés qui, à l'instar du président du *Betriebsrat*, exercent des fonctions de représentation unilatérale des intérêts des salariés au sein même de l'entreprise, est contraire aux principes d'indépendance et de transparence qui doivent désormais prévaloir dans les organes de contrôle des sociétés cotées. Quant à la présence de dirigeants syndicaux de tout premier plan dans le conseil de la plupart des sociétés allemandes cotées au DAX-30, elle fait tout simplement figure d'épouvantail dans le paysage financier international. La lourdeur et l'hétérogénéité des conseils de surveillance des sociétés cogérées, la complexité de leur fonctionnement apparaissent également comme un défi aux standards d'un contrôle opérationnel et efficace. L'absence quasi-totale d'administrateurs salariés étrangers dans les sociétés allemandes soumises à cogestion constitue une autre singularité tout à fait surprenante au regard du fait que, parmi elles, un tiers sont sous contrôle de firmes étrangères et qu'une large majorité disposent d'implantations importantes en dehors d'Allemagne.

Ces constats plaident pour un *aggiornamento* rapide de la réglementation qui, sans aller jusqu'à une normalisation pure et simple du droit allemand des sociétés et à l'abandon du principe de cogestion, en accroisse très sensiblement la lisibilité et l'attractivité internationales. Il s'agit avant tout d'éviter que, dans le nouveau contexte de libre circulation des capitaux et de concurrence entre les sites nationaux de production, la cogestion contribue à dissuader les entreprises étrangères de venir s'implanter en Allemagne.

La cogestion allemande en Europe : un chef d'œuvre en péril ?

La même préoccupation nourrit la réflexion des milieux d'affaires allemands sur l'isolement croissant dans lequel la cogestion place le système allemand de gouvernance face à l'émergence progressive d'un droit européen commun des sociétés. Après l'adoption de la directive sur les comités de groupe européens en 1994, la promulgation du statut de la société de droit européen en 2001, la jurisprudence de la Cour européenne de justice sur la liberté d'implantation des sociétés et l'adoption prochaine de la directive sur les fusions prévue à l'été 2005, le régime allemand de cogestion se trouve confronté à un processus d'ouverture et de mise en concurrence des dispositifs nationaux qui l'expose à un risque de marginalisation progressive.

La société de droit européen qui sert désormais de système de référence en cas de fusion ou de regroupement entre sociétés de droit national différent ne prévoit qu'une représentation salariée dans les organes de contrôle réduite au tiers des sièges. Pour les sociétés allemandes, ceci pose le problème du maintien ou de l'abandon du système paritaire et a justifié l'adoption d'un régime conservatoire. La transposition de ce dernier en droit allemand prévoit une négociation entre partenaires sociaux de la future société européenne, mais en cas d'échec, garantit l'adoption du régime de représentation le plus

favorable, en l'occurrence le régime allemand. En cherchant ainsi à préserver sinon à étendre le droit national, le gouvernement allemand prend le risque de dissuader les partenaires potentiels et la création des sociétés de droit européen sur le sol allemand. L'alternative qui s'offrira alors aux sociétés allemandes qui souhaiteront s'orienter dans cette voie et bénéficier d'un régime moins contraignant sera alors de choisir une implantation dans un pays limitrophe, à l'instar de ce qui se fit lors de la création d'Aventis. L'adoption prochaine de la directive sur les fusions devrait encore accélérer le processus en affirmant plus clairement le principe selon lequel le droit des sociétés et le régime de gouvernance qui s'appliquera désormais en cas de fusion seront ceux du pays d'origine, c'est-à-dire en fait celui où la nouvelle société choisira d'implanter son siège. La porte se trouvera ainsi largement ouverte aux sociétés allemandes pour sortir de la cogestion paritaire en délocalisant leur siège, ce qui devrait précipiter l'érosion puis l'effritement du modèle.

Pour contrecarrer cet '*opting out*' rampant, le prochain gouvernement allemand sera vraisemblablement conduit à sortir enfin de l'immobilisme et à s'engager sur la voie de la réforme avec le souci principal de rendre le modèle allemand de cogestion plus compatible avec les évolutions européennes en cours en matière de gouvernance, tout en maintenant un standard élevé de participation des salariés aux décisions. La modernisation du régime de cogestion devrait ouvrir la voie d'une dérégulation optionnelle en permettant aux entreprises de sortir du régime uniforme d'obligation légale et de choisir entre plusieurs modèles de gouvernance par la voie d'un accord contractuel passé entre la direction et le personnel. Dans le cas des régimes à conseils de surveillance, la représentation des salariés pourrait être ramenée au tiers des sièges moyennant la limitation du nombre des administrateurs, une revalorisation de leurs prérogatives de contrôle et des procédures de délibération plus efficaces. Dans le cas de figure d'un système unitaire, la représentation salariée pourrait être légalement garantie au sein d'un Conseil de consultation distinct du *Board*, mais doté de prérogatives précisément définies. Cette réforme ne marquerait pas obligatoirement la fin de la cogestion puisque celle-ci, là où elle existe, pourrait être pérennisée et aménagée par voie d'accord. Mais elle mettrait fin à son caractère exclusif en permettant que s'instaure en Allemagne un système pluraliste de gouvernement d'entreprise.

La co-décision replacée au cœur du système : une hypothèse vraisemblable ...

Cela ne devrait pas pour autant marquer la fin de l'exception allemande en matière de participation des salariés dans l'entreprise, ni conduire nécessairement à une régression sociale, car la co-décision telle qu'elle existe et telle qu'elle est pratiquée au niveau de l'établissement n'est pas fondamentalement remise en question par ces évolutions ; elle pourrait même s'en trouver confortée.

Alors que, depuis les années 1990, la « grande cogestion » a de moins en moins permis aux mandataires salariés de peser effectivement sur les choix stratégiques, les *Betriebsräte* ont réussi à exercer une influence croissante et structurante dans la gestion de leurs conséquences sociales sur le terrain. Dotés de pouvoirs de co-décision très étendus, et jouissant d'un solide capital de confiance tant auprès des salariés que des directions d'entreprise par leur capacité éprouvée à concilier les intérêts des salariés et ceux de l'entreprise, ils se sont affirmés au fil des années, dans tous les secteurs, comme les

acteurs d'un véritable co-management de l'entreprise. Et ce, dans les domaines les plus variés : ils se sont ainsi engagés dans la mise en œuvre de plans concertés de sauvegarde de l'emploi et de la compétitivité, ont assumé des politiques de flexibilité négociée du temps de travail et des rémunérations, se sont associés à la gestion des qualifications et à l'organisation du travail (Rehder, 2003), donnant même dans la dernière période leur aval à des délocalisations économiquement justifiées. Régulant ainsi en bon ordre les contraintes sociales internes et les effets de la globalisation, les BR sont parvenus, dans la sphère de l'activité productive, à contenir en partie la régression des acquis sociaux tout en contribuant à préserver la compétitivité des entreprises.

L'efficacité de la co-décision ne devrait donc pas directement souffrir du recul prévisible du pouvoir d'influence de la représentation salariée dans les organes statutaires de contrôle, dans la mesure où ce pouvoir était plus institutionnel que réellement opérationnel. Dans sa réalité, la co-surveillance relève davantage de l'observation stratégique et de l'intelligence économique des performances et marges de manoeuvre de l'entreprise que de l'exercice effectif d'un contre-pouvoir. En fin de compte, c'est à d'autres instances que revient la capacité de relayer et d'opérationnaliser ce pouvoir d'expertise, d'une part aux directions syndicales à travers la négociation des conventions de branches, d'autre part aux *Betriebsräte* à travers l'enjeu essentiel qu'est la gestion des conditions d'emploi et de travail dans l'activité quotidienne de l'entreprise. La réforme annoncée des conditions d'exercice du contrôle salarié ne signifie nullement sa disparition ni la fin de la transmission de l'information stratégique aux instances de représentation. Elle ne ferme pas non plus la porte à la revalorisation des prérogatives économiques du *Betriebsrat*, qui pourrait intervenir sinon par la voie légale, du moins par la voie contractuelle. Loin de devoir être perçue comme une régression, la refonte de la cogestion peut ouvrir de nouvelles voies à l'expérimentation et à l'exercice d'un réel co-management.

...mais un pari incertain

Restent néanmoins deux incertitudes majeures dont dépendra finalement l'avenir de la *Mitbestimmung*, prise au sens large, à l'issue de l'incontournable réforme de la cogestion paritaire. L'étendue et la portée réelle des pouvoirs de co-détermination des travailleurs salariés dans l'entreprise ne dépendront plus, pour l'essentiel, que de l'existence et de la capacité d'action des *Betriebsräte* qui en resteront les vecteurs prépondérants. Or, en dépit de leur fonction primordiale, leur position dans le système allemand de régulation reste doublement fragile. Leur statut légal les protège certes du processus de désyndicalisation, mais il ne garantit pas pour autant leur existence effective, puisqu'ils sont très largement absents des petites et moyennes entreprises et de certains secteurs, notamment dans l'artisanat et les services et, parmi ces derniers, des nouvelles activités de service, en particulier celles de l'information et de la communication. De sorte que d'ores et déjà on assiste à une dualisation croissante de la régulation sociale d'entreprise entre des secteurs bien couverts et les secteurs délaissés. Cette tendance ne sera pas affectée par la réforme de la cogestion dans le conseil de surveillance des grandes sociétés. A moins qu'en contrepartie, le législateur veille à effectivement à revaloriser le rôle des *Betriebsräte* en encourageant leur implantation, en améliorant leur fonctionnement et en renforçant leurs prérogatives.

L'autre enjeu, plus déterminant encore, est celui de leur capacité d'action et surtout de la logique selon laquelle celle-ci est susceptible d'évoluer en relation directe avec les mécanismes de la négociation conventionnelle. La crise du contrat unitaire de branche (*Flächentarifvertrag*) ouvre en effet un espace de négociation croissant au niveau de l'entreprise, lequel ne peut être juridiquement et fonctionnellement assuré que par les *Betriebsräte*, mais avec des moyens d'action limités (cf. Lattard, pp. 61-70). La consolidation de leurs pouvoirs de codécision dans le contexte d'une refonte de la cogestion n'est cependant pas indéfiniment compatible avec l'extension de leurs pouvoirs de négociation découlant d'un dépérissement de la négociation de branche. Elle risque de se heurter non seulement à un délicat problème de surcharge, mais surtout à un conflit de logique : la négociation implique en effet une capacité revendicative et des moyens de pression conflictuelle qui sont difficilement compatibles avec la logique de coopération qu'implique la pratique du co-management.

LA GLOBALISATION DES MARCHÉS et l'intégration croissante de l'espace économique européen mettent à rude épreuve chacun des deux piliers fondamentaux du système allemand de relations sociales que sont la négociation sociale de branche et la gestion partenariale d'entreprise. Imposant à chacun de ces niveaux une différenciation croissante des enjeux et des modalités de régulation, elles ébranlent l'équilibre architectural d'ensemble du système et dérèglent sa mécanique de fonctionnement. La flexibilisation croissante de la négociation de branche et la reconfiguration du système de cogestion convergent ainsi vers une régulation d'entreprise décentralisée. Au risque de mener à terme vers l'émergence d'un système hybride et atomisé de représentation dans lequel s'affronteront des logiques contradictoires qui, face aux contraintes économiques et au recul de l'influence syndicale, s'affaibliront plus qu'elles ne se conforteront mutuellement.

Comment, dans un tel scénario, ne pas craindre que la pratique et la culture cogestionnaires auquel le mouvement social allemand a réussi à donner corps dans le contexte du renouveau démocratique et économique de l'après-guerre, puissent rapidement dépérir ? Que restera-t-il du grand projet social dont l'Allemagne démocratique a été porteuse pour l'Europe : celle d'une citoyenneté économique et sociale qui met la force créatrice du marché au service de l'épanouissement de l'individu ?

Indications bibliographiques

- BDI, BDA, *Mitbestimmung modernisieren. Bericht der Kommission Mitbestimmung*, Berlin, décembre 2004
- BERTELSMANN STIFTUNG, HANS-BÖCKLER STIFTUNG (eds), *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen*, Gütersloh, 1999
- FRICK B. et al. (eds), *Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung*, Francfort/Main, 1999
- « Ist das deutsche Modell der Unternehmensmitbestimmung überholt ? » Diskussionsbeiträge, in *Ifo-Schnelldienst* 22/2004
- JÜRGENS U. et al., *Corporate Governance und shareholder Value in Deutschland*, Berlin, mars 2000
- REHDER B., *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Tarifpolitik im Wandel*, Francfort/Main, 2003
- « Tarifliche Bündnisse und betriebliche Mitbestimmung », Aus *Politik und Zeitgeschichte, Das Parlament*, 55/22 (30-05-2005).

La ligne de défense européenne des syndicats allemands

Florence Autret

*Il y a six ans, deux initiatives concomitantes jetaient les bases d'une coordination syndicale européenne visant à desserrer la contrainte nouvelle que l'unification monétaire et la concurrence au sein de l'UE faisaient peser sur la négociation collective. Lancées hors du cadre communautaire, la déclaration de Doorn, signée par le DGB, et la Résolution de Francfort initiée par IG Metall ont essaimé au point de faire entrer la « négociation salariale transnationale » dans l'agenda européen. Cela n'a pas empêché le partage de la richesse entre les salariés et leurs employeurs de continuer à évoluer en défaveur des premiers. Dans ce contexte, la coordination syndicale européenne, dans laquelle les syndicats allemands continuent de jouer un rôle moteur, peut se comprendre comme une mesure d'accompagnement du rattrapage compétitif que connaît l'Allemagne depuis la fin des années 1990. Les syndicats ont investi le champ politique européen avec un certain pragmatisme avant tout dans le dessein de protéger leur modèle. **

En 2003, la République fédérale, qualifiée « d'homme malade de l'Europe », a tiré vers le bas la croissance de l'ensemble de l'UE 15. Tandis que 2004 s'annonçait sous un meilleur jour, l'Allemagne a continué à afficher une performance très au-dessous de la moyenne européenne (1,5% de croissance du PIB contre 2% en moyenne dans l'Europe des Quinze). La pression exercée sur les partenaires sociaux s'est encore accrue pour améliorer la compétitivité allemande. Elle a accéléré la tendance à la décentralisation de la politique salariale par la mise en œuvre de clauses de sauvegarde ou par la signature d'accords d'entreprises, mais elle a également entraîné un réel affaiblissement du pouvoir syndical dont l'échec de la grève dans la métallurgie est-allemande menée par IG Metall pour y généraliser les 35 heures fut le révélateur. Le partage de la valeur ajoutée a continué à évoluer, toutes choses égales par ailleurs, en défaveur des salariés.

Dans ce contexte, trois solutions s'offrent aux syndicats pour relever le défi de la compétitivité : la décentralisation de la négociation, la radicalisation de l'action et enfin, une troisième, qu'on pourrait qualifier de stratégie européenne ou transnationale. La première, qui répond à une logique d'adaptation de l'autonomie tarifaire par l'intégration de nouvelles contraintes de flexibilité, affecte le principe même de la négociation collective consistant à organiser le travail en « cartel » afin de négocier en position de force. La deuxième solution s'analyse comme une tentative de maintenir le *statu quo ante* en compensant la perte de pouvoir de négociation par la virulence de l'action, c'est-à-dire en créant un risque économique accru pour l'employeur. C'est une des stratégies d'IG Metall, dont l'échec de 2003 a montré les limites. La troisième voie, celle de la « stratégie européenne », consiste à sortir par le haut de l'étau dans lequel se trouve

* Inédit.

prise la négociation salariale nationale, en limitant la concurrence sur le marché du travail par une coordination syndicale transnationale. Elle peut également se comprendre comme une tentative d'étendre les règles du jeu allemand aux pays voisins. Théoriquement la plus prometteuse, elle s'avère néanmoins difficile à mettre en œuvre, ne serait-ce que parce qu'elle suppose de définir un intérêt et des positions en commun avec d'autres partenaires sociaux européens. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles, loin de choisir entre ces trois « pistes », les syndicats allemands avancent avec pragmatisme sur chacune d'elles. Cet article est consacré uniquement à la stratégie européenne des syndicats allemands dans le contexte de crise actuelle.

La coordination syndicale, 6 ans et demi après « Doorn »

Paradoxalement, la coordination syndicale en matière salariale trouve son origine dans une politique visant à modérer les revendications salariales nationales et non à éviter le dumping social. A partir du milieu des années 1990, en effet, les partenaires sociaux belges ont été soumis à une « norme » d'augmentation salariale. Aujourd'hui inscrite dans la loi, cette norme limite les augmentations de salaires à la moyenne de celles de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la France, autrement dit des trois principaux partenaires commerciaux de la Belgique.

Directement issue de la contrainte pesant sur les partenaires sociaux belges, l'initiative dite « de Doorn » réunit les pays du Benelux et l'Allemagne. En vertu de la déclaration du même nom, les principales confédérations syndicales de ces quatre pays (pour l'Allemagne : le Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB) s'engagent à une « étroite coordination de leurs politiques de négociation salariale » (Schulten, 2002). L'intention explicite des signataires de Doorn est d'inverser la tendance à l'érosion des marges de négociation salariales en limitant la compétition intraeuropéenne. Le caractère novateur de leur initiative réside dans la fixation de règles communes que les signataires s'engagent à suivre pendant la négociation collective et qui stipulent en particulier que les revendications doivent être calées sur la somme de l'inflation et des gains de productivité. On relèvera toutefois que le DGB, signataire de l'accord côté allemand, étant dépourvu de tout pouvoir de négociation (lequel appartient aux organisations de branche), les règles portant sur le taux d'augmentation de salaire demandé ne peuvent être directement mises en œuvre. Doorn, néanmoins, a défini un cadre de négociation politique qui a d'ailleurs été étendu à d'autres domaines (durée du travail, flexibilité, formation) et tend à jeter les bases de standards minimaux.

La seconde initiative majeure en matière de coordination provient directement d'un syndicat allemand. Il s'agit de la résolution adoptée en décembre 1998 à Francfort par la Fédération européenne de la métallurgie (FEM), suite aux efforts d'IG Metall pour créer des réseaux interrégionaux de négociation collective. La résolution se comprend comme une tentative d'étendre à toute l'Europe l'action initiée par IG Metall pour éviter les effets de concurrence salariale dans les régions transfrontalières. Néanmoins, la coordination au sein de la FEM reste essentiellement le fait du syndicat allemand (qui y occupe d'ailleurs une position dominante), seuls les syndicats de la métallurgie nordiques ayant créé un réseau dont IG Metall ne fait pas partie. Six « réseaux de négociation collectives » se sont donc ajoutés à celui constitué par la fédération de Rhénanie du Nord-Westphalie avec les Pays-Bas et la Belgique en 1997. Ils couvrent les régions de Berlin-

Brandebourg (avec la Pologne), Hambourg (avec la Suède et le Danemark), Bavière (avec l'Autriche, la Slovaquie, la République tchèque et la Hongrie), Bade-Wurtemberg (avec la Suisse), Hesse, Rhénanie-Palatinat et Sarre (avec la France) et Hanovre (avec le Royaume-Uni).

Contrairement à la déclaration de Doorn, essentiellement politique et programmatique, ces réseaux visent très concrètement à influencer les négociations par la présence, dans les groupes de négociateurs de chaque région, de 'praticiens' venant de la ou des région(s) partenaire(s). La logique qui préside à cette coordination, étendue d'ailleurs à d'autres sujets conventionnels comme la formation ou le temps de travail, est double : établir d'un côté des standards minimaux et définir de l'autre un objectif plus ambitieux d'amélioration des conditions de travail. Ce concept a essaimé dans la construction et la chimie, toujours avec comme pivot un syndicat de branche allemand (IG BAU avec la plupart des pays frontaliers, IG BCE avec la fédération chimie-énergie de la CFDT).

Le fait que l'initiative, mais aussi le développement, de la coordination syndicale en Europe soit presque systématiquement le fait d'organisations allemandes ne relève ni de la coïncidence ni d'un quelconque parti pris politique, mais bien de la situation économique particulière de l'Allemagne en Europe. Le pouvoir syndical allemand n'y est pas seulement le plus apte, parce que le plus puissant, à mettre en place une coordination transnationale, mais aussi le plus intéressé à le faire.

Une phase de rattrapage compétitif

La logique qui prévaut à la coordination syndicale est celle d'une cartellisation du travail visant à relâcher la contrainte de concurrence dans un marché européen ouvert. A l'appui de cette approche a été élaboré, par des chercheurs proches du milieu syndical, le concept de « marge de distribution » (*Verteilungsspielsraum*). Egale à la somme de la dépréciation monétaire et de l'évolution de la compétitivité, elle mesure la valeur pour laquelle l'augmentation des salaires nominaux est neutre en termes de coût relatif du travail (par rapport à la production). Lorsque le « bilan de la distribution » (*Verteilungsbilanz*), égal à la différence entre l'augmentation des salaires nominaux et la marge de distribution, est positif, les salaires augmentent plus vite que les gains de productivité. Quand, à l'inverse, ce « bilan » est négatif, les salariés reçoivent une part relativement moins grande de la richesse, autrement dit : ils consentent un effort pour augmenter la compétitivité de leur employeur, toutes choses égales par ailleurs.

Utilisation des marges de distribution *)

	2000	2001	2002	2003	2004
Allemagne	-0,5	-0,3	-0,6	-0,4	-1,3
Belgique	-2,1	1,9	1,6	-1	-0,3
Pays-Bas	-0,2	0,9	1,8	2,9	-0,6
France	-0,3	0,7	0,3	1	-1,1
UE 15	0,0	0,6	0,2	0,6	-0,5
UE 10 **)	-5,8	3,1	0,8	-1,1	-2,4

Source : WSI-Mitteilungen, 7/2004. *) Egale à l'augmentation des salaires moins la « marge de distribution » (soit la somme de l'inflation et de l'évolution de la productivité). **) Pays devenus membres de l'Union européenne en mai 2004 : Pologne, Slovaquie, Slovaquie, République tchèque, Hongrie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Chypre, Malte.

Négatif sur la période 1993-1999, le bilan de marge de distribution mettait en évidence la politique de modération salariale suivie dans l'Europe des Quinze. Cet effort apparaissait moindre en Allemagne que dans la moyenne de l'Union européenne jusqu'à 1995 et plus important après 1996. Les données concernant la période 2000-2004 donnent la mesure de l'effort produit dans la durée. En Allemagne, la marge de distribution a été constamment 'sous-utilisée'. Forte d'une inflation moindre et d'une augmentation de la productivité conforme à la moyenne de Quinze, l'Allemagne a fait preuve d'une exceptionnelle modération salariale. Pendant ce temps, ses voisins relâchaient relativement leur effort, affichant un bilan de distribution situé autour de zéro en moyenne sur ces cinq années.

Il serait hasardeux de vouloir lire dans l'évolution relative des salaires dans chaque pays européen le résultat direct des efforts de coordination : d'une part, ces derniers ne peuvent agir qu'à la marge des politiques nationales et, d'autre part, il s'agit ici de salaires nominaux (ou réels) et non conventionnels. Comme l'indique Thorsten Schulten qui dirige le bureau de la politique salariale et du travail en Europe au WSI, il n'existe pas à l'heure actuelle de données comparatives satisfaisantes concernant l'évolution des salaires conventionnels (*Tariflöhne*) en Europe, les quelques références existantes comportant des biais méthodologiques importants. Les données établies par le WSI indiquent en revanche clairement la contrainte spécifique subie par l'Allemagne par rapport aux autres pays européens, qui éclaire d'un jour particulier l'action de ses syndicats au niveau communautaire.

Préférence pour le dialogue social sectoriel

Les syndicats allemands n'ont jamais été très à leur aise dans le cadre du « dialogue social européen » mis en place par l'Union européenne à partir de 1985 et institutionnalisé en 1992 par le traité de Maastricht. Essentiellement pour deux raisons : premièrement les consultations entre représentants du patronat et des syndicats y ont lieu principalement au niveau intersectoriel et, deuxièmement, elles ressortissent d'une approche législative et non contractuelle. Les accords négociés entre partenaires sociaux ont en effet vocation à être repris tels quels dans la législation européenne, ce qui revient à ériger les négociateurs : la Confédération européenne des syndicats, l'UNICE qui représente les employeurs privés, et la CEEP qui représente les entreprises publiques, en législateurs. Non seulement le DGB, en tant que membre de la CES, n'a pas été moteur dans la négociation des quelques accords ayant débouché sur l'adoption de directives européennes (congrés parental, travail à temps partiel, contrat à durée indéterminé), mais il aurait même été mis en minorité à l'occasion d'au moins deux de ces négociations. L'émergence d'une législation sociale européenne n'est pas, pour le moins, son cheval de bataille.

Cependant, lorsqu'en 1998, la Commission européenne a ouvert le dialogue social au niveau sectoriel, les syndicats de branche allemands s'y sont engouffrés. Ver.di, le plus actif d'entre eux, participe à 12 des 27 comités sectoriels de dialogue social, notamment pour la banque, l'assurance, le transport maritime, le transport fluvial, les services postaux, les télécommunications ou encore les services de sécurité privé. Il le fait évidemment à travers l'organisation syndicale européenne compétente, généralement une branche d'UNI Europe. Ces comités, homologués par la Commission européenne,

sont plus que des organes de consultation : ils élaborent des engagements de nature et de portée diverses : avis et positions communes, déclarations, lignes et codes de conduite, chartes, accords, etc., parfois dans des domaines mal couverts par les conventions collectives, comme par exemple, en 2001, dans le télétravail (lignes directrices).

Néanmoins, le fait que la coordination syndicale pour la négociation salariale ait été lancée à l'écart de toute procédure ou encadrement communautaires, et particulièrement hors des cadres du dialogue social, donne à réfléchir. Il dénote premièrement le manque de souplesse des procédures communautaires (où n'interviennent en principe que les fédérations ou confédérations européennes, ce qui suppose de négocier, hier à 15, aujourd'hui à 25) et, deuxièmement, l'intérêt spécifique des syndicats allemands qui n'ont attendu ni la Commission ni les organisations représentatives européennes pour pousser leur pion au niveau transnational.

C'est à l'inverse Bruxelles qui commence aujourd'hui, donc *a posteriori*, à accorder une reconnaissance croissante aux initiatives de coordination de la négociation collective lancée à la fin des années 1990. Le nouvel « Agenda Social » présenté en février 2005 par Vladimir Spidla, commissaire chargé de l'emploi des affaires sociales et de l'égalité des chances, prévoit en effet l'adoption « *d'une proposition dont l'objectif sera de mettre à la disposition des partenaires sociaux un outil pour formaliser la conduite et les résultats de la négociation collective transnationale* ». Sur ce terrain, la Commission avance toutefois avec prudence en précisant que l'utilisation d'un tel outil « *dépendra entièrement de la volonté des partenaires sociaux* ». Et pour cause : les salaires et les rémunérations restent explicitement exclus du champ de compétence communautaire, selon un sage principe de subsidiarité dont aucune autorité européenne, fût-elle syndicale, n'a songé à demander la remise en cause lors de la négociation du Traité constitutionnel en cours de ratification.

Au-delà du dialogue social, les enjeux sociaux de la politique européenne

Mais les enjeux sociaux de la politique européenne débordent largement du strict domaine du dialogue social. Les syndicats allemands, qui l'ont fort bien compris, adoptent une position très critique sur la politique libérale européenne en général, mais particulièrement lorsque point à l'horizon le spectre de l'harmonisation sur un modèle qui ne serait pas le leur. S'agissant de la critique générale, que partagent d'ailleurs les syndicats français, on retiendra, à titre d'exemple, la position exprimée par le premier président d'IG Metall, Jürgen Peters, à l'occasion de la « journée d'action » annuelle des syndicats européens de 2004 : « *L'Europe doit évoluer dans une autre direction. L'intégration des marchés est certes indispensable, mais elle ne peut pas conférer une identité à l'Europe. Ce n'est pas la libre circulation des biens et des services, mais le bien-être des personnes qui doit se trouver au centre du développement européen* » (discours tenu à Cologne le 3 avril 2004).

Qu'ils agissent seuls ou de concert, IG Metall et Ver.di, pas plus que la Trade Union Confederation britannique, la CFDT ou la DGB, ne sont en mesure d'infléchir le cours politique de l'intégration européenne à sa source (cela pour des raisons qui mériteraient d'être approfondies mais nous éloigneraient du « cas » spécifique de l'Allemagne), sauf cas exceptionnel lors de la négociation du Traité constitutionnel. Aussi, la demande sociale syndicale n'a de chance d'être entendue et prise en compte qu'au terme d'un

important travail d'influence mené en aval, sur les projets réglementaires eux-mêmes tels qu'il ont été élaborés par la Commission européenne.

Le projet de directive sur les libertés d'établissement des prestataires de services et la liberté de circulation des services (dite directive « Bolkestein »), adopté le 13 janvier 2004 par le collège des Commissaires européens, fournit à cet égard un exemple intéressant. La critique formulée par le milieu syndical européen vise deux choses. Premièrement le principe du pays d'origine qui est au fondement du projet puisque c'est le levier de la libéralisation. Et deuxièmement, le champ d'application, qui couvre actuellement aussi bien les services marchands que publics (le texte ne distingue qu'entre les services fournis contre rétribution, couverts par la directive, et ceux délivrés gratuitement, qui sont exclus). Sur ces deux points, on observe une certaine unité de vue en Europe contre la directive.

Mais si ver.di est hostile à ce que le texte s'applique en l'état aux services en réseau, il s'est montré jusqu'à présent tout aussi défavorable à un encadrement spécifique des « services d'intérêt général », tel qu'il avait été suggéré par la France à l'occasion du Livre Blanc de la Commission sur les services d'intérêt économique général. Qu'il s'agisse de distribution ou d'assainissement de l'eau, de la collecte des déchets ou de l'approvisionnement en énergie, le concept de *Daseinvorsorge* (équivalent allemand de l'obligation de service public française, mais appliquée en l'occurrence aux autorités communales) ne saurait se voir substituer un quelconque concept européen, particulièrement s'il était inspiré du service public français. Aussi est-ce sans surprise qu'Evelyn Gebhardt, rapporteur de la directive « services » au Parlement, qui se trouve être allemande et membre du SPD, quoique sans attache syndicale, propose de faire primer le principe de la reconnaissance mutuelle – autrement dit : la subsidiarité – sur le principe du pays d'origine.

SUBSIDIARITÉ, préservation, voire 'exportation' des modes de négociation et de régulation nationaux – tels sont les principes qui guident la stratégie européenne des syndicats allemands. Leur action vise donc à soutenir la coordination transnationale lorsqu'elle peut pousser à la hausse les standards sociaux en Europe tout en préservant jalousement le pouvoir que leur confère l'autonomie tarifaire allemande. C'est ainsi que, de leur point de vue, la Charte des droits sociaux fondamentaux proclamée à Nice (et bientôt intégrée dans les traités en cas de ratification du Traité constitutionnel) vaudra moins par la protection directe qu'elle est susceptible d'accorder aux salariés en Allemagne que par les effets de cliquet qu'elle peut produire ailleurs sur les standards sociaux, et donc sur l'émergence d'un 'modèle social' européen.

Indications bibliographiques

- AUTRET F., « Coordination syndicale européenne », *Regards sur l'économie allemande*, n°45, mars 2000
 COMMISSION EUROPÉENNE, Communication « L'agenda social », 9/2/2005, COM (2005) 33 final
 SCHULTEN T., « Europäischer Tarifbericht des WSI – 2003/2004 », *WSI Mitteilungen*, 7/2004
 SCHULTEN T., « Europeanisation of Collective Bargaining », *WSI Discussion Paper*, n° 101, 5/2002
 Sites : www.verdi.de ; www.dgb.de ; www.igmetall.de ; www.boeckler.de.

– III –

**PROTECTION SOCIALE :
LA FIN DU MODÈLE BISMARCKIEN ?**

Les recommandations du Conseil des Sages qui inspirent l'Agenda 2010

Isabelle Bourgeois

Les réformes structurelles engagées dès 2003 par le chancelier Schröder s'inspirent largement des recommandations formulées par le Conseil des Sages dans son rapport annuel 2002/03 remis au gouvernement le 13 novembre 2002. Mais le gouvernement fédéral et les partenaires sociaux avaient donné priorité aux domaines de l'emploi et de la protection sociale. D'autres réformes préconisées, dont celle de la fiscalité des entreprises, devront être menées par le prochain gouvernement. Comment le gouvernement sortant a-t-il mis en application du Conseil des Sages ? Et quelles sont les recommandations qui guideront l'action de son successeur ? *

Constatant que le gouvernement Schröder II, installé à l'automne 2002, entamait son mandat « *sans priorités économiques clairement définies* », le Conseil des Sages avait intitulé son rapport annuel « 20 points pour la croissance et l'emploi ». Face à « *une faiblesse conjoncturelle caractérisée et une évolution inquiétante sur le marché de l'emploi* », la priorité devait être de créer un environnement favorable à une dynamique économique génératrice d'emplois.

Le Conseil des Sages esquissait dès lors vingt axes de réformes, autant d'éléments d'une politique structurelle de relance à visée globale. En effet, la flexibilisation du marché de l'emploi, en favorisant l'emploi et en élargissant ainsi l'assiette des cotisations sociales tout en réduisant les transferts sociaux, apporte une contribution majeure à l'assainissement des budgets publics et sociaux, permettant à terme de réduire le volume des prélèvements qui pèse sur la croissance, et donc l'emploi. Dans cette approche globale de la compétitivité, fidèle à la « Stratégie de Lisbonne » définie par les Etats membres lors du sommet européen de 2000, les deux autres champs de réformes à engager d'urgence, selon le Conseil des Sages, sont complémentaires de la première : l'assurance santé et la politique financière et fiscale.

Ses « 20 points » constituent un catalogue détaillé de mesures à première vue isolées, mais cumulatives dans leurs effets. Les domaines concernés ne peuvent en effet pas être pris isolément, dans la mesure où ils influent les uns sur les autres et qu'il s'agit, en second lieu, d'initier un processus de modernisation au long cours. Dès lors, les mesures préconisées convergent toutes vers le même objectif : le retour à l'orthodoxie de l'économie sociale de marché et de ses valeurs fondatrices – celles qui étaient à l'origine de la compétitivité du « modèle » allemand » à l'ère industrielle. La principale en est la valorisation de l'effort individuel et de la responsabilité de l'individu dans le jeu collectif. Ce retour aux sources est censé permettre à l'Allemagne de moderniser son

* Inédit

système économique et social pour reconquérir la prospérité et entrer de plain pied dans l'économie du savoir.

Le Conseil des Experts pour l'analyse du développement macroéconomique (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*), communément appelé le Conseil des Sages, a été institué par la Loi du 14-08-1963 (amendée en 1967 et 1968) afin d'évaluer la politique économique et sociale de l'Allemagne et « d'aider à la formation du jugement de toutes les instances responsables de la politique économique ainsi que de l'opinion publique » (§ 1). Le Conseil est composé de cinq personnalités indépendantes, nommées pour cinq ans par le président de la République fédérale sur proposition du gouvernement fédéral, et choisies en fonction de leur compétence économique. Il a pour mission de publier un rapport annuel d'évaluation et de critique. S'il constate des dérives dans l'évolution macroéconomique, il est tenu de formuler des propositions pour y remédier, sans toutefois « prononcer des recommandations dans des domaines particuliers de la politique économique et sociale » (§ 2). C'est ainsi que les « 20 points » ici détaillés se contentent d'indiquer de grandes orientations pour une politique de réforme. Ils laissent au gouvernement le choix de la méthode.

Trois ans après ce rapport des Sages, le président de la République fédérale explicitait, dans son discours du 15 mars 2005, cette approche en citant ainsi Ludwig Erhard, l'un des pères du « miracle économique » et du modèle « rhénan » : « *Seule une économie en bonne santé permet à la société de réaliser ses objectifs véritables* », à savoir la préservation du modèle social allemand. Dans cette approche, le libéralisme économique, garant de prospérité, est placé au service d'une organisation solidaire du champ social déterminant un haut niveau de protection sociale ; et il en est la condition *sine qua non*. C'est là le cœur de l'objectif des réformes préconisées en 2002 par le Conseil des Sages.

« Vingt points » pour cinq grands domaines d'action

Le Conseil des Sages se concentre sur les chantiers de réformes à ouvrir. Il n'inclut donc pas dans ses « Vingt points » la réforme des retraites amorcée dès 2001 (cf. Veil pp. 143-152). Et il se contente de rappeler, pour mémoire, ses analyses et préconisations antérieures en matière d'emploi ou de consolidation budgétaire. Les différentes mesures concrètes proposées étaient présentées sous la forme d'un catalogue de recommandations stratégiques argumentées. Nous les rassemblons ici en cinq grands domaines d'action politique.

1. L'environnement influant sur la croissance et l'emploi

La première recommandation s'adresse aux syndicats, appelés à *maintenir une progression salariale inférieure à la productivité*, et donc à contribuer ainsi à réduire le sous-emploi. Trois ans après, on constate que les syndicats et le patronat sont allés bien au-delà d'une politique de modération salariale en soutenant parallèlement une hausse modularisée de la durée hebdomadaire du travail, particulièrement nette à partir de l'été 2004 avec les accords conclus chez Siemens et ailleurs (cf. Bourgeois pp. 79-86).

La seconde est à l'attention des pouvoirs publics : *comprimer le déficit public* afin de pouvoir réduire à terme les prélèvements fiscaux et ainsi de renouer durablement avec la croissance. En premier lieu, cela exige de *consolider les finances publiques et de respecter le Pacte de stabilité européen*. Le cap de consolidation ne souffre aucune entorse, rappelle le Conseil des Sages, d'autant que le fort déficit allemand est d'origine essentiellement structurelle et que, malgré la conjoncture favorable des dernières an-

nées, les gouvernements l'ont laissé filer. Indépendamment de l'impératif de la stabilité monétaire, la consolidation est une nécessité, puisqu'elle seule permet de dégager les ressources indispensables pour investir dans l'avenir. La priorité est donc de *réduire les dépenses publiques et d'accroître les investissements*. La part des dépenses publiques représentant désormais près de la moitié du PIB, un retour à l'économie de marché s'impose. Les collectivités publiques doivent non seulement diminuer les prestations et transferts sociaux (55,6 % des dépenses en 2002), mais aussi réduire drastiquement les subventions (estimées à 57,8 milliards € en 2001 par le gouvernement fédéral, mais à 155,6 milliards € par l'Institut IfW de Kiel) et confier aux lois du marché toutes les activités qui ne relèvent pas des missions publiques *stricto sensu*. La réduction des subventions doit s'accompagner d'une baisse des taux d'imposition. Enfin, la compression des dépenses de consommation doit se faire au profit de l'accroissement des investissements, principalement dans les secteurs aptes à porter la dynamique de croissance : transports, qualification, recherche scientifique. Si la réduction des prestations et transferts sociaux a été doublement amorcée dans le cadre de l'*Agenda 2010* avec la réforme de l'assurance maladie et, bien plus encore, par la loi Hartz IV, la décision d'une hausse conséquente des investissements dans les trois domaines énoncés n'a été annoncée que le 17 mars 2005 par le chancelier lors de la présentation de son programme gouvernemental pour l'emploi et la croissance, intitulé « *Par responsabilité pour notre pays : dynamiser les forces de l'Allemagne* ».

La troisième recommandation s'adresse autant aux Länder qu'au gouvernement fédéral : *relancer la croissance est-allemande* en améliorant le cadre des activités. Elle s'est tassée au cours des dernières années sous l'accumulation d'effets pervers inhérents aux programmes de soutien (dont l'*Aufbau Ost*), auxquels il s'agit de remédier d'urgence. Les aides systématiques et non ciblées à l'investissement ont généré des effets d'aubaine et faussé la dynamique du marché ; il faut donc revenir à une politique ciblée, décidée au cas par cas, d'aide aux investissements – qu'il s'agisse des entreprises ou des infrastructures – et, plus généralement, réduire les subventions, qui se sont révélées désincitatives. Cet aspect, intimement lié aux mécanismes du fédéralisme financier, était rappelé là pour mémoire. Il ne fait l'objet d'une réelle discussion de réforme que depuis 2004. Parallèlement, le rattrapage salarial disproportionné est lui aussi responsable de la faible croissance est-allemande comme d'un chômage élevé. Pour rompre cet engrenage, une modération salariale plus stricte qu'à l'ouest est donc nécessaire, c'est-à-dire un régime contractuel dérogatoire au *Flächentarifvertrag*, la convention salariale de branche. Or dans la réalité, cela est déjà largement le cas (cf. Lattard, pp. 61-70). La recommandation vise dès lors à mettre en garde les syndicats contre une éventuelle politique de revendication salariale inadaptée à la croissance est-allemande.

La quatrième recommandation est formulée à l'attention des pouvoirs publics et des partenaires sociaux : *réduire le taux marginal des prélèvements* sur les revenus du travail. Il est en effet désincitatif à l'embauche comme à la (re)prise d'un emploi. Cette recommandation, qui vise à la fois la politique fiscale et la politique sociale, ne peut être suivie que grâce à la conjugaison de diverses réformes, dont celle du financement des systèmes de protection sociale, trop exclusivement centrés sur le facteur travail. Pouvoirs publics et partenaires sociaux se sont engagés sur cette voie, mais il s'agit d'un chantier de longue haleine.

2. Organisation du travail

Le premier champ d'action relève des compétences des partenaires sociaux : *flexibiliser les conditions de travail*. Ils doivent permettre aux entreprises qui le souhaitent de s'écarter des conventions tarifaires de branche et de recourir largement à toutes les clauses d'ouverture ou d'exception jouant notamment sur les rémunérations. Cette mesure vise à la fois à ouvrir la fourchette salariale vers le bas et à résorber le manque de main d'œuvre faiblement qualifiée dont se plaignent les entreprises. Elle a été largement mise en œuvre depuis, comme le montrent les accords conventionnels conclus chez Siemens, DaimlerChrysler ou VW en 2004, et ouvertement soutenus par le syndicat IG Metall. En outre, la mise en œuvre des *mini-jobs* (cf. Lestrade pp. 37-42) et autres formes de 'petits boulots', qui impliquait l'accord exprès des syndicats, a contribué à ouvrir la fourchette salariale comme à accroître l'activité.

Le second champ relève des prérogatives du législateur : *réformer la réglementation du travail*. Il s'agit principalement d'accroître la différenciation (régionale, ou au niveau des entreprises) des conventions salariales. Deux dispositions légales (Loi sur les conventions tarifaires) principalement doivent être sinon abolies, du moins assouplies : le principe de la disposition la plus avantageuse pour le salarié (*Günstigkeitsprinzip*) et la clause donnant force de loi sur l'ensemble du territoire à un accord salarial conclu au niveau régional dans la branche considérée (*Allgemeinverbindlichkeitsklausel*). L'objectif de cette mesure qui vise le caractère légal (et national) ainsi conféré à la régulation contractuelle du travail est de permettre aux entreprises de déroger plus facilement aux conventions salariales de branche. Elle vient à l'appui de la mesure précédente. Mais jusqu'ici, les syndicats, qui ont fait des concessions héroïques sur la flexibilisation des salaires, s'opposent à cette déréglementation au demeurant controversée, puisqu'elle risque de mettre à mal l'un des fondements de la macro-régulation sociale allemande. On préfère dès lors recourir à une approche plus pragmatique : la négociation et la flexibilisation au cas par cas. Le débat reste néanmoins ouvert.

Le troisième champ implique lui aussi une prise de décision conjointe par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, bien qu'il s'agisse d'une action sur la réglementation : *assouplir la protection contre le licenciement* et faciliter les CDD. Il s'agit là de lever deux des principaux freins à l'embauche responsables de la hausse incompressible du stock structurel de chômage. Les Sages plaident ainsi pour que les CDD puissent être conclus sur plusieurs années, sans restrictions de situation, et sans être soumis à l'accord préalable des partenaires sociaux. Une réflexion a été lancée par le gouvernement fédéral au printemps 2005, mais l'avancement d'un an des élections au Bundestag (programmées désormais en septembre 2005) en compromet la réalisation. Quant à l'assouplissement de la protection contre le licenciement économique, il a donné lieu à une loi, entrée en vigueur au début de 2004 (cf. Zumfelde pp. 53-58).

3. Assurance chômage

Les trois points consacrés à ce domaine ont tous été mis en œuvre dans le cadre des lois Hartz – principalement par la loi Hartz IV entrée en vigueur le 01-01-2005 (voir Bourgeois, p. 43). Le premier : *limiter à 12 mois le versement des allocations chômage (Arbeitslosengeld)* afin d'accélérer le retour en emploi et de réduire le volume des transferts sociaux. Le second : *fusionner l'aide sociale (Sozialhilfe) et l'aide au chômeur (Arbeitslosenhilfe)*. Ces deux revenus de substitution partageaient en effet la même logique d'as-

sistance et avaient un financement fiscal (à l'inverse de l'*Arbeitslosengeld*, financé par les cotisations des salariés selon le principe de l'assurance). Le troisième : *ouvrir le segment des bas salaires*. Il convient en outre de réduire le montant des aides versées au titre de l'*Arbeitslosenhilfe* afin de rompre cette série d'effets cliquets à l'origine d'un salaire minimum implicite de référence, source de sous-emploi et de chômage, car sans lien avec la productivité ou les qualifications. Parallèlement, lors de la reprise d'un emploi, le montant des aides (allocations ou réductions fiscales) devrait être réduit plus progressivement, afin d'agrandir l'écart entre le salaire 'de prétention' et le revenu d'un emploi à bas salaire.

4. Santé

Les sept points consacrés à l'assurance-maladie visent d'un côté à agir sur les coûts et, de l'autre, à réformer le financement du système. Dans la première catégorie, trois mesures s'imposent selon les Sages. En premier lieu : *libéraliser la vente de médicaments*. Diverses interdictions légales doivent ainsi être levées : la constitution de chaînes de pharmacies, la vente par correspondance de produits pharmaceutiques, et la concurrence sur les prix. En second lieu : *calculer les honoraires médicaux au résultat*. Pour réduire les coûts de la médecine de ville, il faut mettre fin au régime de prestations à l'acte, au profit d'un système mêlant rémunération forfaitaire, à l'acte et selon les résultats obtenus, calculés en fonction des disciplines médicales et de profils thérapeutiques. En troisième lieu : *donner aux caisses publiques la liberté de contracter avec les prestataires médicaux de leur choix*. Jusqu'ici, les caisses publiques obligatoires (ou plutôt : leurs sept fédérations) concluent avec les fédérations de prestataires (hôpitaux, pharmacies, etc.), un peu sur le même modèle que les partenaires sociaux en matière de salaires. La liberté de contracter avec des partenaires individuels vise à une plus grande flexibilisation des accords par une sorte de 'décartellisation', et donc à une meilleure adéquation des coûts et prestations. Seuls les deux premiers points ont été mis en œuvre à l'été 2005 (cf. Hassenteufel pp. 123-134).

La catégorie des réformes du financement de l'assurance maladie comprend quatre points, tous en cours de discussion, étant donné que le Conseil des Sages préconise un changement de paradigme. Le premier : *redéfinir les rôles entre caisses publiques et privées d'assurance maladie*. Il s'agit de rompre avec une concurrence ruineuse entre les deux piliers de l'assurance maladie pour instaurer une logique de complémentarité tout en préservant la liberté de choix de l'assuré. Les caisses publiques obligatoires ne devraient assurer qu'une couverture minimale, les caisses privées offrant alors les prestations complémentaires. Le second point prolonge cette approche : *accroître la concurrence entre les caisses privées d'assurance maladie* en facilitant aux assurés le changement d'affiliation.

Parallèlement, pour réduire le poids des prélèvements et comprimer les charges salariales, il s'agirait d'*introduire un financement individuel au forfait*. Le financement des caisses publiques obligatoires ne doit plus être assuré par des cotisations assises sur les salaires, mais par des primes d'assurance forfaitaires versées par les assurés et calculées sur la base des coûts moyens de santé. En conséquence, le septième point développe une approche en termes d'assurance : *ne pas élargir l'assiette des cotisations*. Le déficit des caisses ne doit pas être réduit par une hausse des cotisations (les prélèvements sont déjà trop élevés), ni par un relèvement du plafond salarial (risque de spirale inflationniste sur

le montant des prestations), ni encore moins par un élargissement de l'assiette (enfants et conjoint de l'assuré, revenus du patrimoine). Seule une réforme structurelle permettra de comprimer les coûts de l'assurance santé : il faut rompre avec la doctrine de répartition ou de solidarité dans ce domaine aussi.

5. Fiscalité

Réduire la pression fiscale. Après l'entrée en vigueur du dernier étage de la réforme fiscale (prévue à l'origine pour 2006, mais avancée à 2005), les allègements devront être poursuivis. Mais il s'agit également de restructurer la fiscalité allemande en harmonisant à moyen terme impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés, tout en toilettant sérieusement le droit fiscal allemand. Cela dit, face à la nécessité de relancer la croissance et l'emploi, il ne faut pas en perdre pour autant de vue l'objectif de justice fiscale, rappellent les Sages : « *certes, l'efficience et l'équité n'entrent pas nécessairement en conflit, mais face aux impératifs de la réalité, il convient d'opter pour un juste équilibre entre ces deux objectifs* » (§ 374). Enfin, toute réforme fiscale nationale doit respecter l'intégration du marché européen et la globalisation, donc respecter la mobilité. Le chancelier Schröder a annoncé la mise en chantier de cette réforme dans le programme présenté le 17 mars 2005. Elle devra être concrétisée par son successeur.

DE L'AVEU MÊME DU CONSEIL DES SAGES, ce programme est de nature « *à faire monter au créneau les tenants des acquis sociaux* ». Mais le gouvernement doit rester ferme face à leurs revendications s'il veut réellement atteindre les objectifs de croissance et d'emploi. Les partenaires sociaux doivent accepter de partager ces objectifs et contribuer à leur mise en œuvre au même titre que les Länder. Ces derniers doivent consentir à réformer un fédéralisme aujourd'hui plus proche de la cartellisation des intérêts que de sa logique à l'origine coopérative et solidaire, en le plaçant désormais sous le signe de la concurrence. Le gouvernement fédéral a tenu compte des recommandations du Conseil des Sages : en les mettant largement en œuvre dans les réformes de l'*Agenda 2010* sans trop céder aux nombreuses revendications corporatistes ou particulières. Les partenaires sociaux, conformément à la mission de régulation sociale globale que leur confie la Constitution, ne se sont pas contentés d'accompagner le processus de réforme ; ils apportent leur vision constructive dans la refonte du système de protection sociale. Seuls les Länder, à la mi-2005, se crispaient encore sérieusement sur leurs acquis. Il est vrai que leurs gouvernements sont dans l'opposition. Si la campagne électorale met entre parenthèses le cap des réformes d'ici la constitution d'un nouveau gouvernement fédéral à l'automne 2005, ce dernier devra en accélérer, dès son arrivée au pouvoir, la mise en œuvre des réformes institutionnelles et économiques nécessaires à la préservation de l'avenir du modèle social allemand. S'il attermoie, le Conseil des Sages ne manquera pas de le rappeler à ses devoirs dès son prochain rapport.

Indications bibliographiques

BOURGEOIS I., « Conseil des Sages : 20 conseils au gouvernement Schröder pour relancer la croissance et l'emploi », Regards sur l'économie allemande, n° 59, décembre 2002

SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/3*, novembre 2002 (www.sachverstaendigenrat.org).

IG Metall pour un Etat social plus équitable

Wolfgang Schröder

*La régulation contractuelle en matière de salaires et de temps de travail (Tarifpolitik) s'est pervertie au fil du temps en « une sorte de réserve de flexibilité pour la politique menée en matière de protection sociale ». C'est ainsi par exemple que le développement des retraites d'entreprise dans le cadre des négociations collectives tend à prendre le relais du régime légal des retraites. Cela a imperceptiblement infléchi l'orientation de la politique tarifaire des partenaires sociaux qui cherchent aujourd'hui à refonder leur politique grâce à une approche désormais globale du champ social. C'est ainsi que le syndicat IG Metall a organisé à Berlin, les 6 et 7 avril 2005, un Congrès sur l'Etat social rassemblant quelque 600 participants. Ce Sozialstaatskongress, premier du genre, a été l'occasion de dresser le bilan des mutations structurelles de l'économie et de la société depuis les années 1970 et d'analyser leur impact sur l'avenir du modèle social allemand. Lieu de réflexion collective, le congrès n'avait pas pour objectif de définir un programme d'action syndicale, mais plutôt d'identifier les principales orientations d'une politique de réforme du modèle social allemand dans le contexte de la construction d'une Europe sociale. Voici, résumées en 11 points, les positions officielles d'IG Metall. **

1. Non pas défendre le statu quo, mais faire évoluer le modèle solidaire

L'Etat social allemand subit une transformation rapide et profonde. Les mutations affectent ses bases statutaires, son financement paritaire et la contribution équitable de tous. Or ces trois piliers de l'Etat social allemand ont été mis à mal au cours des dernières années. Les causes des mutations de l'Etat social sont nombreuses. Aux difficultés économiques générées par la globalisation et l'Unité allemande s'ajoutent plus particulièrement les transformations de la société liées aux mutations du travail, à l'évolution des conditions de vie, ainsi qu'au vieillissement démographique. La réponse d'IG Metall à tous ces changements est univoque : mener une politique du *statu quo* ne permet pas de construire l'avenir des systèmes de prévoyance et de protection sociales. Il nous faut au contraire refonder l'Etat providence en le dotant d'instruments nouveaux et en modifiant son financement.

2. Les réponses apportées jusqu'ici sont insuffisantes

Plaider pour une refondation de l'Etat social ne signifie pas pour autant approuver les réformes mises en oeuvre ou engagées. Bien au contraire : les réformes sociales entreprises en Allemagne depuis la fin des années 1970 n'ont pas été en mesure d'assurer l'avenir de l'Etat social allemand. Aucune des mutations structurelles de la société n'a

* La version initiale de cet article est parue dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 72, juillet 2005 (traduction : I. Bourgeois)

trouvé de réponse adaptée, aucun problème, aucune déficience du modèle social existant n'a reçu les remèdes requis. Pis encore, les réformes entreprises ont fini par gravement mettre à mal non seulement la fonctionnalité de l'Etat social, mais aussi, et surtout, sa légitimité. Les Allemands ont nettement perdu confiance dans l'efficacité comme dans la justice de leurs systèmes de protection sociale. En conséquence, toute réforme du régime actuel doit d'abord et avant tout rétablir la confiance dans les acteurs et les dispositifs de la politique sociale – sinon, elle court à l'échec.

Dans le cadre de son « Congrès sur l'Etat social », IG Metall avait publié un *discussion paper* intitulé *Mut zur Gerechtigkeit* : « Avoir le courage de l'équité ». Il détaille les mutations structurelles et les défis qu'elles posent au syndicalisme. Pour IG Metall, il s'agit désormais, « *dans l'intérêt de nos membres comme dans celui de notre crédibilité, [de] formuler une position autonome* » dans le débat lié aux réformes sociales, expliquait son premier président, J. Peters, en octobre 2004. En effet, les syndicats allemands sont également co-gestionnaires des caisses de retraite et d'assurance maladie, comme de l'Agence fédérale pour l'emploi qui gère le système d'indemnisation chômage et les mesures actives en faveur de l'emploi. C'est donc en tant qu'acteur institutionnel (et doté de l'autonomie administrative) du système bismarckien qu'IG Metall cherche à co-définir les options de modernisation d'un modèle social allemand qui, s'il est « *généreux au plan des transferts, n'œuvre guère pour la justice sociale* », comme nous le confiait W. Schroeder lors d'un entretien.

IG Metall place ses propositions sur l'orientation des réformes dans une approche globale, macro-économique et macro-sociale, exerçant là les responsabilités que confère aux partenaires sociaux la Loi fondamentale. Conscient de l'impératif des réformes, il n'en concilie pas moins cette approche avec la culture d'un mouvement syndical traditionnellement proche des valeurs sociales-démocrates. Or celles-ci, comme l'a révélé le cap des réformes du gouvernement Schröder, ont évolué avec les mutations du contexte. Les positions actuelles d'IG Metall sur les retraites, la santé et l'emploi sont révélatrices à cet égard.

Retraites. IG Metall, qui salue expressément de développement de la capitalisation, s'inspire du modèle suédois où ce complément est obligatoire. Surtout, il souhaite développer le fonds de pension mutualiste propre à la métallurgie : MetallRente, créé en 2001 conjointement avec son partenaire patronal Gesamtmetall en réponse au refus des entreprises de la branche de constituer des fonds de retraite d'entreprises (voir Veil, p. 143). Pour les y associer toutes, le syndicat souhaite rendre ce régime obligatoire.

Santé. Pour « *mettre fin à la médecine de classe* » et pour déconnecter le financement du système du facteur travail, IG Metall plaide donc doublement pour un élargissement de l'assiette du financement de l'assurance santé et pour la baisse des prélèvements. Mais s'il préconise le maintien d'un régime d'assurance légale, budgétairement consolidé, c'est pour que « *les caisses publiques voient s'améliorer leur compétitivité face aux caisses privées* » (W. Schroeder). Il s'agit donc clairement de développer la concurrence dans ce domaine en laissant à l'assuré le libre choix de sa caisse. En ce sens, IG Metall partage l'analyse du Conseil des Sages (voir Bourgeois p. 111) comme du gouvernement (voir Hassenteufel, p. 123) sur l'orientation de la réforme de l'assurance maladie.

Emploi. Considérant le travail comme la clef de l'intégration sociale, IG Metall salue expressément les réformes Hartz. Mais il en voit aussi les limites. Il partage dès lors avec tous les experts, économistes et partis politiques l'analyse selon laquelle seul un ensemble de réformes macro-économiques permettra à terme le retour de la croissance et de l'emploi. Fidèle à sa longue politique de défense de salaires élevés pour des actifs aux qualifications elles aussi généralement élevées, il met l'accent sur une hausse des qualifications et un effort de formation tout au long de la vie pour tenir compte des besoins des entreprises dans une économie du savoir naissante, sans rompre avec ses exigences en matière de niveaux salariaux.

Un rôle accru de l'entreprise dans le système de protection sociale. Dans sa politique de fixation des salaires, IG Metall prend désormais en considération l'ensemble des composantes de la rétribution du travail, comme le montrent les négociations récemment conclues chez DaimlerChrysler ou VW, apportant là une contribution à la baisse des coûts salariaux annexes tout en cherchant à rééquilibrer partiellement le financement du système de protection sociale allemand.

(I. Bourgeois)

A mesure que les biographies professionnelles perdent leur linéarité et que les conditions de vie se modifient, les individus ont plus que jamais besoin que l'Etat social les incite à développer leur autonomie et leur responsabilité individuelles sur un marché du

travail comme dans une société en profonde évolution. Voilà pourquoi prévoyance individuelle et garantie du standard de vie sont deux objectifs nullement contradictoires de la politique sociale. Ils sont par nature complémentaires. La même complémentarité caractérise la relation entre les prestations destinées à garantir un minimum vital et celles visant à assurer le maintien d'un standard de vie.

3. Le modèle de l'Etat social démocratique : protection sociale pour tous et répartition équitable des charges

La politique sociale d'IG Metall s'oriente par rapport au modèle d'un « Etat social démocratique, solidaire et actif ». Cette approche « reflète notre vision qui est de ne pas abandonner l'évolution de la société aux contraintes du marché capitaliste ni à la concurrence des sites de production, mais au contraire de l'organiser conformément aux valeurs et objectifs souhaités par la société et dotés d'une légitimité démocratique ». Guidé par cette vision, IG Metall plaide pour un Etat social qui offre à toutes les citoyennes et à tous les citoyens les prestations de la prévoyance et de la protection sociales, mais attend d'eux en contrepartie qu'ils participent tous au financement de ces prestations. Telle est la vision fédératrice d'un Etat social amélioré que défend notre syndicat. IG Metall ne prône donc pas le maintien de l'Etat social dans sa configuration actuelle, ni ne plaide pour un Etat social différent, et encore moins dans une version minimaliste. IG Metall revendique à l'inverse une politique coordonnée de changement progressif pour faire évoluer le modèle actuel vers un Etat social démocratique.

IG Metall s'oppose à la poursuite de la privatisation de l'Etat providence. Celle-ci est en contradiction avec la représentation d'un *homo æconomicus* qui serait capable, en ne mobilisant que ses ressources propres, d'organiser seul sa protection-prévoyance, et qui n'aurait de rêve plus cher que celui d'un Etat réduit *a minima*. Au contraire, IG Metall défend la vision rationaliste d'une prévoyance solidaire qui implique nécessairement le recours aux moyens et dispositifs de l'Etat social. Mais face aux mutations structurelles de la société, ce modèle requiert une solidarité nouvelle, c'est-à-dire renforcée, entre les citoyen(ne)s vivant en Allemagne et, en conséquence, une répartition nouvelle des charges, c'est-à-dire mieux équilibrée. Il s'agit donc de trouver une nouvelle et meilleure articulation entre les capacités respectives des individus, de la société et de l'Etat. C'est ainsi que nous parviendrons à construire, dans un environnement qui a profondément changé, un Etat social performant et démocratique, qui soit capable d'apporter à tous sécurité et prévoyance et, ce faisant, de créer les conditions permettant de garantir l'avenir démocratique et économique de notre pays.

4. Réorganisation du financement et développement des infrastructures sociales

Un Etat social solidaire et équitable doit reposer sur deux piliers principaux. Le premier est la structure de son financement ; elle doit être réaménagée. Même si les débats sur la forme concrète à lui donner sont loin d'être clos, il s'en dégage d'ores et déjà deux options fondamentales. D'une part, celle de l'extension du financement actuel des régimes de protection sociale vers les modèles d'une assurance citoyenne (*Bürgerversicherung*) ou d'une assurance des actifs (*Erwerbstätigenversicherung*) qui permettraient d'inclure dans le système solidaire de protection tous les types de revenus et toutes les catégories d'actifs, et non plus seulement les revenus salariés ou les seuls actifs occupés. D'autre

part, l'option d'un financement plus largement fiscalisé des régimes de protection sociale, tout particulièrement dans les domaines relevant des missions collectives d'intérêt général. Le second pilier est celui des prestations sociales. Toute réforme de la protection sociale devra poursuivre l'objectif de développer les investissements dans les infrastructures sociales, en donnant priorité aux services sociaux et à l'offre de formation. Car l'avenir de ces deux domaines – la formation et les soins aux personnes – ne se résume pas uniquement à des transactions financières. D'autres incitations, et surtout des infrastructures sociales de qualité, sont mieux à même de contribuer à l'intégration sociale comme à l'amélioration de la qualité des prestations.

5. Plus d'autonomie administrative pour une meilleure politique sociale

Si les syndicats ont un pouvoir d'influence sur le patronat et le monde politique, ils disposent aussi d'une arène propre pour influencer, dans l'intérêt des assurés sociaux, sur l'amélioration de l'efficacité de l'Etat social. Par tradition, l'autonomie administrative est le moyen de donner corps aux prestations concrètes des différents systèmes d'assurance sociale. Des milliers de syndicalistes assurent au quotidien le travail d'auto-administration des caisses. Leur travail consiste à répartir les moyens, à améliorer la qualité des prestations et à assumer la responsabilité d'aménager l'avenir d'une politique de protection sociale efficace. Bien que l'autonomie administrative ait été quelque peu victime, au cours des dernières années, d'un certain affaiblissement voulu par le monde politique, les syndicats considèrent qu'elle continue de leur offrir un terrain favorable pour faire valoir leur influence dans l'intérêt des assurés sociaux. Toutefois, pour mieux mener à bien cette mission, il est indispensable d'accroître le professionnalisme des acteurs impliqués dans les instances d'autonomie administrative et de renforcer leur coopération avec IG Metall.

6. Retraites : un mix sur la base d'un premier pilier renforcé

Le démantèlement de l'assurance retraite légale a atteint un point de non retour qui remet aujourd'hui en question son efficacité comme sa légitimité. Or la stratégie de politique sociale majoritairement préconisée, et qui consiste à reconfigurer l'assurance retraite sous la forme d'un *mix* reposant sur trois piliers, à savoir, dans l'ordre, du régime de l'assurance retraite légale, d'un régime d'entreprise et d'une assurance privée, ne peut déboucher sur un système viable qu'à une condition : que le premier pilier (l'assurance retraite légale) reste le socle de l'ensemble du système, et que le second bénéficie d'un soutien conséquent en comparaison du troisième. Les mesures engagées en la matière par le gouvernement fédéral sont jusqu'à présent insuffisantes. Pour leur part, les syndicats mettront tout en œuvre pour que l'assurance retraite légale reste au cœur de la protection vieillesse des Allemands et que le second pilier connaisse un développement conséquent grâce à un dispositif de soutien obligatoire abondé par des fonds publics et des cotisations patronales.

7. Santé : assurance citoyenne solidaire + orientation qualité

Alors que le niveau des dépenses de santé par habitant place l'Allemagne au troisième rang mondial, la qualité des prestations n'est pourtant que médiocre dans la plupart des

domaines fondamentaux. Cela signifie concrètement que, en Allemagne, plus de gens meurent des suites d'un infarctus, d'une attaque cérébrale, d'un cancer ou d'un diabète que dans la plupart des autres Etats membres de l'UE. Le système allemand de santé et d'assurance dépendance souffre donc d'un double problème de financement et de qualité des prestations. Pourtant, à niveau de dépenses identique, il est possible d'assurer une meilleure qualité des soins et prestations.

Les débats actuels sur une réforme du système d'assurance maladie se concentrent sur l'avenir du financement des soins garantis par le régime public. Alors que le modèle de la prime forfait santé (*Gesundheitsprämie*) qui a la préférence de l'opposition et du patronat vise en premier lieu à alléger le poids des prélèvements pesant sur les entreprises, le modèle de l'assurance citoyenne solidaire que préconisent les syndicats est fondé sur une base financière à la fois plus équitable et plus rentable. IG Metall va plus loin encore en revendiquant un système d'assurance maladie intégré et avec une plus grande orientation qualité, afin de mieux mettre à profit les marges existantes pour gagner en efficience et en qualité tout en réalisant plus d'économies. Il s'agit donc de mettre en oeuvre un financement plus équitable et une politique de santé plus efficace afin de tirer le meilleur parti de notre système de santé dans l'intérêt de tous. L'objectif d'une politique de santé solidaire est de veiller à ce que chacun ait accès, en cas de besoin, aux prestations médicales adaptées à son cas et socialement disponibles.

8. Emploi : mesures de soutien public à l'emploi + soutien individualisé amélioré

Le chômage de masse incompressible et la hausse du chômage de longue durée révèlent les limites de la politique pour l'emploi. Celle-ci n'est pas en mesure, seule, de créer des emplois ; elle peut, au mieux, venir en complément des divers axes d'une politique macro-économique menée pour générer croissance et emplois. Cela étant, la restructuration de l'Agence fédérale pour l'emploi qui vise à accroître le taux de placement des chômeurs, à individualiser le soutien et à proposer des mesures de (re)qualification adaptées, est une avancée importante pour améliorer la perméabilité entre chômage et travail. Mais tant que ne seront pas créés plus d'emplois, le nouveau dispositif de soutien ne pourra, à compter qu'il soit rapidement mis en place, générer que des effets limités. Si les tensions persistent sur le marché de l'emploi, il faudra alors développer la politique de soutien public à l'emploi. De même, il conviendra alors de remettre à plat la politique de réformes sociales menée jusqu'ici pour mieux l'adapter à l'évolution du contexte.

9. Famille : étendre et améliorer les infrastructures pour l'enfance et le 3ème âge

Les dépenses de politique familiale de l'Allemagne sont parmi les plus élevées au monde. Pour des résultats plus que médiocres : une pauvreté en hausse chez les enfants, de faibles perspectives de formation pour les enfants issus de milieux défavorisés, de grandes difficultés à concilier vie familiale et professionnelle, sans parler de l'énorme incapacité du dispositif à faire face à un nombre croissant de personnes dépendantes. IG Metall revendique un engagement financier accru pour développer des infrastructures d'accueil performantes, pour aider les familles avec enfants et soutenir le maintien à domicile des personnes âgées, comme pour permettre aux femmes actives de mieux concilier vie familiale et professionnelle. Pour sa part, IG Metall mène ses propres

programmes en la matière, qu'ils soient internes à l'entreprise ou inter-entreprises, et apporte sa contribution aux projets développés par le gouvernement fédéral comme le DGB, de l'échelon de l'entreprise à l'échelon national.

10. Développer la politique sociale au niveau de l'entreprise comme de la branche

Depuis quelques années, l'entreprise tend à prendre une importance nouvelle en tant que lieu d'initiatives en matière de politique sociale. Et cela, dans des domaines aussi importants que la protection vieillesse, la formation continue ou la protection sociale du travail (santé et sécurité). Bien que l'entreprise ne puisse pas compenser la réduction des prestations de l'Etat social, elle n'en est pas moins un lieu autonome et responsable, capable de contribuer, en prenant les initiatives appropriées, à améliorer la qualité de vie, l'aptitude au travail et la santé des Allemands. Elle se doit, dans ce cadre, de prendre en considération tout particulièrement la situation des salariés âgés dont les effectifs ont baissé dramatiquement dans les entreprises au cours des dernières années. Pour inverser cette tendance, d'importants efforts sont nécessaires dans le domaine de la formation continue et de la promotion de la santé au niveau de l'entreprise. Le syndicat IG Metall a fait tout ce qui est en son pouvoir, grâce aux conventions collectives qu'il a conclues, pour rendre accessibles à tous les salariés les régimes des retraites d'entreprise. Mais comme les résultats ne sont encore guère satisfaisants, il convient d'explorer de nouvelles voies pour instituer un système de retraites d'entreprise autonome et généralisé. IG Metall revendique donc de rendre obligatoire la participation du patronat et un engagement financier plus important de sa part.

11. Développer le modèle social européen et combattre l'économicisation de la politique sociale allemande

L'intégration européenne ne peut se réduire à la construction d'un marché communautaire. Il faut à l'Europe en cours de constitution un fondement social. Voilà pourquoi il convient de préserver le modèle social européen et de le développer dans le contexte de l'élargissement à l'Est pour l'adapter à la nouvelle situation. Mais ce projet est mis en danger par une politique trop exclusivement dédiée au Pacte de stabilité, et qui soumet la politique sociale allemande à des impératifs de concurrence renforcée. Cela remet en question le caractère solidaire de nos systèmes nationaux de protection sociale.

Le Traité constitutionnel européen constitue un pilier important pour le développement d'un modèle social européen. Il livre le cadre social qu'il revient aux syndicats de structurer pour lui donner vie. Le Traité constitutionnel pose en effet des jalons fondamentaux en ce qui concerne la reconnaissance des droits des salariés comme des prérogatives syndicales – autant d'aspects fondamentaux pour l'institution d'une Europe sociale.

Indications bibliographiques

Pour plus d'informations : www.igmetall.de/themen/sozialstaat/kongress/index.html.

L'accélération des transformations du système d'assurance maladie allemand

Patrick Hassenteufel

*L'intérêt porté en France à l'évolution du système d'assurance maladie allemand n'est pas seulement lié à la manière, très différente, de faire adopter des réformes, mais aussi, et surtout, au fait que le système français présente de fortes similitudes avec celui de son voisin, tant par ses caractéristiques structurelles que par les problèmes auxquels il est confronté. Le système d'assurance maladie allemand, mis en place par le chancelier Bismarck en 1882, a en effet largement influencé le nôtre qui, lui, date de 1928 (première loi sur l'assurance maladie). Quant aux difficultés, elles sont communes : croissance continue des dépenses, déficit structurel, démographie médicale, cloisonnements multiples du système de soins... Toutefois, dans la réforme des structures de la protection maladie, l'Allemagne semble aujourd'hui aller plus loin que la France si on compare la loi de modernisation de l'assurance maladie adoptée en Allemagne en octobre 2003 à la « réforme Douste-Blazy » votée en juillet 2004. **

Des deux côtés du Rhin, les similitudes sont fortes : financement très largement majoritaire du risque maladie par des cotisations sociales (salariales et patronales), rôle gestionnaire de caisses d'assurance maladie au sein desquelles siègent des représentants des financeurs (syndicats de salariés et organisations patronales), médecine ambulatoire prise en charge par des médecins libéraux exerçant en cabinet, prédominance de l'hôpital public (avec des médecins salariés)... Toutefois, quelques différences majeures doivent aussi être soulignées : une plus grande diversité (plus de 500 caisses publiques différentes) et une plus grande autonomie des caisses d'assurance maladie en Allemagne (elles fixent librement le montant des taux de cotisation), le tiers-payant généralisé (le patient ne débourse rien), un rôle plus important de la négociation collective entre les caisses et les représentants des médecins et avec les hôpitaux, un système fédéral qui donne un rôle important aux Länder (en particulier dans le domaine hospitalier). L'auto-administration continue donc à fortement caractériser le système allemand, malgré l'intervention croissante de l'État fédéral (Autret, 2001).

L'intensité du regard français porté sur l'Allemagne s'est largement accru à la fin des années 1980, lorsqu'il est apparu que les deux systèmes étaient confrontés à des difficultés du même type : financières avant tout, mais aussi de démographie médicale, ainsi que de coordination et de qualité des soins. Comme en France, il existe un écart récurrent entre l'évolution des recettes et des dépenses qui se traduit par un déficit structurel très nettement en augmentation depuis 2001. En 2003, ce déficit était de 2,9 milliards € (11,5 milliards € en France). Il en résulte un niveau d'endettement important

* Cet inédit prolonge et actualise une analyse parue dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 63, octobre 2003

des caisses d'assurance maladie allemandes, qui a doublé ces deux dernières années : au début 2003, le montant cumulé de leur dette atteignait 11,8 milliards €. Comme en France, ce déficit structurel est lié au décalage récurrent entre l'évolution forte des dépenses (du fait du vieillissement de la population, du progrès médical et pharmaceutique, de l'absence de restriction d'accès, du paiement à l'acte...) et celle, nettement moindre, des recettes, surtout en période de faible croissance comme aujourd'hui.

« Economicisation » de la politique de santé allemande

Comme en France, ce déficit persistant est problématique non seulement du fait des contraintes budgétaires liées au Pacte de stabilité européen, puisque la limite maximale de déficit de 3 % correspond à la fois au déficit de l'Etat et à celui de la sécurité sociale, mais aussi, et surtout, parce qu'il exerce une pression à la hausse des cotisations d'assurance maladie, très largement perçue comme une menace pour la compétitivité du *Standort Deutschland*, au cœur des débats économiques et sociaux depuis plus de quinze ans. Déjà, les cotisations maladie représentent près de 15 % des coûts salariaux et pèsent donc fortement sur les coûts de production. On comprend de ce fait l'objectif des politiques de maîtrise des dépenses de santé menées depuis la fin des années 1980 : celui de la stabilisation des taux de cotisation, ce qui correspond nettement à une « economicisation » de la politique de santé (Blanke, Kania, 1996). Il s'agit d'une évolution générale du système de protection sociale allemand du fait des fortes contraintes économiques auquel il est soumis (Hassenteufel, 2001).

L'importance des enjeux économiques et financiers est très nette puisque la loi de modernisation de l'assurance maladie votée à l'automne 2003 s'inscrit dans le cadre de l'*Agenda 2010*, présenté par le chancelier Schröder devant le Bundestag en mars 2003, et appelant à des réformes permettant d'alléger la charge financière que représente l'Etat social allemand, de renforcer la compétitivité des entreprises allemandes et d'activer les dépenses sociales. Ce vaste programme de réformes s'inscrit dans un contexte de faible croissance et de déficit public supérieur à la limite de 3 % autorisée par le Pacte de stabilité de la zone euro. Le volet assurance maladie de l'*Agenda 2010* reprend l'objectif de diminution des taux de cotisation. L'objectif de cette loi était de passer du taux moyen de 14,3 % du salaire brut en 2003 à 13,6 % en 2004, puis à 13 % en 2005.

Situation financière de l'assurance maladie allemande (en milliards €)

1991	-1,44	1998	+0,28
1992	-4,78	1999	+0,28
1993 (mise en œuvre du GSG)	+5,32	2000 (réforme 2000)	-0,015
1994	+1,40	2001	-3,03
1995	-3,66	2002	-3,40
1996	-3,55	2003 (loi de modernisation)	-2,91
1997 (lois de restructuration)	+0,86	2004	+4,02

Sources : GKV-Schätzerkreis (1991-2002), Bundesministerium für Gesundheit (2003-2004)

On peut ainsi établir un parallèle entre la situation de 2003 et celle du début des années 1990, marquée par le coût de la réunification, et se traduisant par un très important déficit de l'assurance maladie (4,78 milliards € en 1992). Ce déficit était doublement

problématique : du fait de la forte augmentation des dépenses publiques nécessitée par la réunification et de l'adoption des critères de convergence fixés dans le cadre du Traité de Maastricht en vue du passage à l'euro. C'est dans ce contexte qu'avait été adoptée en 1992 la « réforme Seehofer », du nom du ministre de la Santé (CSU) d'alors. Comme en 2003, cette réforme avait fait l'objet d'un accord politique, signé à Lahnstein, entre la CDU-CSU alors au gouvernement et le SPD (Hassenteufel, 1997).

Un système institutionnel favorable au consensus politique

Cette configuration politique, aussi étonnante soit-elle d'un point de vue français, se comprend assez simplement. Il ne s'agit pas seulement du partage de la culture de gouvernement par les deux grands partis, mais aussi, et surtout, d'un effet du système institutionnel. Car dans le domaine de la santé, qui est également une compétence législative et administrative des Länder (dans le domaine hospitalier en particulier), un accord entre le Bundestag et le Bundesrat est nécessaire pour l'adoption d'un texte de loi. Or, en 1992 comme en 2003, la minorité au Bundestag était majoritaire au Bundesrat. Autrement dit, un accord entre gouvernement et opposition est nécessaire pour l'adoption d'une réforme. Le processus décisionnel est donc centré sur les groupes parlementaires, ce qui traduit aussi l'importance plus grande des instances parlementaires dans le système politique allemand. Toutefois, durant l'été 2003, un accord n'a été trouvé qu'au terme de plus de quinze jours de négociation à huis clos entre les spécialistes des questions de santé des quatre groupes parlementaires (SPD, CDU-CSU, Verts, FDP). De plus, un week-end de négociation supplémentaire a été nécessaire afin de clarifier un certain nombre de points. Par conséquent, la loi a été adoptée avec une très large majorité, seuls les députés du FDP et du PDS votant contre.

L'objectif de la « réforme Seehofer » était le même que celui de la loi de modernisation : la baisse des taux de cotisation afin de réduire les coûts salariaux des entreprises dans un contexte de compétition économique mondialisé ; mais son contenu était sensiblement différent. En 1992, on cherchait surtout à ralentir l'évolution des dépenses d'assurance maladie par leur encadrement strict dans tous les domaines : soins ambulatoires, médicaments et soins hospitaliers. Des budgets annuels, donnant lieu à des pénalités financières, avaient ainsi été mis en place. Par ailleurs, au plan structurel, la réforme de 1992 a introduit la concurrence entre caisses d'assurance maladie ; plus précisément : le libre choix de la caisse d'assurance maladie, alors qu'auparavant l'affiliation à un type de caisse dépendait de l'appartenance socioprofessionnelle ou du lieu d'habitation. Il s'agissait par là de contraindre les caisses à porter une attention croissante à leurs dépenses de façon à éviter toute hausse des cotisations, ainsi qu'à diversifier leur offre de prestations. La recherche d'efficacité passe ici par la responsabilisation économique des caisses d'assurance maladie dans un cadre désormais plus concurrentiel.

Cette quête d'efficience s'est accompagnée depuis d'un processus de concentration des caisses, beaucoup plus diversifiées qu'en France (il y a sept types de caisses différents) et plus autonomes (elles fixent chacune librement leur taux de cotisation, qui sont donc différents d'une caisse à l'autre). Les caisses locales (*Allgemeine Ortskrankenkassen*, AOK), correspondant au régime général, ont été progressivement transformées en caisses régionales (leur nombre est passé de 264 à 17), ce qui vise une meilleure péréquation des risques, mais permet aussi de renforcer la position de ce type de caisse

dans le nouveau cadre concurrentiel. La concentration s'est étendue aux caisses d'entreprise (*Betriebskrankenkassen*, BKK), assurant les salariés des entreprises de plus de 450 salariés, et aux caisses d'artisans (*Innungskrankenkassen*, IKK). Le nombre des caisses est ainsi tombé de 1 150 en 1994 à seulement 280 aujourd'hui.

Pour augmenter le nombre d'assurés, la concurrence entre caisses a été renforcée par les lois de restructuration de 1997. Depuis, toute caisse qui augmente ses taux de cotisation doit automatiquement augmenter le montant du ticket modérateur pour les médicaments et les séjours hospitaliers. De plus, les assurés ont, dans ce cas, le droit de changer de caisse immédiatement, alors que la loi de 1992 prévoyait que ce changement ne pouvait s'opérer qu'à une période limitée dans l'année. Il s'agissait clairement de forcer ainsi la recherche d'efficacité par les caisses. Entre 1997 et 2003, près de 5 millions d'assurés ont changé de caisse, principalement en faveur des caisses d'entreprise. Un système de compensation des risques entre caisses a également été mis en place.

Les réformes de l'assurance maladie en Allemagne (1988-2003)

1988 : Loi sur la réforme du système de santé (*Gesundheitsreform-Gesetz, GRG*) :

- introduction de tickets modérateurs pour les médicaments
- remboursement des médicaments sur une base forfaitaire (dépendant du prix du médicament le moins cher d'une classe d'équivalence thérapeutique)

1992 : Loi de stabilisation et d'amélioration structurelle de l'assurance maladie (*Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der GKV, GSG*) :

- encadrement budgétaire strict de l'ensemble des dépenses d'assurance maladie
- mise en concurrence des caisses d'assurance maladie

1997 : Loi de rénovation de l'assurance maladie (*GKV-Renovierungs-Gesetz, GRG*) :

- augmentation des tickets modérateurs et mise en place du forfait hospitalier
- déremboursement de certaines prestations

1999 : Loi de réforme de la santé 2000 (*Gesundheitsreform-Gesetz 2000*) :

- modification du financement des hôpitaux
- mise en place de structures de soins intégrées
- prise en charge des mesures de prévention par les caisses

2001 : Loi de limitation des dépenses de médicament (*Arzneikostendämpfungs-Gesetz*) :

- mise en place du droit de substitution pour les pharmaciens (pour un médicament moins cher de la classe d'équivalence thérapeutique), les médecins gardant cependant la possibilité de le refuser en l'inscrivant sur l'ordonnance
- baisse de 5 % des prix des médicaments pour lesquels il n'existe pas de montant forfaitaire

2002 : Loi de stabilisation des taux de cotisation (*Beitragssatz-Sicherungs-Gesetz*) :

- gel des honoraires médicaux, des dentistes et des budgets hospitaliers
- rabais pour les médicaments sans montants forfaitaires et réduction des marges pour les grossistes et les pharmaciens

2003 : Loi de modernisation de l'assurance maladie (*GKV-Modernisierungsgesetz*) :

- introduction d'un ticket modérateur pour les consultations médicales (10 €)
- suppression de la prise en charge de prestations
- fiscalisation partielle du financement (taxes)
- création d'un Centre allemand pour la qualité de la médecine
- formation médicale continue obligatoire pour les médecins
- création d'une carte de santé électronique individuelle
- meilleure coordination des soins.

La loi de modernisation de l'assurance maladie introduit un certain nombre de changements par rapport aux réformes précédentes, tout en s'inscrivant dans une certaine con-

tinuité : il s'agit plus d'un tournant que d'une rupture. C'est tout d'abord le cas pour la concurrence entre caisses. Il est, en effet, prévu de réduire encore leur nombre, notamment en rendant possible des fusions entre caisses de type différent, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici, et devrait renforcer les caisses par rapport aux autres acteurs du système de soins dans le cadre de la négociation collective. Surtout, il s'agit de passer d'une concurrence qui, pour l'instant, porte sur les taux de cotisation (c'est le seul élément qui distingue les caisses) à une concurrence intégrant progressivement l'offre des soins et portant donc plus fortement sur la qualité des soins. Cela se traduit avant tout par la possibilité nouvelle donnée aux caisses de proposer des formes de prise en charge intégrées dans le cadre de centres de soins médicaux regroupant médecins et autres professions de santé. Les caisses pourront également verser des primes aux assurés participant à des actions de prévention et/ou à des formes de prise en charge spécifiques, en particulier le passage systématique par le généraliste.

Évolution des dépenses d'assurance maladie (en milliards d'euros)

1991	93,6	1995	124,0	1999	130,9
1992	107,6	1996	127,9	2000	133,8
1993 (réforme Seehofer)	108,3	1997 (lois de restructuration)	125,3	2001	138,8
1994	117,4	1998	127,5	2002	143,6

Source : Bundesministerium für Gesundheit

L'infléchissement est sensible aussi pour l'encadrement des dépenses, en particulier les soins médicaux en ambulatoire. Il s'agit ici d'un véritable tournant par rapport à la maîtrise économique des dépenses d'assurance maladie, développée dans les années 1980 avec les enveloppes globales, puis affinée dans les années 1990 sous la forme de budgets régionalisés, par spécialités, puis par cabinets médicaux (*Praxisbudgets*). En 1997, chaque médecin exerçant dans le cadre de l'assurance maladie s'est vu attribuer un budget annuel tenant compte du profil moyen d'activité des médecins de sa spécialité, des caractéristiques sanitaires de sa région, de sa qualification et des spécificités de sa clientèle. Des reversements étaient prévus en cas de dépassement du budget, des versements dans le cas contraire (Hassenteufel, 1997).

Répartition des dépenses d'assurance maladie (2002)

Soins hospitaliers	32,0%	Soins dentaires	5,6%
Médicaments	23,5%	Administration des soins	5,6%
Soins médicaux (de ville)	15,6%	Indemnités maladie	4,9%

Source : Bundesministerium für Gesundheit. N.B. : les 12,8 % restants correspondent à des dépenses diverses.

La ministre de la Santé du gouvernement Schröder, Ulla Schmidt, a clairement cherché à sortir de la logique d'encadrement budgétaire qui avait prévalu jusque-là, en particulier dans le cadre de la « réforme Seehofer » de 1992, et qui ne devait être mise en place qu'à titre temporaire. Depuis, le rythme d'évolution des dépenses s'est quelque peu ralenti, et la maîtrise des dépenses a beaucoup pesé sur les médecins. De plus, en 2002, la loi de stabilisation des taux de cotisation a entraîné le gel des honoraires des

médecins et des dentistes ainsi que celui des budgets hospitaliers. De ce fait, la loi de modernisation du système de santé prévoit que, d'ici 2007, les budgets seront remplacés par des volumes de prestations à prix fixes (*Regelleistungsvolumina*) dont le montant dépendra de la morbidité au niveau régional et du type d'activité médicale. La rémunération des actes médicaux ne sera donc plus fluctuante (selon le volume d'activité) mais dépendra de montants fixés préalablement. On en espère une meilleure adéquation entre besoins sanitaires et activité médicale.

Le tournant de la réforme 2003 : vers le dépassement du système bismarckien ?

Si cette réforme marque un tournant, c'est surtout parce qu'elle met l'accent principal sur des orientations qui, sans être radicalement nouvelles, n'en révèlent pas moins une inflexion forte. La première est celle du fort accroissement de la participation financière (directe ou indirecte) des patients à la prise en charge du risque maladie. Ce n'est pourtant pas la première réforme à comporter cet aspect. La « réforme Blüm » de 1988 avait notamment introduit des tickets modérateurs pour les médicaments sous la forme de montants forfaitaires de remboursement à l'intérieur de classes d'équivalence thérapeutique ; les lois de 1997 avaient, quant à elles, introduit le forfait hospitalier, augmenté les tickets modérateurs sur les médicaments et diminué d'autres remboursements. Néanmoins, une partie de ces mesures avait été annulée à la fin de l'année 1998, lors de l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement Schröder ; en 1997, SPD et Verts, alors dans l'opposition, avaient dénoncé ces lois au nom de la justice sociale, puisqu'elles conduisaient à une moindre prise en charge du risque maladie. Or, c'est le même G. Schröder qui, en mars 2003, dans le cadre de son discours présentant l'*Agenda 2010*, a fortement mis l'accent sur la nécessité d'augmenter les paiements directs par le patient.

C'est cette orientation qui a le plus fortement retenu l'attention en France, et qu'on retrouve dans la « réforme Douste-Blazy » de 2004 (Hassenteufel, Palier, 2005). Elle repose d'abord sur les tickets modérateurs. Là où ils existaient déjà, ils sont augmentés : en particulier pour les médicaments (le taux de participation est fixé à 10 % du prix, pour un montant par médicament qui doit être compris dans une fourchette de 5 à 10 €) et pour les soins hospitaliers (le forfait à la charge du patient passe de 9 à 10 € par jour, dans une limite de 28 jours). Surtout, est introduit un ticket modérateur pour les consultations médicales. Le patient doit ainsi s'acquitter d'une taxe, dite de cabinet médical (*Praxisgebühr*), de 10 €, versée une seule fois par trimestre pour une pathologie donnée (et non pas pour chaque consultation) ; elle ne concerne que les consultations directes de spécialistes, c'est-à-dire lorsque le patient n'est pas adressé par un généraliste. Il est cependant prévu que le montant de ces dépenses financées directement par le patient ne doit pas dépasser 2 % de son revenu annuel brut (1 % pour les malades chroniques).

Il faut également mettre en avant la suppression de la prise en charge d'un certain nombre de prestations, à l'instar des lois de 1997 (largement remises en cause en 1998). Il s'agit surtout des médicaments ne nécessitant pas d'ordonnance (à l'exception de ceux prescrits aux enfants de moins de 12 ans), des montures et verres de lunettes (sauf pour les moins de 18 ans), de la stérilisation, des cures thermales et des frais de transport (hors ambulance). Par ailleurs, les prothèses dentaires devront faire l'objet d'une prise en charge spécifique sous la forme d'une assurance volontaire, et la prise en charge des inséminations artificielles est fortement réduite.

La deuxième orientation concerne le financement de l'assurance maladie. Un certain nombre de prestations ne sont plus financées par l'assurance maladie mais par l'impôt : les indemnités et les soins liés à la grossesse, l'IVG, les indemnités pour enfant malade et les indemnités en cas de décès. C'est pour cela qu'est également mise en place une augmentation forte, en trois étapes, de la taxe sur les tabacs (1 € par paquet de cigarettes). Cette mesure revient à une nette hausse de la part des dépenses financée par l'impôt et non plus par les cotisations. Enfin, dernière mesure : la modification, prévue pour 2007, du financement des indemnités de congé maladie ; elles ne seront plus à la charge des employeurs (part patronale), mais seulement des salariés (cotisations).

De plus, la loi de 2003 a suscité l'émergence d'un large débat sur le financement de l'assurance maladie. En 2003, le rapport Rürup, très médiatisé, a lancé le débat sur l'alternative entre une assurance citoyenne (*Bürgerversicherung*), financée par l'ensemble des revenus (y compris ceux des placements, des héritages et des locations) de tous les citoyens, et un forfait par tête (*Kopfpauschale*) correspondant à un versement mensuel de 200 € environ, versé par tout citoyen. Les Verts et le SPD, qui a rendu public en août 2004 un « modèle pour une assurance citoyenne solidaire », sont favorables à la première solution qui apparaît plus juste socialement et qui couvrirait l'ensemble des citoyens en intégrant les assurances maladies privées (PKV) qui, actuellement, prennent en charge un peu plus de 10 % de la population ; la CDU-CSU et surtout le FDP penchent plutôt pour la seconde option, perçue comme moins « étatiste » et comme plus favorable aux entreprises. Toutefois, les lignes de clivage restent encore floues puisque le débat interne à l'opposition et à la coalition gouvernementale est assez vif. Chez les chrétiens démocrates, le soutien au financement forfaitaire est plus marqué à la CDU qu'à la CSU dont certains dirigeants (en particulier Horst Seehofer, principal négociateur, pour l'opposition, de l'accord qui avait permis l'adoption de la loi de modernisation de l'assurance maladie) sont plutôt favorables à l'assurance citoyenne. Au cours de l'été 2004, Bernd Rürup a présenté un modèle de financement forfaitaire (le montant mensuel proposé étant de 169 € par adulte et 78 € par enfant) avec des modalités de compensation des inégalités de revenu. Les chrétiens-démocrates cherchent à trouver un accord entre eux sur un modèle de ce type. Du côté du SPD, les oppositions portent principalement sur le montant de la contribution des revenus du capital, le ministre des Finances en particulier étant soucieux de ne pas accroître la fiscalité pesant sur les entreprises. Des divergences existent également avec les Verts sur l'assiette du financement et sur la prise en charge des membres de la famille de l'assuré.

Il s'agit là d'un débat avant tout politique, même si les positions des partenaires sociaux sont assez antagonistes (le DGB est clairement en faveur de la *Bürgerversicherung*, le patronat pour un financement forfaitaire), qui ne sera tranché qu'après les élections législatives de septembre 2005. Il signifie clairement que le système bismarckien est en passe d'être profondément bouleversé du point de vue de son financement, comme le montre déjà sa fiscalisation accrue à la suite de la réforme de 2003.

L'Allemagne met l'accent sur la qualité des soins depuis les années 1990

La troisième orientation majeure de la loi de modernisation de l'assurance maladie est l'accent mis sur la qualité des soins. On retrouve là une tendance structurelle des réformes depuis les années 1990, notamment en France (Setbon, 2000). Outre-Rhin, elle

se traduit tout d'abord par l'annonce de la création d'un Centre allemand pour la qualité de la médecine (*Deutsches Zentrum für Qualität in der Medizin*), indépendant de l'État et composé de représentants des caisses, des hôpitaux, des médecins et des patients. L'une de ses fonctions est de mettre en place des normes thérapeutiques et des outils d'évaluation de l'efficacité des soins et des médicaments (en termes de calcul coûts/avantages). Plus précisément, il est prévu que le Centre classe les médicaments en trois catégories : les médicaments à effet thérapeutique nouveau basés sur un nouveau principe actif, les médicaments à effet thérapeutique amélioré mais non basés sur un nouveau principe actif, et ceux sans effet thérapeutique.

Il doit également participer à la transparence du système d'assurance maladie, en rendant publics (et compréhensibles pour les patients) ses travaux et les raisons de la prise en charge ou non par l'assurance maladie d'une prestation ou d'un médicament. Il est également prévu que la formation continue des médecins devienne obligatoire et conditionne la possibilité de continuer à exercer dans le cadre de l'assurance maladie. Cette validation interviendrait tous les cinq ans. Le contrôle financier des acteurs du système des soins est par ailleurs renforcé, en particulier la facturation et l'activité des médecins, du fait notamment de quelques affaires récentes de fausses factures. Et un contrôle de qualité des cabinets médicaux sera mis en place par les unions de médecins.

L'objectif d'amélioration de la qualité s'appuie fortement sur la responsabilisation du patient. L'idée centrale est de renforcer l'information des patients qui sont désormais représentés non seulement au Centre sur la qualité de la médecine mais aussi dans d'autres instances fédérales, comme la Commission fédérale de l'assurance maladie. A mentionner également la création d'une carte de santé électronique individuelle (comportant les données médicales personnelles) et l'émission de factures destinées au patient afin de permettre une transparence sur les prestations et leurs coûts. L'accent mis sur la responsabilisation du patient se traduit, enfin, par l'introduction de primes en cas de participation à des programmes de prévention et/ou à des soins préventifs ainsi que de recours systématique au médecin généraliste.

L'amélioration de la qualité des soins s'appuie donc aussi sur cet acteur médical, promu « pilote » du système de soins. Les patients seront incités à s'abonner à un généraliste par la possibilité donnée aux caisses d'accorder des bonifications financières à ceux qui y ont recours et de les exempter du ticket modérateur s'ils sont adressés à un spécialiste par leur généraliste. Celui-ci est ainsi appelé à jouer un rôle de filtre par rapport aux consultations de spécialistes. Toutes les caisses doivent proposer ce « système du médecin de famille » (*Hausarztsystem*), qui repose sur un contrat individuel entre la caisse et le médecin (choisi par les caisses en fonction de ses qualifications).

On rejoint ici une autre orientation majeure de la réforme proposée, à savoir une meilleure coordination des soins, toujours dans l'objectif d'une amélioration de la qualité. Celle-ci se traduit tout d'abord par la possibilité donnée aux caisses de créer des centres de soins médicaux (*Medizinische Versorgungszentren*) regroupant des médecins et d'autres professions de santé pour une prise en charge plus intégrée du patient. On mesure là un retournement assez spectaculaire par rapport au début des années 1990 : l'harmonisation du système médical est-allemand dans le cadre de la réunification avait abouti à l'est à la fermeture de la plupart des centres de santé, au cœur du système de soins de la RDA mais inconnus à l'ouest. Les incitations sont fortes puisque le montant

des rémunérations des actes médicaux est supérieur à celui des actes accomplis dans ces cabinets médicaux ; les généralistes employés de ces centres peuvent accomplir certains actes spécialisés ; enfin, il sera également possible de prendre en charge des soins pré- ou post-opératoires. On peut aussi noter l'accent mis sur le développement de soins ambulatoires à l'hôpital dans des régions où existent des pénuries de médecins spécialistes, pour des prestations très spécifiques.

Le dernier élément notable de la réforme, surtout d'un point de vue français, est la quasi-absence de mesures concernant l'hôpital (qui représente pourtant un tiers des dépenses). Il faut rappeler qu'un certain nombre de mesures importantes avaient été prises les années précédentes dans ce domaine. Il s'agit avant tout de l'introduction en 2002, à la suite de la réforme 2000, d'un nouveau mode de rémunération des prestations hospitalières sous la forme de forfaits par pathologie (*Fallpauschalen*) calculés sur la base de la comparaison de groupes homogènes de malades. Comme en France, à la suite de la mise en place progressive du PMSI dans la deuxième moitié des années 1990, la prise en charge des soins hospitaliers ne dépend donc plus de la durée du séjour mais du type de soin et de diagnostic. Il s'agit par là de contraindre les hôpitaux à aller dans le sens d'une plus grande qualité et d'une meilleure efficacité.

Une réforme contestée

Les importantes transformations en cours du système d'assurance maladie allemand, qui correspondent à une réorientation nette par rapport aux politiques de maîtrise des dépenses menées dans les années 1980 et 1990, sont principalement portées par le gouvernement SPD/Verts et par les caisses (et donc de ce fait aussi les syndicats) dont le rôle s'est nettement renforcé et pourrait l'être encore plus en cas d'introduction de l'assurance citoyenne. Toutefois, les oppositions sont nombreuses. Rappelons tout d'abord celle de la CDU et du FDP, très favorables à un financement forfaitaire. Dans le contexte politique actuel, un nouvel accord de « grande coalition » pour l'assurance maladie, comme en 1992 et en 2003, apparaît impossible.

Remarquons aussi que les médecins, dont les représentants s'étaient nettement opposés aux premiers projets du gouvernement au printemps 2003, se sont ensuite montrés satisfaits de la perspective d'abandon des budgets sectoriels pour la médecine ambulatoire et de la décision de rendre le Centre pour la qualité de la médecine indépendant de l'Etat fédéral (avec une meilleure représentation de la profession). Mais les principaux représentants de la profession médicale ont pris position nettement contre l'assurance citoyenne et font part, de plus en plus bruyamment, de leur inquiétude par rapport au renforcement du pouvoir des caisses et des possibilités de contractualisation individuelles, ainsi qu'à la concurrence en train de s'instaurer entre cabinets médicaux et hôpitaux pour les soins ambulatoires les plus spécialisés, à la charge de travail générée par la perception du ticket modérateur pour les visites médicales et à la limitation de la liberté de prescription que risque d'entraîner le non-remboursement des médicaments ne nécessitant pas d'ordonnance. Les problèmes de démographie médicale sont également mis en avant. En effet, selon la Chambre fédérale des médecins, la part des médecins de plus de 60 ans atteignait 15,6 % en 2002, et il manquera 18 000 médecins d'ici 2008 du fait du vieillissement du corps professionnel, la situation étant aujourd'hui déjà préoccupante dans les nouveaux Länder. Le mécontentement de l'industrie pharmaceutique est

encore plus net : ses représentants ont annoncé une forte diminution (voire un arrêt) des dépenses d'investissement dans la recherche en Allemagne du fait de la réduction des taux de remboursement des médicaments et surtout de la baisse des prix pour les médicaments sans montants forfaitaires. Cette contestation est d'autant plus vive que les compressions de prix adoptées dans les lois de 2001 et 2002 avaient déjà réduit ses bénéfices.

Mais le problème politique majeur du gouvernement SPD/Verts du chancelier Schröder est l'impopularité de la réforme, qui s'inscrit dans le contexte plus large de la contestation sociale de l'*Agenda 2010* (Hege, 2003). En juillet 2003, dans deux sondages de l'institut Forsa, 64 % des personnes interrogées se déclaraient opposées à l'accroissement de la participation financière des patients et aux changements dans les règles de financement, et 84 % des sondés considéraient cette réforme comme injuste, parce que pesant unilatéralement sur les patients. Dans un sondage publié en avril 2004 par l'institut Emnid, les deux tiers des personnes interrogées estimaient qu'elles devaient désormais payer plus pour leur santé, et 40 % que la prise en charge médicale s'était dégradée. Dans le contexte de forte impopularité des réformes sociales du gouvernement SPD/Verts (réforme de l'assurance chômage en particulier), on comprend que le SPD cherche à faire porter le débat sur le financement de l'assurance maladie afin d'améliorer son image sociale avant les élections législatives. On notera aussi que la plupart des syndicats du DGB n'ont contesté que quelques aspects de la réforme (d'ailleurs plus la remise en cause du financement paritaire que l'augmentation de la participation financière des patients) du fait de leur double rôle (non exempt de contradictions) de co-gestionnaire des caisses (à parité avec le patronat) et de représentant des assurés. De ce fait, le DGB oscille entre la demande de réformes structurelles (en termes de renforcement de la concurrence afin d'affaiblir les unions de médecins par rapport aux caisses notamment) et l'opposition à l'augmentation de la charge financière des patients. On comprend aussi que la contestation des réformes, dans le domaine de l'assurance maladie comme dans d'autres branches des assurances sociales, se fasse de plus en plus en dehors du mouvement syndical 'traditionnel'.

Quels effets de la réforme ?

L'accent mis sur les aspects financiers s'est rapidement traduit dans les comptes de l'assurance maladie qui sont redevenus excédentaires de 4,02 milliards € en 2004 (alors que le déficit en France est de 11,6 milliards € la même année). Ce retour à l'équilibre financier n'est pas seulement dû à une augmentation des recettes (malgré la hausse du chômage), du fait de la taxe trimestrielle de cabinet médical notamment, mais aussi à une baisse de 3,3 % des dépenses d'assurance maladie. On peut noter en particulier une forte diminution (-8,7 %) du nombre des consultations médicales qui a entraîné une baisse des dépenses de 5,8 % pour la médecine ambulatoire ; la tendance est encore plus nette pour les prescriptions de médicaments puisque les dépenses de remboursement de médicaments ont baissé de 11,2 % en 2004 par rapport à 2003, ce qui correspond à une réduction des dépenses de 2,5 milliards €. Cette évolution a permis de ramener le taux moyen des cotisations de 14,33 % du salaire au 1^{er} janvier 2004 à 14,19 % au premier janvier 2005. Mais, du fait de l'endettement des caisses (la moitié de l'excédent a été consacré par les caisses à la réduction de leur dette et à la reconstitution de réserves

financières) et des transferts de charges résultant de la dernière réforme de l'assurance-chômage, l'objectif de 13,6 % fixé par le gouvernement pour fin 2004 (13 % pour fin 2005) est loin d'avoir été atteint (mais sans la réforme, les cotisations auraient certainement augmenté). Il est également nécessaire d'avoir plus de recul pour évaluer le caractère durable de cette baisse des dépenses qui a aussi un caractère conjoncturel, les effets de ce type de réforme étant souvent plus sensibles à court terme qu'à moyen terme. Et, début juin 2005, le *Schätzerkreis* (le comité d'experts financiers du ministère de la santé, de l'assurance maladie et de l'organisation fédérale des assurances) a annoncé un déficit prévisionnel de 4 milliards € en 2005 (pourtant, au premier trimestre, l'assurance maladie est restée légèrement excédentaire de 160 millions €), du fait de la conjoncture atone et du haut niveau de chômage qui pèsent sur les recettes, ce qui empêcherait toute nouvelle baisse des taux de cotisation et pourrait même entraîner des hausses.

La loi de modernisation se traduit aussi par la multiplication des contrats concernant l'intégration des soins (*integrierte Versorgung*). Cette contractualisation d'un nouveau type, introduite en 2000 et renforcée en 2003 par la remise en cause du monopole contractuel des unions de médecins de caisse, permet la mise en place de nouveaux modes d'organisation des soins pour un meilleur suivi du patient, dans le cadre de réseaux et de filières de soins, en surmontant les cloisonnements entre médecine générale et médecine spécialisée, entre prévention et soins curatifs, entre la médecine en cabinet et l'hôpital, entre soins médicaux et para-médicaux... Plus de 600 contrats avaient été signés au 31 mars 2005, et environ 120 centres de prise en charge médicale mis en place. L'un des plus importants de ces contrats (et le plus contesté, par le syndicat de médecins Medi en particulier, qui dénonce la remise en cause du libre choix du médecin, l'encadrement de la pratique médicale et la bureaucratisation des rapports médecins/patients) a été signé entre la caisse complémentaire Barmer, l'association allemande des médecins généralistes et l'association allemande des pharmaciens. Environ 30 000 médecins et 15 000 pharmaciens y ont déjà adhéré, ce qui correspond à la prise en charge de 600 000 patients. Il prévoit le passage obligatoire par le généraliste, payé au forfait. Celui-ci doit inciter ses patients (dont le montant des cotisations est réduit d'un montant pouvant aller jusqu'à 30 € par an) à s'impliquer dans des actions de prévention (notamment sous la forme de « chèques prévention » annuels de 35,70 €). Le généraliste s'engage pour sa part à participer à des cercles de qualité et à des formations (au moins 120 heures en 5 ans), à prescrire des génériques et à se conformer à des protocoles de soins.

Le rôle du généraliste est également renforcé, de manière plus générale, par la mise en place de la taxe de consultation médicale (et surtout par le fait que le patient en est exempté s'il passe d'abord par le généraliste avant de consulter un spécialiste) puisque le nombre de patients adressé par un généraliste à un spécialiste a été multiplié par quatre en 2004 par rapport à 2003. En ce qui concerne la prévention, on peut aussi noter l'utilisation faite par les caisses des possibilités, offertes par la loi de modernisation, d'octroyer des bonus à leurs assurés (notamment sous la forme de cadeaux ou de chèques) en cas de participation à des consultations préventives, à des campagnes de vaccination et de don de sang, à des programmes de lutte contre le tabagisme, de suivi régulier du taux de cholestérol ou de la tension artérielle, de pratique sportive attestée... C'est aussi par ces bonus que certaines caisses incitent leurs patients à consulter des médecins participant à des contrats de soins intégrés.

LA RÉFORME 2003 NE MARQUE QU'UNE NOUVELLE ÉTAPE, certes importante, de la transformation progressive du système d'assurance maladie allemand et, au-delà, du système de soins. Trois enjeux font aujourd'hui l'objet des débats les plus importants et pourraient déboucher sur de nouvelles lois dans le cadre de la législature à venir. Il s'agit tout d'abord de celle du financement, avec la question du passage à une assurance citoyenne qui ne devrait pas être tranchée avant 2006, date à laquelle sera également posée la question de la pérennisation du financement des soins intégrés. Ce débat signifie clairement que le système bismarckien est en train d'être profondément bouleversé. On peut également signaler la discussion en cours d'une loi sur la prévention accroissant les financements, pour la prévention primaire en particulier. Toutefois, du fait de l'opposition de la CDU-CSU, majoritaire au Bundesrat, le vote de la loi avant les élections apparaît de moins en moins probable. Enfin, les soins des personnes âgées ont également été mis sur l'agenda politique du fait des problèmes de financement (820 millions € de déficit pour l'assurance de soins en 2004) à moyen terme.

D'un point de vue comparatif, les transformations en cours en Allemagne sont plus importantes qu'en France, tant du point de vue financier que du point de vue de l'organisation des soins. Une explication-clef réside dans la plus forte responsabilisation des acteurs en Allemagne, en particulier des caisses (avec la mise en concurrence), mais aussi des patients et des médecins, avec le développement des contrats individuels et la mise en place de centres de soins intégrés. En France, au contraire, la technocratisation croissante de l'assurance maladie ne s'accompagne pas d'une clarification des responsabilités (Hassenteufel, Palier, 2005). Toutefois, en Allemagne, cette responsabilisation va de pair avec des différenciations accrues (entre caisses, entre territoires...) qui peuvent contribuer à augmenter les inégalités, comme le montrent les problèmes de démographie médicale dans les nouveaux Länder qui mettent en cause l'égal accès aux soins.

Indications bibliographiques

- AUTRET F., « Assurance-santé : le système bismarckien dans l'impasse ? », in BOURGEOIS I. (dir.), *Allemagne 2001, Regards sur une économie en mutation*, Levallois-Perret, 2001
- BLANKE B., KANIA H., « Die Ökonomisierung der Gesundheitspolitik. Von der Globalsteuerung zum Wettbewerbskonzept im Gesundheitswesen », *Leviathan*, vol. 24, n° 4, 1996
- HASSENTEUFEL P., *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, 1997
- HASSENTEUFEL P., « La mise en place de la troisième étape de l'assurance maladie », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 49, 1997
- HASSENTEUFEL P., « Le système de protection sociale allemand sous la contrainte financière : privatisation ou étatisation ? », in LE GLOANNEC A.-M., *L'État en Allemagne. La République fédérale après la réunification*, Paris, 2001
- HASSENTEUFEL P., « Allemagne : vers une double réforme du système de santé ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 82, 2003
- HASSENTEUFEL P., PALIER B., « Les trompe-l'œil de la gouvernance de l'assurance maladie. Contrastes franco-allemands », *Revue Française d'administration publique*, n° 113, 2005
- HEGE A., « Allemagne : SPD et syndicats dans la tourmente des réformes sociales », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 83, 2003
- SETBON M., « La qualité des soins, nouveau paradigme de l'action collective », *Sociologie du travail*, n° 42, 2000.

L'inévitable réforme de l'assurance dépendance

Markus Gabel

*Parmi les réformes du système de protection sociale, la prochaine concerne l'assurance dépendance (Pflegeversicherung). Depuis 1999, cette nouvelle branche de l'assurance sociale, créée en 1995, accumule les déficits. La relation entre recettes et dépenses souffre d'un déséquilibre structurel lié au vieillissement démographique et aggravé par la faible croissance des dernières années. Ce n'est pas la première fois que l'assurance dépendance fait l'objet de réformes ; mais jusqu'ici, les efforts ont porté sur la qualité des soins et l'éventail de la prise en charge. Aujourd'hui, sa structure financière même est remise en question, et un changement progressif vers une formule basée sur l'épargne est proposé. Néanmoins, le gouvernement fédéral a décidé de repousser le dossier à la législature suivante pour ménager une pause après le rythme soutenu des réformes menées depuis 2003. **

En 1995, le parlement allemand créait une cinquième branche du système de protection sociale avec les retraites, la santé, le chômage et l'accident : l'assurance dépendance (*Pflegeversicherung*). La loi afférente du 26 mai 1994, amendée à plusieurs reprises depuis, constitue le chapitre XI du Code social allemand *Sozialgesetzbuch* (SGB). Dans le secteur de l'assurance maladie publique, les caisses ont créé des 'branches dépendance' ; *idem* dans les caisses privées, offrant les mêmes prestations. Actuellement, 79 millions de personnes sont assurées par la *Pflegeversicherung*, dont 70,3 millions dans la branche publique.

Une triple menace pèse sur le système actuel

Depuis 1999, la *Pflegeversicherung* est déficitaire. Pourtant, son système de financement a longtemps dégagé des bénéfices. La stratégie politique qui prévalait lors de sa création visait à laisser inchangé le taux de cotisation le plus longtemps possible. En effet, le taux de 1,7 % choisi en 1995 était bien plus élevé que l'évolution des dépenses des premières années ne le nécessitait. Les premières années avaient ainsi permis de dégager un 'matelas' financier. Mais le taux inchangé depuis maintenant près de 10 ans a aussi masqué les difficultés financières structurelles du système. En 2001, dans son second rapport sur l'évolution de l'assurance dépendance, le gouvernement fédéral estimait encore que sa situation financière serait assurée à moyen terme ; il s'attendait même à un retour aux excédents dès 2003. Depuis, la situation a changé.

La *Pflegeversicherung* est aujourd'hui confrontée à trois menaces. Les deux premières sont d'ordre financier. D'abord, l'actuel système de financement n'est pas

* Version actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 68, octobre 2004

durable compte tenu de l'évolution des recettes et dépenses. Pour 2004, on craignait un déficit d'un milliard d'euros ; finalement, il n'a atteint que 820 millions € – un record tout de même. La réserve financière des premières années, qui s'élevait fin 2003 à un peu plus de 4 milliards €, est en train de fondre et aura disparu au plus tard en 2007. La dette cumulée du système pourrait s'élever à 5 milliards € en 2010.

Le second défi vient du fait que le montant des prestations versées n'a jamais été ajusté à l'inflation. Avec l'augmentation des coûts liés à la dépendance (par exemple les coûts médicaux ou des établissements spécialisés), les personnes prises en charge doivent verser un complément de plus en plus important sur leurs propres deniers. Ceux dont les ressources ne le permettent pas redeviennent dépendantes de l'aide sociale – ce que l'introduction de l'assurance dépendance en 1995 voulait justement éviter.

En effet, l'instauration de la *Pflegeversicherung* visait aussi à soulager directement les finances des communes, qui ont vu ainsi baisser leurs dépenses d'aide sociale. Néanmoins, la poursuite de cette tendance est peu certaine. La réduction progressive du niveau des retraites, mais aussi la dernière étape des réformes du marché du travail (*Hartz IV* ; voir Bourgeois, p. 43) augmenteront le recours à l'aide sociale des personnes dépendantes.

Les comptes de l'assurance dépendance allemande depuis 1995 (en milliards €) ^{a)}

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes	8,4	12,0	15,9	16,0	16,3	16,6	16,8	17,0	16,9
Dépenses	5,0	10,9	15,1	15,9	16,3	16,7	16,9	17,4	17,6
dont : -prestations en espèce	3,0	4,4	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	4,2	4,1
-prestations en nature	0,7	1,5	1,8	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4
-soins en établissement	0	2,7	6,4	6,8	7,2	7,5	7,8	8,0	8,2
Excédent/déficit courant	+3,4	+1,2	+0,8	+0,1	-0,0	-0,1	-0,1	-0,4	-0,7
Moyens financiers en fin d'année ^{b)}	2,9	4,0	4,9	5,0	4,9	4,8	4,8	4,9	4,2
Nombre de bénéficiaires ^{c)}	1,06	1,56	1,72	1,79	1,88	1,88	1,92	1,97	1,98

Source : Ministère fédéral de la Santé et des Affaires sociales. a) chiffres arrondis ; b) En 1995, l'assurance dépendance a versé un prêt d'investissement à la Fédération que cette dernière a rendu en 2002 ; c) en millions.

Enfin, troisièmement, une assiette qui viole le principe constitutionnel de protection particulière que l'Etat doit à la famille (art. 6 de la Loi fondamentale). Actuellement en effet, les cotisations des parents sont équivalentes à celles des citoyens sans enfants, ce qui pénalise les premiers, alors même que leur contribution aux intérêts de la collectivité est supérieure. Dans un arrêt rendu en avril 2001 (1 BvR 1629/94), le Tribunal constitutionnel fédéral avait enjoint au législateur de mettre la loi en conformité en réduisant la contribution des parents au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2005.

Fin 2003, le nombre de personnes bénéficiant de prestations à domicile ou en établissement s'élevait à 2,01 millions (1,36 million à domicile ; 0,65 million en établissement). Mais la tendance est à la hausse comme le montre l'évolution du nombre de personnes prises en charge depuis 1995 : entre 1996 (première année de plein fonctionnement) et 2003, il a augmenté de 26,6 %, et aucune stabilisation n'est en vue. L'autre évolution inquiétante est la part croissante de personnes dépendantes des soins

les plus onéreux, c'est-à-dire le nombre de personnes hospitalisées ou en établissement pour personnes handicapées.

Pourcentage de personnes bénéficiant des différentes prestations *)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Prestations en espèces	83,0	60,4	56,3	53,6	52,0	50,7	50,0	49,6	49,0
Prestations en nature	7,7	6,8	6,9	7,5	8,1	8,5	8,4	8,4	8,6
Prestations combinées	7,7	8,7	9,1	9,6	10,2	10,3	10,5	10,4	10,3
Soins en vacances	1,0	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Soins jour et nuit	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7
Soins de courte durée	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Soins à 100 % en hôpital	-	22,7	24,6	25,2	25,7	26,3	26,7	27,0	27,3
Soins en asile pour handicapés	-	0,4	2,2	3,2	2,9	3,0	3,0	3,1	3,2

Source : Ministère fédéral de la Santé et des Affaires sociales. *) Chiffres arrondis.

Comme tous les systèmes par répartition, la *Pflegeversicherung* est exposée d'une part au vieillissement de la population, dont les conséquences sont accentuées dans le contexte actuel de faible croissance. Dans le groupe des personnes âgées de 60 à 80 ans, la probabilité de devenir dépendant est de 3,9 % ; au-delà, elle passe à plus de 30 %. Or, la part des 60 ans et plus est en augmentation constante : d'ici 2010, elle devrait atteindre 26 % de la population, soit 1,4 million de personnes de plus qu'aujourd'hui ; en 2030, elle devrait dépasser un tiers de la population et compter près de 28 millions de personnes. D'autre part, le nombre d'actifs occupés sera en baisse. Or, le financement de cette assurance est assis exclusivement sur les salaires et retraites. La double conséquence de cette structure comme du vieillissement démographique est une hausse du nombre de bénéficiaires des prestations : la Commission Rürup, chargée par le gouvernement de réfléchir à l'avenir de l'assurance sociale, prévoit que le nombre de personnes prises en charge aura augmenté de moitié en 2030 pour atteindre 3,09 millions. Tôt ou tard, le système par répartition touchera à ses limites, soit par ses déficits si les cotisations sont maintenues à leur niveau actuel, soit parce qu'il faudra accroître démesurément le montant des cotisations.

Le poids de la démographie (taux en %)

	Taux de vieillesse ^{a)}				Taux global de dépendance ^{b)}			
	1975	2000	2025	2050	1975	2000	2025	2050
Allemagne	23	23	34	52	26	23	30	45
France	22	25	37	47	26	26	34	43
Grande-Bretagne	22	24	33	39	26	25	32	37
Moyenne des pays de l'OCDE	17	21	32	42	23	23	31	39

Source des données : UN, *Demographic Yearbook*, diverses années. a) Part des retraités dans la population active : ≥ 65 ans / (15-64 ans). b) Poids pondéré des très jeunes et des retraités dans la population active : $((0,25 \times (\leq 14 \text{ ans}) + (0,75 (\geq 65 \text{ ans})) / (15 \text{ à } 64 \text{ ans}))$.

Si on ne veut pas toucher sensiblement au système en place, mais pallier l'augmentation des dépenses, il faut en effet augmenter les cotisations ; elles devraient alors passer très

prochainement de 1,7 % du salaire brut à 2,3 voire 2,5 %. Une telle perspective est cependant peu en phase avec les efforts du gouvernement pour réduire les charges qui pèsent sur le facteur travail et risque donc de réduire à néant les premiers effets positifs de la récente réforme du système de santé : depuis le début de 2004, les cotisations à l'assurance maladie ont baissé, passant en moyenne de 14,4 % à 14,2 % du salaire brut.

Dépendance et santé : des réformes à mener de front

Depuis 2003, le gouvernement signale son intention de réformer la *Pflegeversicherung*. Bien que la commission Rürup ait formulé des propositions concrètes en ce sens, le gouvernement hésite et s'engage pour l'instant uniquement dans la direction d'une augmentation des recettes. Premiers concernés : les retraités du public comme du privé. Depuis le 1^{er} avril 2004, chacun d'entre eux doit payer intégralement les 1,7 % de cotisation alors qu'auparavant, les caisses de retraite en prenaient en charge la moitié ; mais cela revient à une réduction de 0,85 % du montant de leurs retraites.

Le système allemand de l'assurance dépendance (*Pflegeversicherung*)

Dans la plupart des pays, l'assurance dépendance est répartie entre le système de couverture maladie et l'aide sociale aux plus démunis (cette dernière étant souvent assurée par les collectivités locales). Cette combinaison entre cotisations et impôts pose néanmoins deux problèmes structurels : elle pèse sur le système de santé et alourdit la charge sur le facteur travail ; elle représente un poids financier croissant pour les collectivités locales. La France possède avec l'APA une structure séparée, mais elle est financée par l'impôt. A ce jour, seuls les Pays-Bas et l'Allemagne ont opté pour un système spécifique, c'est-à-dire une cinquième branche de la sécurité sociale.

La *Pflegeversicherung* allemande se caractérise par trois éléments : le financement par répartition, le système de prestations et la création d'un statut de l'aidant.

- L'affiliation est obligatoire. Depuis le 01-01-1995, la cotisation s'élève à 1,7 % du revenu salarial brut dans la limite du plafond de l'assurance maladie. Elle est partagée entre les salariés et les employeurs, respectivement les retraités et les caisses de retraites. Pour un salarié, la cotisation s'élève actuellement à 0,85 % du salaire brut.
- Concernant le versement des prestations, la priorité est donnée aux aides à domicile sur l'hébergement en établissement. Les prestations en nature varient entre 375 et 1 918 €, ce qui correspond à trois degrés de dépendance. Ces sommes sont des forfaits. Elles ne couvrent pas la totalité des coûts, surtout en établissement ; le reste doit alors être couvert par la personne hébergée, par sa retraite ou l'aide sociale.
- Le statut de l'aidant bénévole, créé pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre, prévoit des formations et ouvre droit aux prestations sociales. Pour ceux qui exercent au moins 14 heures par semaine, les cotisations au régime des retraites sont prises en charge par les caisses d'assurance dépendance, ouvrant droit à une retraite mensuelle comprise entre 6,86 € et 20,59 € (légèrement moins dans les nouveaux Länder). Les personnes concernées bénéficient également de l'assurance accident. Près de 600 000 bénévoles sont ainsi couverts.

Depuis l'arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral, le gouvernement est tenu de réduire la charge des prélèvements pesant sur les parents par rapport aux sans enfant. La situation financière de l'assurance dépendance ne permet cependant pas une véritable baisse de leur charge. Le gouvernement a donc opté pour une augmentation des cotisations pour les sans enfants. Selon la loi *Kinderberücksichtigungsgesetz* (KiBG) adoptée le 26 novembre 2004, le taux supporté par le salarié sans enfant est, depuis le 1^{er} janvier 2005, majoré de 0,25 point de pourcentage, passant ainsi à 1,1 %. Le taux supporté par les employeurs reste à 0,85 % dans tous les cas de figure. Cette hausse touche toute personne sans enfant, âgée de plus de 24 ans, quel que soit son revenu ou sa situation professionnelle, à l'exception des retraités ayant plus de 65 ans le jour de l'entrée en

vigueur de la mesure. De la sorte, le nombre des assujettis augmentera progressivement, la part des sans enfant étant en hausse. Sur la base de 11 millions de personnes concernées, le gouvernement s'attend ainsi à un supplément de recettes d'environ 700 millions €. Visiblement consciente que cette mesure ne suffira pas à assurer l'avenir de la *Pflegeversicherung*, la ministre de la Santé, Ulla Schmidt, avait chargé un groupe de travail d'élaborer à l'automne 2005 des propositions de réforme du régime des prestations (dont la prise en charge de la sénilité mentale, encore très insuffisante).

Dans le contexte social et électoral difficile de la fin de l'été 2004, le gouvernement avait préféré reporter de quelques mois la réforme durable de la *Pflegeversicherung*. Ce choix ne satisfait pas, même à l'intérieur de la coalition. Ainsi, les Verts auraient souhaité une réforme plus approfondie, comme d'ailleurs l'opposition, les caisses d'assurance maladie, certains syndicalistes ou économistes. En effet, diverses propositions de réforme existent déjà. Elles relèvent de trois types : des réformes qui visent à préserver les principes du système actuel en variant ses paramètres, des réformes qui tentent d'intégrer le facteur démographique par l'ouverture vers un système fondé sur l'épargne et, enfin, celles qui plaident pour un changement radical de système.

Afin d'éviter que le taux de cotisation ne passe à 3,4 % en 2030 ou même à 5 % en 2045, une première catégorie de réformes cherche à réaliser des économies dans le système actuel. Plusieurs possibilités sont envisagées. D'abord, l'augmentation du temps de travail, par exemple en réduisant le nombre de jours fériés, une option également discutée en France. Une telle mesure, indéniablement positive pour le PIB puisqu'elle accroît la production, avait déjà été mise en place par le gouvernement d'Helmut Kohl lors de la création de l'assurance dépendance. A l'époque, la plupart des Länder (la suppression d'un jour férié relève de leur compétence) avait supprimé le *Buß- und Bettag*, jour protestant de pénitence et de prière (en novembre). Seule la Saxe avait choisi une autre option : le jour férié y est maintenu, mais les salariés doivent s'acquitter d'une cotisation de 1,35 %, et les employeurs, de 0,35 %.

D'autres options prennent comme cible les coûts du système, essentiellement du système des soins. Actuellement, les prestations perdent chaque année de leur valeur – en termes réels –, car les prix progressent très rapidement dans le secteur des soins. Deux facteurs expliquent cette tendance : un potentiel de rationalisation très faible et une offre limitée de personnes prêtes à travailler dans le secteur. Le potentiel de compression des coûts reste très limité, car le facteur humain est indispensable pour la plupart des soins. Cumuler des soins dans des grands centres comme on le propose pour les soins médicaux classiques afin de réduire les coûts générés par le système de médecine libérale est peu praticable dans le contexte de la dépendance qui nécessite des soins souvent 24 h sur 24. Par ailleurs, le personnel soignant ne pourra guère être exclu de la progression générale des salaires. Seule l'augmentation de la part des soins à domicile assurés par des proches (généralement des femmes) pourrait réduire les coûts ; mais il s'agit d'une solution délicate étant donné que le gouvernement cherche par ailleurs à inciter les femmes à investir plus massivement la vie active.

Avant l'instauration de la *Pflegeversicherung*, l'accroissement de la part des dépenses de l'aide sociale consacrée à la dépendance était déjà très élevé : entre 1980 et 1994, il se situe (en moyenne par an) à 6,5 points de pourcentage au-dessus du taux de croissance du PIB. Supposer un taux de dynamisation du coût des soins de 0,75 %

seulement comme le fait la Commission Rürup nous semble peu réaliste ; il est vrai toutefois que la Commission mise sur le potentiel de réduction des coûts. Plus vraisemblablement, l'augmentation annuelle des dépenses de soins devrait s'établir selon nous à environ 3 %, si on prend en considération un taux de croissance moyen du PIB moyen d'environ 2 %, majoré au moins d'un ou deux points de pourcentage étant donné la difficulté à comprimer le coût des soins.

Il est donc indispensable à la fois de faire des économies et d'augmenter les recettes. Pour ceci, certains envisagent de renforcer la concurrence entre les établissements de soins et les caisses de dépendance : leur fonctionnement, comme d'ailleurs celui des caisses maladie, s'assimile encore trop à un cartel débouchant sur une entente sur les tarifs et les taux. Le gouvernement, pour sa part, préconise d'élargir le groupe des assujettis en obligeant également les indépendants et les personnes dont le salaire est supérieur au plafond de cotiser à la caisse publique. Un système de péréquation financière entre les caisses publiques et privées est également envisagé, car ces dernières sont largement excédentaires (en moyenne, les dépenses par personne dépendante s'y élèvent à 57 € par an seulement contre 246 € dans les caisses publiques). Ceci pourrait à terme mener à une fusion entre les deux types de caisses. Cette perspective est très tentante pour les caisses publiques car, sur la base d'un système de capitalisation, leurs homologues privées ont pu accumuler une réserve de près de 12 milliards € fin 2003 ; elles ont également pu baisser le taux de cotisation à quatre reprises depuis 1998. En outre, le financement des dépenses de soins pourrait être conjointement assuré par l'impôt. Une telle solution baisserait les coûts supportés par le facteur travail. Enfin, il est envisageable de réduire les prestations, mais les marges paraissent très limitées.

Les propositions de la Commission Rürup vont plus loin car, tout en préservant le système, elles introduisent l'épargne individuelle. Leur but premier est la stabilisation des taux de cotisation au niveau actuel. La Commission propose à cet effet d'augmenter nettement les cotisations des retraités à partir de 2010. Elles pourraient passer à 2,6 %. Les cotisations des autres personnes seront réorganisées à partir de 2010 également. Sur le taux actuel (1,7 %), 1,2 point de pourcentage sera toujours versé directement à la caisse de dépendance, mais le reste (0,5 point) sera destiné à un compte d'épargne individuel et versé au moment d'entrée en retraite. La Commission ouvre ainsi la voie à un système de capitalisation. En même temps, elle suggère, afin de pallier l'effet inflation, une augmentation annuelle des prestations de 2,5 % à partir de 2005. En outre, elle propose d'harmoniser les montants versés pour les soins à domicile et en établissement.

Une autre commission s'était préoccupée en 2003 de l'avenir de la *Pflegeversicherung* : la Commission Herzog. Si toutes deux soulignent l'importance de l'épargne privée pour l'assurance dépendance, la Commission Herzog propose un changement plus radical vers un système de capitalisation, tel que l'avait esquissé l'économiste Bernd Raffelhüschen, ancien membre de la Commission Rürup. Sa proposition prévoit une sortie progressive de l'actuel système par répartition. Seuls les plus de 60 ans resteraient dans l'ancien système, mais devraient payer un forfait de 50 € par mois à partir de 2005. Cette contribution ne sera cependant pas suffisante : les plus jeunes seraient obligés de 'participer' en versant entre 0,7 % et 1,1 % de leur revenus, mais sans que ces versements n'ouvrent droit à prestations. Ils devraient s'assurer auprès d'un assureur privé ; un salarié au revenu moyen devrait ainsi acquitter mensuellement environ 60 € tout

compris. L'économiste justifie cette double charge pour les plus jeunes par le fait qu'ils ont trop peu d'enfants et contribuent ainsi au vieillissement démographique. Selon son modèle, la situation s'améliora à partir de 2024, permettant alors une baisse des cotisations.

Mais une réforme de l'assurance dépendance ne pourra s'effectuer indépendamment de l'évolution de l'assurance maladie (voir Hassenteufel, p. 123). Cette dernière a fait l'objet ces dernières années de différentes réformes techniques, dont la plus emblématique a certainement été l'introduction en janvier 2004 de la *Praxisgebühr*, un forfait de 10 € par trimestre payé par chaque assuré pour la consultation médicale. Mais aucune de ces mesures ne modifie le système actuel dans sa globalité. Actuellement, deux projets sont discutés : le modèle d'une assurance citoyenne (*Bürgerversicherung*) et un système à base de forfaits individuels (*Gesundheitsprämie*). Le premier, soutenu par la coalition fédérale, vise à préserver le système par répartition, mais veut renforcer la concurrence entre les offreurs de soin et élargir le cercle des assujettis en obligeant tout citoyen à cotiser, c'est-à-dire également les indépendants, les fonctionnaires et les personnes actuellement au-dessus du plafond d'assujettissement de l'assurance maladie. L'autre système, favorisé par l'opposition, cherche une fois pour toutes à dissocier le coût de la santé des charges pesant sur le facteur travail en remplaçant l'actuel système de cotisation par un forfait individuel (entre 150 et 300 €), subventionné par l'impôt pour les revenus modestes et épaulé par l'épargne individuelle, donc par un système de capitalisation.

LA RÉFORME DE FOND DE LA *PFLEGEVERSICHERUNG* et, par-delà, de l'assurance maladie, pourrait très bien s'inspirer de ces deux propositions, se soldant par un système qui accordera de plus en plus de place à la responsabilité individuelle des patients et renforcera la concurrence entre les établissements de soin. La jeune assurance dépendance est un formidable ballon d'essai pour la réforme de la protection sociale dans son entier. En effet, l'élargissement du groupe des assujettis et le rapprochement des caisses publiques et privées vont parfaitement dans la direction de la *Bürgerversicherung*. Mais le gouvernement a également démontré qu'il prend au sérieux les demandes en faveur d'un allègement des charges pesant sur le facteur du travail. L'augmentation des cotisations à partir de 2005 ne concerne que les salariés, laissant ainsi inchangée la partie supportée par les employeurs. Un tel gel des cotisations employeurs pourrait également devenir réalité dans la réforme de l'assurance santé.

Indications bibliographiques

AUTRET F., « L'assurance dépendance en Allemagne : réussites et défis », *Regards sur l'économie allemande*, n° 58/2002

BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALE SICHERUNG, *Zweiter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung*, octobre 2001

BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALE SICHERUNG, *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherheit*, Bericht der Kommission Rürup, août 2003

COMMISSION HERZOG, *Bericht der Kommission « Soziale Sicherheit » zur Reform der sozialen Sicherungssysteme*, Berlin, 29-10-2003 (www.aok-bv.de/politik/agenda/reform/index_02928.html#Herzog)

HÄCKER J., RAFFELHÜSCHEN B., « Denn sie wussten nicht, was sie taten : zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung », DIW, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, n° 1/2004

OSTERKAMP R., « Demographische Altersquotienten : Ihre langfristige Entwicklung im internationalen Vergleich », *ifo-Schnelldienst*, n° 3/2003

« Retraites, santé, chômage : Quelles réformes pour l'avenir de la protection sociale en Europe? », débat du CIRAC, octobre 2002 (www.cirac.u-cergy.fr).

Quelles réformes pour les retraites en Allemagne ?

Mechthild Veil

*Les Etats membres de l'UE ont tous entrepris de réformer leur système de retraites dès les années 1990. Les Etats est-européens en transition adaptent à l'économie de marché leur ancien régime socialiste d'assurance vieillesse et procèdent souvent à une refondation libérale (comme la Pologne, par exemple). Les Etats ouest-européens à l'inverse cherchent à préserver l'avenir de leurs systèmes de retraite à l'ère de la globalisation. La politique budgétaire communautaire les incite en outre à comprimer les dépenses publiques de protection sociale et à développer le pilier des régimes d'assurance vieillesse privés ou d'entreprises. Les récentes réformes intervenues en Allemagne (2001) et en France (2003) apportent deux réponses contrastées à ces impératifs : alors que la France a largement préservé son système de retraites par répartition, on observe outre-Rhin un changement de cap, avec la réduction de la part des retraites légales par répartition et l'accroissement de celle de régimes de capitalisation subventionnés par l'Etat. Mais ce changement de cap n'est qu'une inflexion du modèle bismarckien : le financement par répartition continue de prédominer, les cotisations restent assises sur le travail salarié, et elles sont toujours versées par l'employé comme par l'employeur. **

La réforme des retraites, entrée en vigueur le 1er janvier 2002 pour l'essentiel de ses dispositions, est la plus importante depuis 1945 : l'introduction d'une assurance privée, volontaire, par la Loi sur la formation d'un patrimoine pour la vieillesse (*Altersvermögens-Gesetz : AVmG*), constitue un changement de doctrine. Le recours accru à la capitalisation est en effet destiné à compenser la réduction des prestations versées dans le cadre de l'assurance retraite légale (*gesetzliche Rentenversicherung : GRV*), le premier pilier du système allemand, et dont le financement est mis à mal par l'évolution démographique comme le recul du travail salarié. La réforme a pour objectif un redéploiement global des charges et un rééquilibrage entre les trois piliers du système d'assurance vieillesse allemand.

L'assurance légale GRV reste au cœur du système bismarckien

Le régime légal constitue le premier pilier, générant environ 80 % des revenus des personnes âgées. L'assurance retraite légale (GRV) qui en constitue le cœur est un système par répartition, perçu comme l'expression structurée d'un contrat entre les générations ; c'est le fondement du système bismarckien dont la réforme cherche à préserver l'avenir. Les deux autres piliers sont des régimes de capitalisation. Le second, celui de la prévoyance d'entreprise (*betriebliche Vorsorge*), est facultatif ; il inclut la retraite

* Version remaniée et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 70, mars 2005 (traduction : I. Bourgeois)

d'entreprise (droit privé) et les régimes complémentaires de la fonction publique (qui relèvent du droit public et constituent de ce fait un domaine particulier, non concerné par la réforme de 2001). Seulement 5 % des revenus issus de ce pilier proviennent de l'épargne retraite d'entreprise (*Betriebsrente*), qui souffre actuellement d'une désaffection des employeurs : ils préfèrent au principe traditionnel de la pension (qu'ils financent seuls) de nouveaux systèmes reposant sur la conversion d'une fraction des revenus salariaux en épargne retraite (*Entgeltumwandlung*). La réforme de 2001 a généralisé cette possibilité pour développer la capitalisation et rééquilibrer ainsi l'architecture de l'ensemble du système. La prévoyance individuelle, volontaire, en constitue le troisième pilier ; sa logique étant celle de l'assurance privée, elle n'intègre pas les risques biométriques (invalidité, pension de réversion, longévité des femmes). Environ 10 % de tous les revenus des personnes âgées sont issus de ces plans individuels.

NB : Les pourcentages expriment la répartition entre les différents régimes.

Premier objectif de la réforme : stabiliser les prélèvements

Le but premier de la réforme de 2001 est la stabilisation des prélèvements sociaux dont le poids grève la compétitivité allemande en renchérissant le travail. Les cotisations, versées à parité par le salarié et l'employeur, et qui s'élèvent actuellement à 19,5 % du salaire brut, seront donc gelées à 20 % en 2020, puis fixées à 22 % en 2030. La constitution d'un régime complémentaire, privé, de retraite par capitalisation a dès lors pour objectif d'asseoir sur des bases plus solides le régime de l'assurance retraite légale, mis à mal par l'évolution démographique et les mutations de l'économie. Le législateur a ainsi renoncé (c'est une première dans l'histoire des réformes des retraites) à définir une grille de prestations – une disposition problématique pour les assurés étant donné que le système allemand ne connaît pas de retraite plancher, autrement dit : de 'minimum vieillesse' pour les tranches inférieures de revenus. Mais, comme le révèle le soutien de l'Etat à la retraite complémentaire privée, financée à hauteur de plus de 10 milliards € par an, il s'agit d'un changement de cap du système des retraites. En effet, le niveau des pensions ne sera plus à l'avenir garanti par la seule assurance légale (GRV), mais grâce à un nouvel équilibre entre ce premier pilier et les deux autres. Le soutien public au troisième pilier (la prévoyance individuelle) est donc défini de manière à renforcer la ca-

pacité d'épargne de ceux qui disposent d'une assurance insuffisante ou que la réduction des prestations risquerait d'exposer à la paupérisation.

Similitudes et différences entre les systèmes de retraites français et allemand

Similitudes	Allemagne	France
Les retraites sont assises sur le travail salarié (cotisations)	Prise en compte des seuls emplois « soumis à cotisations sociales » (exclusion des revenus aux deux extrêmes)	Prise en compte de tout emploi rémunéré (mais plafonnement)
Financement	Répartition	Répartition
Prise en compte des congés parentaux	1 an par enfant né avant 1992 3 ans par enfant né après 1992	2 ans par enfant pour les femmes, et si moins de 40 ans de cotisation
Différences	Allemagne	France
Assurance obligatoire	Uniquement dans le premier pilier	Régime général de la SS et complémentaire retraite professionnelle (Arrco et Agirc)
Assujettissement	Plafonné à 5 150 € par mois (2004)	Plafonné au seuil cadres (environ six fois le plafond allemand)
Annuités prises en compte	Toutes	SS : les 25 « meilleures années » (à partir de 2008) ; complémentaire : toutes
Minimum vital	Pas de minimum retraite, mais un minimum vital fonction du degré de nécessité (depuis 2002)	Minimum retraite et minimum vital fonction du revenu (« minimum vieillesse »)
Prestations natalistes	Aucune	A partir du 3ème enfant, prime de 10 % pour le père et la mère

La réforme se traduit par une baisse sensible et durable du niveau des pensions versées par l'assurance légale (GRV) et par une modification du régime des pensions de réversion (*Hinterbliebenenrente*). La chute libre des pensions constitue une menace de paupérisation pour les personnes âgées. Beaucoup d'hommes et de femmes qui ont cotisé et subissent une diminution de leur pension ne recevront donc qu'un montant proche d'une nouvelle prestation de l'aide sociale, spécifique aux personnes âgées, créée en 2003 : la *bedarfsorientierte Grundsicherung*, un minimum vital d'environ 600 €/mois.

Mesures à long terme: effets sur le niveau des pensions standard *)

	Niveau		Horizon
	Pension standard nette **)	Pension standard brute	
	67,4 %	47,4 %	2004
	63,5 %	42,2 %	2005
	58,5 %	39,3 %	2030
Diminution totale	8,9 %	8,1 %	-

Source : d'après Axel Reimann, 2004. *) L'assuré qui, sur la base de la rémunération moyenne, a cotisé pendant 45 ans, reçoit une pension standard. En 2003, celle-ci avoisinait 1 176 € par mois en valeur brute et 1 082 € en valeur nette. Les pensions moyennes effectives, surtout celles des femmes, sont bien plus faibles. **) Compte non tenu des nouvelles dispositions fiscales, entrées en vigueur le 01-01-2005 (imposition des pensions perçues au moment de la retraite et non plus des cotisations versées durant la vie active). Le nouveau régime fiscal accentue donc la baisse du niveau des pensions de retraite.

La réforme pèse particulièrement sur les pensions des femmes, bien inférieures à celles des hommes ; et au sein de la population féminine, elle défavorise les Allemandes de

l'ouest dont les pensions sont en moyenne moitié moindres que celles des hommes. Encore s'agit-il des pensions de retraite (droits directs) des femmes ayant exercé une activité professionnelle soumise à cotisation ; celles qui n'ont pas cotisé ne perçoivent que des pensions de réversion (droits dérivés), d'un niveau encore inférieur. Le tableau est un peu moins sombre à l'est où, en tenant compte des droits indirects, assez généreux en comparaison européenne, certaines veuves atteignent le niveau moyen de pension que perçoivent les hommes avec une seule pension.

Niveau moyen net des pensions de retraite (décembre 2002)

	Pensions de droits propres	Pensions de réversion
Hommes (8,3 millions)		
Ouest	978 €	212 €
Est	1 031 €	245 €
Femmes (15 millions)		
Ouest	479 €	555 €
Est	655 €	557 €

Source : Rahn, 2004

Les pensions de retraite tiennent en effet compte des périodes contributives et non contributives. Or les Allemandes de l'ouest, contraintes de mettre entre parenthèses leur vie professionnelle faute de structures d'accueil pour la petite enfance en nombre suffisant, accumulent beaucoup moins d'annuités que les Allemandes de l'est. Et plus elles ont d'enfants, plus leur pension est maigre.

Nombre moyen d'années de cotisation en Allemagne

	Ouest	Est
Femmes	25 ans	41 ans
Hommes	40 ans	44 ans

Source: VDR (2003), *Rentenversicherung in Zeitreihen*

La réforme des pensions de réversion (*Hinterbliebenenrente*) abaisse le niveau des pensions de 60 % à 55 % du montant des pensions de droit propre du conjoint décédé. Il s'agit d'un plafond, car tous les revenus sont intégrés dans le calcul du montant de la pension de réversion, par exemple les revenus issus du capital ou les retraites d'entreprise, mais à l'exception des droits acquis dans le cadre de la retraite complémentaire subventionnée (« retraite Riester »). Pour les parents, une prime par enfant a été créée. Elle représente deux points pour le premier enfant et un point pour tout enfant suivant ; un point équivalant à une pension mensuelle de 26 € à l'ouest (23 € à l'est). Enfin, l'ouverture des droits à une pension de réversion est soumise à une condition de durée de vie conjugale (un an). Ces nouvelles dispositions ne s'appliquent qu'aux mariages conclus depuis 2001 et aux couples mariés antérieurement dont les deux conjoints sont âgés de moins de 40 ans. La réforme pénalise certes les femmes mariées sans enfants, mais elle vise à privilégier les familles, et tout particulièrement les familles nombreuses sans patrimoine.

Les couples mariés ont désormais le choix entre la pension de réversion et un nouveau régime : le partage entre conjoints des droits à la retraite (*Rentensplitting*). Celui-ci s'inspire du mécanisme de partage des biens en cas de divorce et rétablit l'égalité entre les sexes dans le domaine de la protection vieillesse du conjoint survivant : après addition des droits acquis par les deux conjoints durant la vie conjugale, la somme est partagée équitablement entre eux. Ce régime se substitue à la pension de réversion et, à la différence de celle-ci, entre en vigueur avant le décès de l'un des conjoints (au moment du départ à la retraite du premier et lorsque l'autre conjoint atteint l'âge de 65 ans). Autre différence : les pensions sont versées au titre des droits acquis en propre. Concrètement, cela signifie que les pensions ainsi partagées ne sont pas fonction du revenu du couple ni des changements dans la situation matrimoniale du veuf ou de la veuve. L'option pour le *Rentensplitting* représente néanmoins un pari incertain sur l'avenir ; en effet : qui sera le conjoint survivant, et comment auront évolué les revenus de celui-ci ? Quoi qu'il en soit, le *Rentensplitting* est plus progressiste que la traditionnelle pension de réversion, puisqu'il ouvre des droits propres au conjoint survivant et renforce l'individualisation des régimes de protection (Kerschen, 2003).

Un aspect peu connu de la réforme de 2001 est la création d'une allocation de base, soumise à conditions de revenus : la *Grundsicherung*. Cette sorte de 'minimum vieillesse' a été instauré par la Loi *Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GsiG)*, entrée en vigueur le 1er janvier 2003. Il ne s'agit pas d'un droit à pension ouvert par les cotisations (régime d'assurance), mais d'un dispositif relevant de l'aide sociale (régime d'assistance) et destiné aux retraités à faibles revenus comme aux personnes dans l'incapacité d'assurer leur existence par leurs propres moyens. Cette aide n'est donc pas financée par les caisses d'assurance, mais prélevée sur des fonds publics (Bund).

Le versement de ce 'minimum vieillesse' est soumis à trois conditions : le bénéficiaire doit avoir 65 ans révolus, son incapacité de travail doit être reconnue, et il doit remplir le critère de « nécessité » (*Bedürftigkeit*). L'état de nécessité est déterminant pour le montant des aides versées. Conformément à la nouvelle Loi sur l'aide sociale (*Sozialhilfegesetz*), il tient compte des revenus des ascendants comme des descendants, soumis à obligation alimentaire ; mais cette obligation n'intervient qu'à partir de 100 000 € de revenus annuels. En revanche, l'obligation alimentaire du conjoint demeure, quels que soient ses revenus. Le montant de l'aide matérielle forfaitaire versée au titre de ce 'minimum vieillesse' correspond *grosso modo* au « minimum socio-culturel vital » défini par la loi *Sozialhilfegesetz* (voir Bourgeois, p. 43). L'objectif déclaré de la création de cette *Grundsicherung* est de lutter contre la « pauvreté honteuse » des personnes âgées. Mais dans la mesure où nombre de personnes âgées éprouvent de grandes difficultés à remplir les formulaires requis pour la constitution des dossiers, peu d'assurés ont encore recours à cette assistance ; cela a incité les caisses de retraite à ouvrir des guichets pour les conseiller.

La prévoyance individuelle subventionnée – un échec ?

La réduction des prestations du premier pilier de la protection vieillesse doit en théorie être compensée par le développement des deux autres piliers, surtout le troisième : celui de la prévoyance individuelle, massivement subventionnée par l'Etat (« retraite

Riester »). Ce dispositif de capitalisation est destiné aux tranches inférieures de revenus comme aux familles nombreuses, c'est-à-dire aux personnes particulièrement menacées de paupérisation d'autant qu'elles épargnent peu pour la retraite. Peuvent bénéficier des nouveaux mécanismes d'aide à l'épargne retraite tous les cotisants du régime légal de la GRV, ce qui inclut les assurés en congé parental, les auxiliaires de vie bénévoles employés dans le cadre de l'assurance dépendance (voir l'article de M. Gabel), les jeunes effectuant leur service militaire ou civil, ainsi que les chômeurs. Sont exclus de la catégorie des bénéficiaires les travailleurs indépendants non soumis à l'obligation de cotiser au régime légal, les actifs occupant un des 'petits boulots' exonérés de charges sociales, de même que les inactifs.

Les subventions à l'épargne peuvent prendre deux formes : soit celle d'une prime forfaitaire en complément d'une part des versements, qui se décompose en une prime de base et une prime par enfant ; soit celle d'une déduction fiscale pour dépense particulière (*Sonderausgabenabzug*) nouvellement introduite dans la Loi sur l'impôt sur le revenu *Einkommenssteuergesetz* (EStG, § 10a), et dont le montant sera plafonné à 2 100 € par an en 2008. Les services fiscaux sont chargés de déterminer le régime le plus avantageux dans chaque cas, sur le même modèle que pour l'allocation parentale et l'abattement par enfant. Le montant des aides est échelonné : en 2002 et 2003, les versements au titre de l'épargne sont subventionnés à hauteur de 1 % maximum du plafond d'assujettissement (puis 4 % en 2008). Le capital retraite est liquidé sous forme de rentes.

Ce dispositif d'épargne retraite subventionnée (« retraite Riester ») s'applique aussi bien au régime de prévoyance individuelle qu'aux dispositifs d'entreprise, mais il revient aux assurés de choisir dans quel cadre ils souhaitent en bénéficier. Malgré leur subventionnement massif (10 milliards € par an), les retraites Riester peuvent être considérées comme un échec : sur les 31 millions de bénéficiaires potentiels, seuls 5,6 millions d'assurés avaient conclu un tel contrat d'épargne aidé en 2004. Elles n'ont pas contribué à développer la prévoyance individuelle, contrairement aux prévisions initiales des pères de la réforme et du secteur de la banque et de l'assurance. Il y a diverses raisons à cela (Veil, 2003) : les procédures sont trop complexes, le dispositif est mal connu, et ce sont donc surtout les revenus moyens ou supérieurs qui concluent des contrats Riester. Pourtant, elles étaient la clef de voûte de la réforme des retraites ; et elles étaient l'argument clef pour démontrer que la retraite par capitalisation n'est pas contraire à la justice sociale. En vain : le recours à la capitalisation n'est visiblement pas un moyen adapté à la lutte contre la paupérisation des personnes âgées.

La réforme des retraites d'entreprise

Reste la réforme du second pilier : les retraites d'entreprise. Ce dispositif a développé une dynamique propre qui le place aujourd'hui au cœur de la réforme. Depuis la loi Riester, les retraites d'entreprise sont subventionnées elles aussi, dans l'objectif de leur conférer une nouvelle fonction : alors qu'elles étaient un simple dispositif d'assurance retraite complémentaire, elles auront à l'avenir une fonction compensatoire au sein de l'ensemble du système de protection vieillesse, où elles remédieront aux insuffisances du régime légal.

Les retraites d'entreprise traditionnelles reposent sur une base volontaire. Ces prestations d'épargne retraite sont proposées par les employeurs, qui les financent seuls.

Elles s'adressent aux salariés employés depuis au moins 5 ans par l'entreprise et qui ne la quittent pas avant l'âge de 35 ans. Elles ont donc généralement pour but également d'intéresser les salariés qualifiés à rester dans l'entreprise. Les bénéficiaires sont en conséquence majoritairement de sexe masculin, à qualification élevée et se recrutent surtout dans les entreprises de taille moyenne et supérieure, en nombre plus important à l'ouest qu'à l'est. Mais dans les années 1990, sur fond de chômage persistant, et aussi pour des raisons d'ordre fiscal, les employeurs s'étaient mis à délaisser ce dispositif de prestations définies (*defined contributions*) qui les engageait sur le long terme. Et à la fin de la décennie, principalement dans la branche de la chimie, certains ont commencé à proposer parallèlement un nouveau dispositif d'épargne retraite dans lequel une partie du salaire est directement convertie en épargne retraite (*Entgeltumwandlung*). Cette pratique a été généralisée en 1998 par la réforme de la Loi sur les retraites d'entreprise (*Betriebsrentengesetz, BetrAVG*).

Les 5 dispositifs de la prévoyance d'entreprise

Caisse de retraite (<i>Pensionskassen</i>)	Organisme d'assurance externe, généralement commun à plusieurs entreprises (principe de l'assurance mutuelle).
Fonds de pension (<i>Pensionsfonds</i>)	Nouveau dispositif, instauré par la loi Riester sur le modèle des <i>Pensionskassen</i> . Différences : large recours aux placements en actions, liberté de choix du placement, valeur nominale garantie de l'épargne, garantie des droits en cas d'insolvabilité.
Assurance directe (<i>Direktversicherung</i>)	Il s'agit d'un type particulier de contrat d'assurance-vie que souscrit l'employeur pour le compte de ses salariés. Les cotisations des salariés sont généralement versées dans le cadre de conversions salaire/ épargne, assorties d'une prime versée par l'employeur.
Engagement direct (<i>Direktzusage</i>)	L'employeur s'engage, sur une base volontaire, à produire à ses salariés une prestation retraite financée exclusivement par l'entreprise. L'engagement direct est le dispositif de retraite d'entreprise le plus répandu en Allemagne..
Caisse mutuelle de secours (<i>Unterstützungskasse</i>)	Il s'agit d'une caisse autonome de prévoyance généralement commune à plusieurs entreprises.

NB. Lorsqu'il est membre d'une caisse de retraite ou d'un fonds de pension, l'employeur est en droit de limiter sa prévoyance à ces dispositifs. Dans les autres cas de figure, le salarié est en droit d'exiger la souscription d'un engagement direct.

La réforme Riester a étendu à tous les actifs occupant un emploi soumis à cotisations le droit de souscrire à cette nouvelle forme d'épargne retraite d'entreprise. Indépendamment de l'existence d'une convention salariale de branche, la conversion d'une partie du salaire en épargne peut désormais être conclue directement au niveau de l'entreprise, c'est-à-dire par un contrat liant l'employeur et le salarié ; et cela même en complément d'un traditionnel contrat d'assurance retraite d'entreprise. Or ce dispositif subventionné par l'Etat est d'une très grande complexité. Quoi qu'il en soit, la réforme équivaut à un changement de paradigme dans le régime de la prévoyance d'entreprise qui s'oriente dorénavant vers un système à cotisations définies (*contribution defined*).

Si le choix des organismes d'assurance ou des placements est la prérogative de l'employeur, le salarié, pour sa part, est libre d'opter pour l'un ou l'autre des cinq dispositifs, qu'il peut en outre cumuler. Et il dispose d'un large éventail de mécanismes

d'incitation parmi lesquels en premier lieu la « retraite Riester » dont il peut bénéficier s'il a opté pour la caisse de retraite, le fonds de pension ou l'engagement direct. Elle se traduit par une prime forfaitaire aux cotisations ou bien par une déduction fiscale pour dépense particulière (EstG, § 10a) qui s'applique aux cotisations ayant donné lieu à prélèvements sociaux et fiscaux ; la déduction est limitée à 2 % du plafond d'assujettissement en 2004, un seuil qui passera progressivement à 4 % d'ici 2008. Second type d'incitation : la défiscalisation des cotisations versées au titre de la prévoyance d'entreprise (limitée à 4 % du plafond d'assujettissement) en contrepartie de l'imposition des pensions perçues à l'âge de la retraite, mais avec exonération des charges sociales. Cette option (« prime Riester ») s'applique jusqu'à la fin 2008 aux dispositifs des fonds de pension et caisses de retraite d'entreprise.

Enfin, il faut mentionner un troisième type d'incitation, proposé à titre transitoire jusqu'en 2008 : l'imposition forfaitaire (20 %) des cotisations retraite versées, avec exonération des charges sociales. Cette disposition ne s'applique plus aux assurés depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2005, de la nouvelle Loi sur l'imposition des pensions de retraite (*Gesetz zur nachgelagerten Besteuerung*), appelée aussi Loi sur les revenus vieillesse (*Alterseinkünftegesetz*), et qui modifie le régime fiscal de l'assurance vieillesse. Désormais, les cotisations versées au titre de l'assurance durant la vie professionnelle ne sont plus imposées, n'étant plus considérées comme faisant partie du revenu ; à l'inverse, les pensions perçues à la retraite sont considérées comme un revenu, et donc soumises à l'impôt sur le revenu et à cotisations sociales. Ce changement de régime fiscal s'applique à tous les dispositifs de prévoyance d'entreprise.

La plupart des conventions sur la conversion salaire/retraite conclues au niveau de la branche comme de l'entreprise ne prévoient toutefois aucun recours à l'une des diverses aides Riester étant donné le faible attrait de ces dernières pour l'employeur comme pour le salarié aux revenus moyens ou supérieurs (la prime est plafonnée à 2 % des cotisations). A cela s'ajoute que la grande diversification des mécanismes d'incitation et la multiplication des options ouvertes a accru la complexité du dispositif des retraites d'entreprise au point de le rendre illisible, et donc peu efficace. Il faut bien en conclure à l'échec du double objectif du dispositif Riester, qui était de développer à la fois les deux piliers de la prévoyance individuelle et de la prévoyance d'entreprise.

Le modèle de la caisse de retraite de branche *MetallRente*

Il faut toutefois relever le succès d'un dispositif de prévoyance – instauré au niveau d'une branche : la caisse de retraite *MetallRente* (voir REA 69/04). En octobre 2001, la fédération patronale Gesamtmetall et le syndicat IG Metall avaient créé cette caisse spécifique à la branche de la métallurgie, et donc ouverte à ses 3,5 millions de salariés. Selon IG Metall, la moitié d'entre eux environ devrait s'y affilier à terme, ce qui représente un encours annuel escompté de près de 4 milliards €.

Cette caisse apporte une amélioration au dispositif de la prévoyance professionnelle dans la mesure où elle étend désormais aux salariés des PME l'option de la conversion salaire/ épargne retraite et les décharge en outre du choix du placement. Ce qui rend *MetallRente* attractive pour les salariés comme pour les employeurs, c'est qu'elle offre des conditions avantageuses de prévoyance professionnelle notamment à la masse des petites entreprises qui échappent au jeu de la convention tarifaire de branche (entre un

tiers et la moitié du total des PME allemandes). De surcroît, elle est ouverte aux entreprises de toutes les branches, pas seulement de la métallurgie. L'effet de masse permet en outre d'offrir une gamme standardisée de contrats et produits, ainsi qu'une gestion uniformisée et rationalisée, ce qui confère au dispositif une grande lisibilité et permet aux employeurs d'étendre leur offre en matière de retraites d'entreprise. Quant aux salariés affiliés qui changent d'entreprise, leur contrat d'épargne retraite n'est pas rompu, dès lors que leur nouvel employeur est lui aussi affilié à la caisse *MetallRente*.

Etant donné le grand nombre d'affiliés potentiels et le volume de l'épargne collectée, de tels accords collectifs présentent de nombreux avantages pour les employeurs comme pour les salariés. Pour les premiers, cette solution unique et simplifiée réduit considérablement les coûts administratifs liés à la coexistence des cinq dispositifs de prévoyance d'entreprise. Pour les salariés, elle simplifie la gestion de leurs placements épargne retraite tout en leur garantissant un rendement supérieur. Le syndicat IG Metall pour sa part espère consolider sa position et renforcer le contrôle démocratique du marché des placements épargne retraite. Or malgré ses avantages, la *MetallRente* n'en présente pas moins un inconvénient majeur : le patronat ayant refusé de contribuer au financement de cette caisse de prévoyance professionnelle, ce sont presque exclusivement les salariés qui la financent – avec, il est vrai, le soutien de l'Etat. Pour les aider à mieux se repérer dans les mesures d'aide à la constitution d'un capital épargne retraite, la caisse a développé un guide détaillé des options proposées par les dispositifs d'entreprise et les diverses aides publiques.

POUR MIEUX ÉQUILIBRER, face à l'allongement de l'espérance de vie et à la contrainte de la consolidation budgétaire, les divers modes de financement d'un système de protection vieillesse qui demeure fidèle à la logique de répartition, il était nécessaire de développer le pilier de la prévoyance d'entreprise. Mais l'objectif de compenser ainsi la baisse programmée du niveau des pensions légales ne semble pas pouvoir être atteint. Il est vrai que la morosité des marchés financiers a contribué à détériorer les perspectives pour la retraite par capitalisation. Or la réforme allemande des retraites souffre également d'un vice de conception : elle privilégie *de facto* les revenus moyens et supérieurs, alors qu'elle visait au contraire à enrayer la paupérisation des revenus inférieurs grâce au développement des dispositifs de retraite par capitalisation. La principale erreur a consisté à concentrer trop massivement les aides publiques sur le développement de la prévoyance individuelle (le 3ème pilier), au détriment du régime d'assurance légal (GRV, le premier pilier) qui est resté le parent pauvre puisque l'Allemagne ne connaît toujours pas de 'minimum retraite'.

Quant à la réforme de la prévoyance d'entreprise (le second pilier), qui visait à l'origine son extension aux tranches de revenus inférieures, elle s'est arrêtée à mi-chemin : elle n'est pas assez attractive pour les femmes, puisque les congés de maternité ne sont pas pris en compte, à l'inverse du régime de la GRV où l'Etat prend en charge les cotisations durant ces congés. Et son financement n'est guère équilibré dans la mesure où les employeurs n'ont pas pu être contraints d'y contribuer ; mais pour ce faire, il aurait fallu rendre obligatoires les retraites d'entreprise. Plus généralement, le développement de ce second pilier implique un rééquilibrage de son rôle par rapport à un premier pilier dont la vocation de solidarité devrait être renforcée afin de mieux assurer

les personnes à faibles revenus, les parents, et les biographies professionnelles précaires. Ce n'est que sur une base ainsi consolidée que la prévoyance d'entreprise pourra réellement remplir son rôle : celui d'un dispositif complémentaire.

Indications bibliographiques

- BRUNO-LATOCHA G., GRÜTZ J., « Zusätzliche Altersvorsorge im Altersvermögensgesetz (AvmG) », in *Deutsche Renten Versicherung*, n° 6-7, 2001
- DÖRING D., *Die Zukunft der Alterssicherung*, Francfort, 2002
- KERSCHEN N., « Vers une individualisation des droits sociaux. Approche européenne et modèles nationaux », in *Droit social*, n° 2/2003
- MATH A., « Income of Retired Persons in Ireland : Some Evidence from Household Budget Surveys », in: HUGHES G., STEWART J., *Reforming Pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham/Northampton, 2004
- PALIER B., *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, 2002
- RAHN M., « Pension rules and gender : German experiences », Symposium ISSA du Groupe de travail sur la sécurité du revenu de retraite pour les hommes et les femmes (Paris, 11-12 mars 2004), inédit
- REIMANN, A., « Reformmaßnahmen in der Rentenversicherung und ihre finanziellen Wirkungen », Conférence, Séminaire Presse 2004 de la VDR, inédit
- VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER (VDR), *Rentenversicherung in Zahlen*, 2003 (www.vdr.de)
- VEIL, M., *Alterssicherung von Frauen in Deutschland und Frankreich. Reformperspektiven und Reformblockaden*, Berlin, 2002
- VEIL M., « La réforme des retraites de 2001 : Quelles incidences pour les femmes ? » in *Chronique internationale de l'IRES*, n° 70/2001
- VEIL M., « La réforme des retraites, premiers pas, débats, interrogations », in *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 82, 2003
- VEIL M., « Réformes des pensions et égalité entre hommes et femmes en France et en Allemagne », in *Re-traité & Société*, n° 43, 2004
- NEUMANN W. (ed.), *Welche Zukunft für den Sozialstaat ? Reformpolitik in Frankreich und in Deutschland*, Wiesbaden, 2004.

Quel avenir pour le modèle social européen ?

P. Hassenteufel, R. Lasserre, J.-F. Trogrlic, H. Uterwedde, S. Wahl

*Retraites, santé, chômage... L'explosion des coûts de santé, le vieillissement démographique, les mutations du travail, ont mis à mal nos modèles sociaux européens fondés sur le principe de la solidarité. Leur financement n'est plus assuré aujourd'hui qu'au prix d'une hausse des prélèvements et d'une dérive des budgets publics dommageables à la croissance, à l'emploi et donc à la compétitivité de l'Europe. Comment en garantir l'avenir ? Comment la France et l'Allemagne relèvent-elles ce défi dont dépendra grandement la constitution d'un « modèle social européen » ? Pour mieux confronter les approches de nos deux pays en matière de diagnostic comme de thérapie, le CIRAC avait organisé un débat dont voici les thèses-clefs revues à la lumière de l'actualité du processus d'adoption du Traité constitutionnel européen et des interrogations soulevées à cette occasion sur les contours de l'Europe sociale de demain. **

René Lasserre : Le coût de la protection sociale est aujourd'hui un problème de premier plan en Europe. Non seulement nos systèmes ne sont plus indéfiniment finançables, ils ont également un coût économique qui se mesure en termes d'activité et de croissance. La France et l'Allemagne comptent parmi les pays de l'UE où la protection sociale est la plus généreuse, mais nos deux pays affichent aussi conjointement un manque de dynamisme patent. La charge croissante des prélèvements qui pèse sur nos entreprises, la dérive budgétaire des systèmes d'assurance maladie, retraite ou chômage, sont autant de graves handicaps pour la compétitivité de nos économies qui manquent parallèlement de dynamisme à l'innovation à l'aube de la société du savoir. Les prélèvements, en hausse constante depuis plusieurs décennies, accaparent aujourd'hui plus de 42 % du PIB allemand, et même plus de 46 % du PIB français. La croissance piétine, les ressources disponibles pour financer la recherche et l'innovation plafonnent. Seul le recours à la dette publique permet actuellement de combler les déficits en hausse constante de nos systèmes de protection sociale ; mais le poids de la dette hypothèque la compétitivité à venir de nos pays, en pesant sur les générations futures. Nous leur léguons ainsi la double responsabilité d'assumer la charge de la dette tout en finançant la protection santé ou vieillesse d'une population où la part des retraités dépassera bientôt largement celle des actifs.

Par-delà nos deux pays, tous les Etats de l'UE sont actuellement confrontés à la recherche de nouveaux équilibres entre, d'une part, la protection et la solidarité et, d'autre part, la performance économique. Cette tâche est complexe : la question de l'avenir des régimes de protection renvoie à celle du modèle social européen, nos divers systèmes de

* Débat sur l'avenir des régimes de protection sociale en Europe organisé par le CIRAC le 2 octobre 2003 à Cergy-Pontoise (voir www.cirac.u-cergy.fr)

protection sociale étant un élément constitutif de l'identité commune de nos sociétés. Elle soulève par là même aussi la question de la définition de politiques sociales communes. A partir d'une comparaison franco-allemande, notre débat se propose de mettre en évidence quelques perspectives sur la place et l'organisation de la protection sociale dans l'Europe de demain.

« Des objectifs de réformes formulés en termes économiques et financiers »

Patrick Hassenteufel : Historiquement et structurellement, les systèmes de protection sociale français et allemand sont assez proches ; ils ont été élaborés tous deux à partir des assurances sociales bismarckiennes. Quand on considère les fondements des systèmes d'assurance maladie français et allemand, on s'aperçoit combien ils partagent de points communs : le financement par des cotisations, une gestion par des caisses, une médecine ambulatoire assurée par des médecins en cabinets libéraux, et un hôpital qui est avant tout public. Il en va de même pour les systèmes des retraites, qui reposent tous deux sur un pilier très large, fondé sur la solidarité entre les différentes générations.

Les enjeux des réformes menées dans nos deux pays sont largement communs eux aussi ; quant aux débats, ils sont principalement centrés sur les questions de financement. Le déficit structurel de l'assurance maladie (trois fois plus important en France qu'en Allemagne) provient en effet dans les deux cas d'un écart récurrent entre les recettes de l'assurance maladie, largement indexées sur l'activité économique, et les dépenses de santé qui, elles, augmentent à un rythme souvent supérieur à celui des rentrées de cotisations sociales. En ce qui concerne les retraites, les problèmes démographiques, même s'ils apparaissent plus importants en Allemagne qu'en France, déséquilibrent profondément le financement des deux systèmes.

Les orientations des réformes proposées présentent dès lors de nombreux points communs : leurs objectifs sont formulés en termes économiques et financiers. En Allemagne, la réforme de l'assurance maladie vise à abaisser le taux de cotisation afin de restaurer la compétitivité des entreprises ; la réforme des retraites vise, elle, à stabiliser les taux de cotisation à l'horizon des 10 prochaines années, donc à enrayer leur hausse. Ces objectifs étant partagés, les mesures sont relativement proches elles aussi.

Dans le domaine de l'assurance maladie, on peut ainsi distinguer trois orientations communes. La première, la plus largement partagée, cherche à agir sur les coûts : augmentation des tickets modérateurs hospitaliers, réduction du niveau de remboursement des différents médicaments, développement des génériques et introduction d'un ticket modérateur pour les visites médicales (ce dernier point étant une innovation en Allemagne). La seconde orientation commune est certes moins débattue actuellement, car elle correspond à des réformes adoptées ces dernières années : il s'agit d'un changement structurel dans le mode de financement des hôpitaux, à savoir le passage à un financement en fonction des pathologies et non plus de la durée du séjour. La troisième consiste à restreindre le catalogue des prestations prises en charge par le système d'assurance maladie. Dans le domaine des retraites, l'orientation la plus largement partagée des deux côtés du Rhin est une réduction du financement par répartition du système de retraite obligatoire (le premier pilier du système de protection vieillesse), avec des transformations dans le mode de calcul de la retraite (moins favorable) et un allongement de la durée de cotisation.

Les processus de réforme en cours sont toutefois contrastés. Les différences apparaissent d'abord au niveau du contenu des réformes, leur nature structurelle étant plus importante en Allemagne qu'en France, alors qu'elles sont placées sous le même mot d'ordre, à savoir l'appel à des mécanismes de marché. En introduisant la concurrence entre les caisses d'assurance maladie, l'Allemagne est en train de passer progressivement d'une concurrence sur les taux de cotisation à une concurrence englobant l'offre de soins.

La réforme Riester des retraites en 2001 a mis l'accent sur le développement de l'épargne salariale d'entreprise (le second pilier) et de la capitalisation individuelle (le troisième pilier) en créant un certain nombre d'incitations. On s'aperçoit aujourd'hui que dans la pratique, c'est plutôt l'épargne salariale d'entreprise qui s'en est trouvée développée, au détriment de la capitalisation individuelle. En France, un renforcement de ces deux piliers n'a jamais pu s'imposer réellement ; dans ce domaine, l'aspect structurel des réformes est plus important outre-Rhin.

Le contraste est également frappant en ce qui concerne l'envergure des réformes, l'Allemagne ayant opté, avec l'*Agenda 2010*, pour un projet politique à moyen terme, et surtout global puisqu'il concerne à la fois la santé, le marché du travail, l'assurance chômage et d'autres domaines encore, comme les qualifications ou l'innovation. Enfin, le processus de réformes s'effectue outre-Rhin dans un large consensus politique généré par des contraintes institutionnelles fortes, puisque la plupart des réformes doivent être adoptées par le Bundestag et le Bundesrat, autant dire par la majorité gouvernementale et l'opposition à la fois.

Des systèmes de retraites « trop centrés sur le financement par les cotisations salariales »

Stefanie Wahl : Si nous devons affronter les mêmes problèmes en France et en Allemagne, nous n'en avons pas moins des divergences d'approche, ainsi dans le domaine du financement des retraites où le système français reste centré sur la répartition et un financement grâce aux cotisations, alors que nous avons déjà commencé, en Allemagne, à chercher un équilibre entre répartition et capitalisation. Cela étant, nos approches se rejoignent dans la timidité avec laquelle nous abordons les réformes structurelles. Ainsi nous nous contentons, en matière de retraites comme de santé, d'une logique de réduction des coûts plutôt que de chercher à asseoir nos systèmes de protection sociale sur des bases plus durables.

En matière de retraites, nos systèmes restent trop centrés sur les salariés : conçus à l'origine pour les salariés et non pour l'ensemble des citoyens, ils excluent aujourd'hui les femmes qui se consacrent à leurs enfants ou à leurs proches, puisque, n'étant pas salariées, et n'ayant donc pas cotisé, elles n'ont pas de retraite propre. En France, l'engagement familial est certes mieux pris en compte, mais le problème de fond est le même qu'en Allemagne. Nos systèmes sont également trop centrés sur le financement par les cotisations, ce qui les rend tributaires de l'évolution du marché de l'emploi : l'accroissement du chômage ou de l'emploi précaire les fragilise. Enfin, dans les deux pays, les réformes devront également s'attacher à réduire l'inégalité des régimes de retraites du privé et de la fonction publique.

En matière d'assurance maladie, nos réformes sont encore trop axées sur la réduction des coûts, même en Allemagne. Cependant, le débat sur la question de la structure

de son financement est ouvert. Deux options sont proposées : celle d'une « assurance citoyenne », c'est-à-dire étendue à tous et prenant en considération tous les revenus, et non plus seulement les salaires ; d'autre part, celle d'un système de primes forfaitaires dont le niveau serait le même pour tous. Dans ce dernier système, les faibles revenus se verraient verser une prime compensatoire, financée par l'impôt, afin de leur permettre de souscrire eux aussi à l'assurance maladie au forfait. Cette option reviendrait à instaurer un régime de répartition extérieur au système d'assurance maladie et à en fiscaliser le financement. Le débat sur une réforme structurelle de l'assurance maladie est donc lancé.

Le cœur du problème, c'est qu'il nous faut relever le défi que nous posent le vieillissement démographique et les mutations du travail. Ce défi n'est autre que celui de l'équité entre les générations, car à brève échéance, nous ne pourrions plus garantir le haut niveau actuel de protection sociale sans hypothéquer lourdement l'avenir des générations futures. Il n'est pas question d'introduire un modèle de capitalisation pure, mais il nous faut impérativement diversifier le financement des retraites, de la protection maladie ou de l'assurance dépendance. Cela implique que nous abandonnions notre approche trop exclusivement centrée sur le salariat. Car il faut aussi que nous protégeions mieux les catégories exclues de ce fait, que nous leur permettions par exemple de constituer un patrimoine afin que les faibles revenus puissent eux aussi capitaliser pour la retraite. Il ne s'agit donc pas simplement d'en appeler à l'initiative privée pour réduire les prestations publiques, mais bien plus d'assurer l'avenir d'un système fondé sur l'équité sociale.

« Nous avons trop souvent tendance à oublier les fondements du modèle social européen : la performance économique et les conditions de son acquisition »

Jean-François Trogrlic : Les approches française et allemande se distinguent sur quatre points. Le premier est l'absence, dans notre pays, d'une identification claire de la nature des systèmes de protection sociale, de leurs rouages et de la façon dont ils interviennent. Ils apparaissent dans l'opinion comme des systèmes gouvernementaux, alors qu'ils sont des systèmes à gestion paritaire. Ils donnent ainsi le sentiment qu'ils ouvrent des droits, sans que la question des contreparties soit jamais mise en débat. Et, qu'il s'agisse du chômage, de la maladie ou des retraites, trop de régimes spéciaux coexistent. En matière de retraites, il existe à juste titre un système dit de compensation : qu'une profession s'appauvrisse en perdant des effectifs, les autres professions, celles qui en gagnent, apportent leur compensation dans le régime de répartition. Mais il a mené dans certains cas à une surcompensation qui fait par exemple que les régimes publics les plus avantageux, comme ceux de la SNCF ou de la RATP, sont compensés par le régime hospitalier ou celui des collectivités locales, bientôt en déficit. La difficulté française d'aborder une réforme structurelle en la matière réside dans cette absence d'identification du système, qui freine le passage du diagnostic à la concrétisation, d'autant qu'elle a incité nos responsables politiques, pourtant amplement informés par nombre de rapports de qualité comme celui de Michel Rocard, à différer les décisions dans les moments de croissance favorable.

Le second point nous différenciant de l'Allemagne, c'est notre inertie face au trou abyssal de la sécurité sociale. Les systèmes qui reposent sur des financements liés à

l'activité ont un handicap structurel ; la stagnation de l'emploi est ainsi responsable, en France, de plus de la moitié du déficit de la sécurité sociale. Même l'amélioration de la conjoncture n'y remédierait pas. Mais au lieu de s'atteler à une rationalisation de notre système de santé, nos responsables politiques parient le plus souvent sur un retournement conjoncturel, comblant en attendant son déficit par le recours à la dette. Le plan adopté en 2004 n'épuise pas la question, même s'il ouvre la voie à une certaine rationalisation des soins ; mais il ne règle pas pour autant le déséquilibre entre les recettes et les dépenses.

Le troisième point est que, sous une apparence de très grande équité, nos systèmes sont parfaitement inéquitables. Je prendrai deux exemples : d'abord, la disparité entre les retraites du public et du privé. La réforme Balladur d'août 1993 portait uniquement sur le privé, elle y a installé une durée de cotisation est de 40 ans, et un niveau de remplacement est calculé sur les 25 meilleures années. Pendant ce temps, dans la fonction publique et les grandes entreprises publiques, la durée de cotisation restait à 37,5 ans, la retraite des fonctionnaires étant calculée sur les 6 derniers mois de carrière. La différence est énorme. Elle illustre la difficulté de ramener ces systèmes sur la voie de l'équité. Cela implique un compromis d'intérêt général, par définition difficile à trouver. On en a eu l'illustration à travers la réforme mise en œuvre en 2003 dans la douleur. Elle a permis un certain rééquilibrage. Elle porte, comme pour le privé, à 40 ans la durée de cotisation nécessaire pour partir en retraite dans le public. Elle permet aussi le départ à la retraite dans le privé de ceux qui ont plus de 40 ans d'activité sans avoir atteint 60 ans. Elle n'a cependant pas touché aux régimes spéciaux des entreprises publiques, de même qu'elle ne modifie pas le mode de calcul des retraites des fonctionnaires basé sur les 6 derniers mois d'activité. Un exemple équivalent peut être évoqué en matière de santé : l'accès aux mutuelles ou caisses complémentaires exclut encore largement une partie de la population très âgée et nombre de 25 ans.

Le dernier point tient à l'histoire sociale de notre pays qui, contrairement à l'Allemagne, est marquée par l'accouchement des réformes dans la douleur, voire dans l'émeute. Le blocage des réformes qui en est le fruit est aggravé par l'émiettement syndical, qui a pour conséquence que les compromis, jamais acceptés par une partie quelquefois majoritaire du mouvement syndical français, deviennent ensuite pour cette même partie les 'acquis' qu'il fait défendre bec et ongles. Cela se double d'un déséquilibre de plus en plus patent dans la représentation, et donc l'efficacité syndicales. Celui-ci se manifeste doublement : dans l'écart qu'il y a entre le public et le privé en termes de syndicalisation et de représentation, le syndicalisme du public étant beaucoup plus puissant que son homologue du privé. D'autre part, l'écart est énorme dans le privé entre le syndicalisme des grandes entreprises performantes et le syndicalisme des PME ou TPE. Le rapport de forces entre les deux fait que ce sont les mieux lotis qui résistent à des réformes nécessaires dont les résultats permettraient pourtant aux autres d'accéder à une meilleure situation. On voit bien là les différences avec l'Allemagne.

Cela étant, entendons-nous bien sur le modèle de développement et sur le modèle social européens. Nous avons trop souvent tendance à nous concentrer sur la redistribution et à en oublier ses fondements : la performance économique et les conditions de son acquisition. Aujourd'hui, l'équilibre du modèle est mis en danger par l'évolution de la démographie. Elle ne rend plus tolérables, comme autrefois, certaines iniquités

dans les systèmes de redistribution. La situation créée en Europe par le refus du Traité constitutionnel constitue une menace pour l'équilibre du modèle de développement européen. La remise en cause implicite de l'économie sociale de marché sous-jacente à ce refus, la projection dans l'Europe et son élargissement à l'Est de craintes imputables aussi à la mondialisation, nous font prendre le risque d'une remise en cause d'un développement solidaire qui est pourtant à la base du modèle européen. Et ce sont les éléments mêmes de ce modèle que le reste du monde considère comme des objectifs à atteindre qui peuvent stagner, voire disparaître : les systèmes de protection sociale, les éléments fondamentaux de la démocratie sociale, les systèmes de négociation collective et de participation des citoyens et des salariés à leur propre devenir.

« Permettre à l'Allemagne de mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne »

Henrik Uterwedde : Je voudrais faire trois remarques. La première, sur la structure du système de santé allemand. Un Allemand sur dix ne fait pas partie du système de solidarité public, l'assurance maladie légale ; et ce sont plutôt les jeunes et les revenus aisés – ceux que les assureurs appellent les « bons risques » – qui optent pour le système privé qui ne participe pas à l'effort de solidarité entre riches et pauvres, même s'il a ses propres mécanismes de solidarité intergénérationnelle. Le système allemand est donc assez libéral en ce sens qu'il n'y a plus de primauté d'un système de solidarité publique généralisé.

Cela m'amène au second point : la logique allemande des réformes que mène un gouvernement à dominante sociale-démocrate suit une approche libérale en tendance, mais sans céder à l'ultralibéralisme. Elle se traduit par une politique de débureaucratisation dans tous les domaines, mais aussi par un appel constant à la responsabilité et à l'effort individuels, cet appel étant unanime dans le champ politique. Ainsi en politique sociale : les chômeurs bénéficient d'un soutien légitime en échange d'un effort plus actif dans la recherche d'une nouvelle activité. La récente réforme du régime d'indemnisation chômage (loi Hartz IV) qui renforce notamment les obligations du demandeur d'emploi en contrepartie du revenu de substitution qui lui est versé en est l'expression.

Troisième remarque : la fin de certains monopoles, rentes de situation et statuts protecteurs, ainsi qu'on peut l'observer dans le domaine de la santé. Depuis peu, les pharmacies peuvent ouvrir des filiales, ce qui va insuffler un peu d'esprit de compétition dans ce secteur. On s'attaque aux conventions collectives de branche, jugées trop uniformes, mais aussi au presque millénaire statut protecteur des artisans indépendants. Le chancelier Schröder a montré la voie : il s'agit de rompre avec tous les « acquis sociaux » facteurs d'immobilisme, qu'ils soient le fait des syndicats, du patronat ou de 'l'exception artisanale'.

Ces réformes ont toutes une logique économique et budgétaire sous-jacente, visant la baisse de prélèvements nécessaire au dynamisme des activités. Au-delà, comme le révèle l'*Agenda 2010* – malgré sa faiblesse notoire dans la structuration du lien entre les différentes réformes, qui a longtemps interdit d'en comprendre l'approche globale – il s'agit, en déplaçant le curseur un peu plus de l'effort collectif vers l'effort individuel, de dégager les ressources financières permettant à l'Allemagne de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne décidée par les Etats membres de l'UE pour renforcer leur compétitivité grâce à l'innovation. Le chancelier G. Schröder l'a rappelé dans son discours de

présentation de l'*Agenda 2010* au Bundestag, soulignant le lien « *entre la chance d'investir dans les domaines d'avenir en mobilisant les ressources nécessaires et la nécessité d'adapter les systèmes de sécurité sociale aux conditions radicalement changées* ». Tous ces efforts ont contribué aussi à enclencher un processus qui débouchera sur une nouvelle définition de notre économie sociale de marché, et peut-être aussi sur une nouvelle définition de la justice sociale dans l'économie ouverte du XXI^{ème} siècle.

« Il nous faut redéfinir les règles d'un libéralisme organisé permettant de concilier efficacité économique et solidarité »

René Lasserre : La dimension économique des prélèvements, comme celle de l'arbitrage à faire entre la protection sociale, la redistribution et les revenus du travail, sont les éléments-clés de l'équilibre économique de nos deux pays et de celui de l'UE dans son ensemble. Un système de protection indifférencié et mal régulé, dans lequel la responsabilité des acteurs, des groupes sociaux et des individus n'est pas correctement assurée, n'est certainement pas un système durable dans le temps. La faillite des grands systèmes à laquelle nous assistons depuis ces quinze dernières années nous le montre. Le système de protection sociale tel que nous le pratiquons doit impérativement être réformé, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait qu'une seule solution – nos regards sur la France et l'Allemagne le montrent clairement.

Mais alors que nous appelons de nos vœux une Europe qui ne serait pas seulement économique ou monétaire, mais également sociale, les voies que nous explorons se révèlent, à l'examen, assez divergentes. Nous expérimentons, cela est nécessaire. Mais la position qui consiste à dire que la politique sociale est le dernier domaine de souveraineté des Etats contribue à nous enfermer dans des logiques nationales où s'exacerbent les corporatismes. Elle nous interdit de tirer parti des expériences des autres et de développer des solutions permettant de réduire les disparités, de promouvoir les adaptations et d'assurer une plus grande homogénéité sur le marché européen. Car, les coûts du travail dans la production de biens et services tenant une place considérable, la persistance des disparités entre les systèmes nationaux de protection sociale risque de mettre en danger la fluidité de notre marché, de brider sa compétitivité et, partant, d'entraver la réussite de chacune de nos économies. Cela plaide pour un renforcement des échanges d'expériences en matière sociale, la promotion et la mise en commun de solutions à l'échelon communautaire – au nom même de la solidarité qui est au cœur de notre modèle social. « *Réaliser la vision que l'Europe a de ce qu'elle veut conserver* », compte tenu des défis externes issus d'une compétition mondiale avivée et des défis internes liés surtout au vieillissement démographique – c'est en ces termes que, dans son rapport de novembre 2004, le groupe de haut niveau présidé par Wim Kok résumait la stratégie de Lisbonne. Or c'est justement pour préserver nos équilibres sociaux qu'il nous faut restaurer la dynamique de croissance de nos économies et redéfinir les règles d'un libéralisme organisé permettant de concilier efficacité économique et solidarité.

– IV –

**LA LENTE TRANSFORMATION
DU « MODÈLE RHÉNAN »**

Des réformes, mais pas encore la fin de l'immobilisme

Stefanie Wahl

L'Allemagne bouge... du moins un peu. Après des décennies d'immobilisme, les responsables politiques ont mis en route en 2003 une série d'importantes réformes de politique économique, sociale, fiscale et de l'emploi, s'attaquant enfin à cette rénovation structurelle si longtemps repoussée. Il est vrai qu'il y avait urgence...*

Depuis les années 1970, le contexte économique, la démographie et la société ont subi de profondes mutations. La population allemande vieillissait rapidement, captant un volume croissant de transferts publics ; sur le marché mondial, la concurrence s'avivait autour de ces facteurs de production rares que sont le capital et le savoir ; avec le progrès des TIC, l'automatisation se substituait au travail humain. Mais les Allemands préféraient nier l'évidence pour se crisper sur leurs institutions et structures établies. Le résultat : un chômage en hausse, une politique de l'emploi inefficace, des systèmes de protection sociale à la dérive, des prélèvements fiscaux et sociaux de plus en plus lourds, un déficit public qui ne cesse de se creuser, un système de formation initiale et professionnelle de moins en moins performant, et une dynamique de croissance ralentie.

Au plus tard depuis le début de la législature 2002, tant les responsables politiques que la majorité de l'opinion avaient compris que la situation ne pouvait plus continuer ainsi. Si l'Allemagne voulait préserver durablement son niveau de prospérité et de confort social, il lui fallait adapter ses structures à l'évolution des réalités. Tous avaient compris également que cela ne pouvait se faire qu'au prix de douloureux sacrifices.

Or les politiques, sachant qu'ils risquaient leur crédibilité en imposant brusquement à la population des réformes forcément radicales après tant d'années d'immobilisme, ont délégué cette mission ingrate à des commissions d'experts indépendants. La réforme du marché du travail a été confiée à la « Commission Hartz », présidée par Peter Hartz, membre du directoire de VW ; celle de la réforme des systèmes de protection sociale, à la « Commission Rürup », dirigée par Bert Rürup (SPD), professeur d'économie sociale et membre du Conseil des Sages ; l'opposition créait de son côté la « Commission Herzog » menée par Roman Herzog, ancien président de la République et ancien juge du Tribunal constitutionnel fédéral. Toutes ont élaboré des projets de réformes conséquents, argumentés et souvent innovants, qui nourrissent le débat sur les réformes structurelles. Alors que les propositions relatives à la protection sociale sont toujours en discussion, celles de la Commission Hartz ont été adoptées après quelques modifications.

* Version remaniée et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 65, mars 2004 (traduction : I. Bourgeois)

Emploi : la moitié du chemin

Si les « réformes Hartz » n'ont pas encore produit leurs effets dans les statistiques, à moyen terme, elles devraient modifier sensiblement le marché de l'emploi. La réduction de la durée de versement des allocations chômage, la fusion de l'aide au chômeur (*Arbeitslosenhilfe*) et de l'aide sociale (*Sozialhilfe*) en une seule catégorie de revenus de substitution (*Arbeitslosengeld II*) d'un faible montant, l'obligation faite au bénéficiaire d'accepter toute proposition d'emploi, même à un niveau de rémunération inférieur au salaire conventionnel de branche (cf. Bourgeois, pp. 43-52) – toutes ces mesures retirent leur fondement à la propension qu'avaient de nombreux chômeurs à épuiser leurs droits à un revenu de substitution et à ne se mettre que mollement en quête d'un emploi.

Parallèlement, l'Office fédéral du Travail (Nuremberg), administration gestionnaire de l'assurance chômage comme des mesures en faveur de l'emploi, est devenu prestataire de services de placement des ressources humaines et a été rebaptisé Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*). La transformation de ses antennes régionales en *Job Center* et la création d'agences d'interim publiques (*Personal-Service-Agenturen*,) ont pour but d'accélérer le placement des chômeurs et d'en accroître l'efficacité. L'institution des *Ich-AG*, la simplification du régime des *mini-jobs* (cf. Lestrade, pp. 37-42) ou la libéralisation de certaines activités artisanales qui ne sont plus soumises aux règles corporatistes d'un Code de l'artisanat millénaire, posent les jalons d'un futur segment à bas salaires. Enfin, l'assouplissement de la protection contre le licenciement (cf. Zumfelde, pp. 53-58) contribue à son tour à la dérégulation du marché du travail.

Néanmoins, l'espoir formulé initialement par la Commission Hartz – remettre en emploi deux millions de chômeurs en trois ans grâce aux mesures proposées – restera lettre morte. En effet, nombreuses sont les propositions de la Commission à avoir été vidées de leur substance au cours des débats parlementaires. Plus important encore : conformément aux missions de la Commission, les lois qui sont issues de ses travaux ne peuvent remédier qu'à une partie des problèmes du marché allemand de l'emploi.

L'essentiel reste à faire : traiter les causes mêmes du chômage, comme le trop faible écart salarial, la dérive des coûts salariaux annexes ou l'inadéquation des qualifications. Enfin, le marché du travail allemand est l'un des plus réglementés du monde. La responsabilité en revient à un système de négociation collective qui repose sur le principe constitutionnel de l'autonomie des partenaires sociaux en matière de macro-régulation sociale et qui ne peut dès lors être adapté aux mutations du travail sans l'assentiment exprès des partenaires sociaux. L'avenir du marché du travail se trouve aussi entre leurs mains. C'est à eux qu'incombe désormais la responsabilité de sa dérégulation.

Santé : la réforme structurelle reste à faire

Les membres de la Commission Rürup n'ayant pas réussi à s'accorder sur une réforme du système de protection maladie, une nouvelle hausse des cotisations devenait nécessaire en 2004 pour contenir le déficit de l'assurance maladie légale. Mais elle aurait mis en danger les effets bénéfiques attendus des réformes Hartz. Pour néanmoins remédier dans l'immédiat à la dérive des coûts de santé, Bundestag et Bundesrat ont adopté à l'automne 2003 une Loi de modernisation de l'assurance maladie obligatoire (*Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung*). Dans l'objectif de garantir les recettes des caisses tout en réduisant le niveau des cotisations, elle accroît la partici-

pation financière des assurés en introduisant une taxe dite de cabinet médical, en haussant une série de tickets modérateurs et en supprimant la prise en charge de certaines prestations (cf. Hassenteufel, pp. 123-134). Elle innove même en incitant les assurés à adopter un comportement responsable grâce à un système de bonus et de franchise.

Mais aucune de ces mesures n'aborde la réforme de fond de la structuration des recettes et des dépenses. On peut donc se demander à juste titre si l'objectif d'une compression durable du niveau des cotisations pourra réellement être atteint, d'autant plus que la mise en œuvre des nouvelles mesures accroît les coûts d'administration et de gestion pour les caisses. De nouvelles réformes, structurelles, seront donc indispensables, à l'instar des propositions émanant des Commissions Rürup, Herzog ou du parti CDU.

Parmi les projets de réforme du financement, deux modèles sont en débat : la prime forfait santé (*pauschale Gesundheitsprämie*) et l'assurance citoyenne (*Bürgerversicherung*). La prime forfait santé prévoit un montant mensuel de cotisation identique pour tous les assurés. La part patronale sera versée par l'employeur au salarié ; et le total des cotisations sera soumis à impôt. Les assurés à faibles revenus se verront verser une prime compensatoire financée par l'impôt. Sur le financement de cette prime forfaitaire, les avis divergent : la Commission Rürup préconise un système de répartition classique, le parti CDU y introduirait des éléments de capitalisation, la Commission Herzog plaide pour la capitalisation seule. A l'opposé, l'assurance citoyenne que propose une partie de la Commission Rürup soumet à cotisation tous les revenus, quels qu'ils soient. Et elle sera obligatoire pour tous. Les professions libérales et les fonctionnaires, affiliés aux caisses privées, devront donc cotiser eux aussi au régime légal de l'assurance maladie. Ce dernier serait alors généralisé, et le régime privé, supprimé.

En ne faisant plus supporter le financement de l'assurance maladie par les seuls salaires, c'est-à-dire en déconnectant les coûts de santé des coûts salariaux, les diverses versions du modèle de la prime forfait santé sont nettement plus favorables à l'emploi que l'assurance citoyenne. Car bien qu'elle diversifie l'assiette des cotisations, cette dernière n'en reste pas moins préjudiciable à l'emploi, puisque la hausse des coûts de santé ou la baisse du nombre d'actifs occupés accroît d'autant le poids des coûts salariaux annexes. Mais il y a plus problématique encore : aucun des projets de réforme en débat ne contribue réellement à renforcer l'efficacité de la protection maladie, à en comprimer le coût ni à promouvoir un comportement responsable de la part de l'assuré ou du système de soins. Autrement dit : l'essentiel reste à faire.

Retraites : encore trop de répartition et trop peu de capitalisation

Deux ans seulement après la réforme des retraites qui avait introduit des éléments de capitalisation dans le système de répartition (« retraite Riester »), une nouvelle hausse des cotisations menace en 2004. En décembre 2003, Bundestag et Bundesrat adoptent donc un « programme d'urgence » visant à combler le trou des caisses de retraite et à stabiliser le niveau des cotisations. Il impose aux retraités d'importants sacrifices : la revalorisation annuelle des retraites est retardée de juillet 2004 à janvier 2005, le versement des pensions aux nouveaux retraités est repoussé du début à la fin du mois, et tous sont soumis au taux maximum de cotisation au régime d'assurance dépendance légal.

Ces mesures ne garantissant pas la stabilisation à terme des dépenses du régime légal, le parlement adopte en 2004 la Loi sur la soutenabilité de l'assurance retraite

(*Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz*). Elle s'inspire de certaines propositions formulées par les Commissions Rürup et Herzog. Le pivot en est ce « facteur de soutenabilité à déterminante démographique » (*Nachhaltigkeitsfaktor*) qui vise à abaisser le niveau des retraites et à comprimer la hausse du taux de cotisation. Le mode de calcul des retraites intègre ainsi un nouveau facteur : la relation entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités. La loi prévoit en outre que les chômeurs ou les bénéficiaires des mesures de temps partiel pour salariés âgés (*Altersteilzeit*) ne peuvent plus faire valoir leurs droits au départ à la retraite anticipée qu'à 63 ans au lieu de 60 ; et, dès 2009, les années de formation ne seront plus prises en compte dans le calcul des annuités. Par contre, la loi n'a pas retenu la hausse progressive de l'âge légal de départ à la retraite (de 65 ans actuellement à 67 ans en 2030) que préconisaient les deux commissions. Mais le gouvernement fédéral s'est engagé à remettre ce point à l'ordre du jour en 2008.

En 2004 a été adoptée en outre la Loi sur les revenus des personnes âgées (*Alterseinkünftegesetz*) qui simplifie la mise en œuvre de la « retraite Riester » et défiscalise progressivement les cotisations versées au titre de l'assurance retraite (cf. Veil, pp. 143-152). En contrepartie, le taux d'imposition des pensions de retraite sera peu à peu augmenté, celles-ci devant à terme être soumises au régime fiscal général des revenus.

Toutes les parties impliquées dans ces réformes préconisent le maintien d'un système légal d'assurance retraite par répartition et assis sur les salaires. Mais cela ne permettra ni de réduire les tensions sur le marché de l'emploi ni encore moins de créer un environnement économique propice à la constitution de ce capital pourtant indispensable à une population vieillissante et en diminution constante. Par ailleurs, le maintien d'un système financé majoritairement par la répartition se soldera par une hausse des taux de cotisation dont pâtiront invariablement les générations futures : elles n'auront plus alors la marge de manœuvre qui leur permettrait de constituer le capital retraite nécessaire pour s'assurer un certain niveau de vie. Seule une réforme de fond permettra donc de garantir durablement l'avenir des retraites. Elle se fait attendre.

Fiscalité : petite baisse en 2004 et grands projets futurs

Pour relancer la croissance, Bundestag et Bundesrat ont décidé en décembre 2003 d'avancer partiellement d'un an le troisième et dernier volet de la loi de réforme fiscale adoptée en juillet 2000. Dès 2004, le taux minimum d'imposition est donc passé de 19,9 % à 16,0 %, le taux plafond étant ramené de 48,5 % à 45,0 %. En 2005, ces taux sont passés à respectivement 15,0 % et 42,0 %. La baisse des impôts est contre-financée par une réduction des subventions, des privatisations et le recours à la dette.

Malgré cette réduction anticipée des prélèvements fiscaux, le taux marginal d'imposition des particuliers et, surtout, des entreprises, reste élevé en comparaison internationale. A cela s'ajoute l'opacité du système fiscal. Experts et hommes politiques de l'opposition ont donc formulé diverses propositions pour réformer en profondeur le code fiscal allemand. Tous plaident pour une réduction des taux d'imposition et une simplification radicale de la fiscalité. De tous ces projets, c'est celui de l'ancien juge au Tribunal constitutionnel fédéral, Paul Kirchhoff, qui va le plus loin : il prône non seulement un taux unique d'imposition pour les particuliers et les entreprises, mais propose aussi de ramener la classification des revenus à une seule catégorie. Divers fiscalistes CDU et FDP, de leur côté, plaident pour une tarification à trois niveaux et une harmonisation

plus poussée entre impôts sur le revenu et impôt sur les sociétés. Quant au parti CSU, il favorise le maintien de l'actuel système linéaire et progressif. Les experts sont unanimes quant au contre-financement de ces mesures par la réduction drastique de toutes les subventions. Mais seul le FDP a formulé des propositions concrètes sur ce point.

Il est vrai qu'un régime fiscal plus transparent et débarrassé de ses innombrables dispositions particulières serait plus équitable. Car jusqu'ici, seuls ceux qui ont les moyens de recourir aux services d'un conseiller fiscal réputé profitent des multiples abattements, dégrèvements ou exonérations. En outre, une réforme de fond améliorerait considérablement l'attractivité du site fiscal allemand. Il est donc décisif pour l'Allemagne qu'une réforme structurelle de la fiscalité soit engagée le plus rapidement possible.

Quel avenir pour les réformes ?

L'avenir de la politique de réformes dépend de la capacité du prochain gouvernement et, plus généralement, du monde politique, à convaincre l'opinion de la nécessité de la poursuivre. Dans l'ensemble, les citoyens sont de plus en plus nombreux à accepter le principe des réformes structurelles. Mais dès que celles-ci touchent le porte-monnaie des uns ou le statut des autres, l'ardeur réformiste fléchit. Autrement dit : les réformes sont souvent adoptées contre une majorité de l'opinion. Ainsi, alors que près des trois quarts des Allemands approuvaient l'entrée en vigueur anticipée du dernier volet de la réforme fiscale, les mesures liées à son financement (réduction des subventions, recours à la dette publique) se sont heurtées à une large opposition. Plus de 60 % des Allemands étaient contre la suppression de la prime d'accession à la propriété et la réduction de l'abattement pour frais de transport. Les réformes de l'assurance maladie ou du régime des retraites avaient été adoptées elles aussi malgré l'opposition de l'opinion. Un Allemand sur huit seulement approuvait comme juste et raisonnable le prélèvement d'une taxe de cabinet médical ou la hausse de la participation financière des assurés. Plus de la moitié des citoyens était contre le gel du niveau des pensions de retraite, mais un quart seulement d'entre eux aurait préféré à la place une hausse des cotisations retraite.

Le retour de bâton ne s'est pas fait attendre : lors des élections régionales de Bavière en septembre 2003, le parti SPD a enregistré le plus faible taux de suffrages de son histoire. Quant au ministre-président CSU de Bavière, Edmund Stoiber, il a dû son éclatante victoire aussi au fait qu'il n'avait présenté son programme de réformes qu'après l'échéance électorale. Dans l'ensemble de l'Allemagne, le SPD a atteint son niveau de confiance historiquement le plus bas. Début novembre 2003, quelque 100 000 manifestants protestaient à Berlin contre les réformes sociales. En mai 2005, la coalition SPD/Verts au gouvernement dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie perdait les élections. Cette défaite a incité le chancelier Schröder à engager une procédure de dissolution et à avancer d'un an, c'est-à-dire à septembre 2005, les élections au Bundestag dont sortira le prochain gouvernement fédéral. Et pourtant, dans leur majorité, les Allemands sont conscients de la nécessité d'entreprendre une réforme de fond de l'Etat social et de ses piliers que sont l'assurance chômage, l'assurance retraite, l'assurance maladie ou l'assurance dépendance, pour en assurer durablement l'avenir.

Le gouvernement fédéral sortant aura-t-il le courage, au cours de la campagne électorale, de dire la vérité aux Allemands sur les orientations qui s'imposent en matière d'économie et de société ? Dans ce contexte, et surtout après les enseignements des

referendums français et néerlandais, qu'en sera-t-il de l'opposition? Son courage ne peut être que timide lui aussi. Et de fait, tant le gouvernement que l'opposition commencent à envisager sérieusement d'assouplir une partie des dispositions de la loi Hartz IV. Selon eux, les chômeurs de longue durée devraient à nouveau pouvoir percevoir leurs indemnités au-delà de la durée maximale qui vient d'être réduite à un an et au-delà de laquelle, en cas de nécessité, ils relèvent du nouveau régime malaimé de l'*Arbeitslosengeld II*. Nul ne sait comment, alors que pour la seule année en cours, le déficit budgétaire s'élève à 40 milliards €, ce cadeau électoral pourrait être financé. De la même manière, SPD et CDU/CSU se refusent à dévoiler leurs projets de réforme de l'assurance maladie. Les thèmes de l'assurance citoyenne et de la prime forfait santé figurent en tête de l'agenda des débats électoraux, mais personne ne se risque à avancer des données chiffrées. Les électeurs n'ont d'autre choix que de voter les yeux fermés.

EN L'ABSENCE DE RÉPONSES CONCRÈTES apportées par le gouvernement à ces questions fondamentales, quelque 72 % des électeurs prônent le changement. Tout porte à croire qu'ils voteront en conséquence. Mais nul ne sait ce qu'il adviendra des réformes. Une équipe nouvelle, non usée par le pouvoir, pourrait leur insuffler un élan nouveau. Mais elle encourt le risque de voir sanctionner son action – dès la première échéance parlementaire dans un Land. Et si les électeurs continuent, lors des régionales, de sanctionner les partis du gouvernement fédéral comme ils l'ont fait régulièrement et pour la dernière fois le 22 mai 2005 en Rhénanie du Nord-Westphalie, ils contribueront à pérenniser cette dérive qui a fait du Bundesrat une chambre d'opposition politique et le lieu de blocages institutionnels.

Tant que les compétences du Bund et celles des Länder resteront emmêlées comme un écheveau inextricable, les citoyens seront bien en mal d'identifier clairement les responsabilités des uns ou des autres dans l'action politique. Pour que l'échelon fédéral (le Bund) puisse mener à bien un cap de réformes réellement durable, les compétences devront être plus clairement réparties entre le Bund et les Länder. Une réforme radicale du fédéralisme allemand est le préalable à une politique de réforme digne de ce nom. Cette réforme, une priorité pour le prochain gouvernement – quel qu'il soit –, est la *condition sine qua non* pour que l'Allemagne rompe avec l'immobilisme.

Indications bibliographiques

MIEGEL M., WAHL ST., *Solidarische Grundsicherung, Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise*, Schriften des IWG BONN, Munich, 1999 (voir aussi : www.iwg-bonn.de)

MIEGEL M., *Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen*, Munich, 2002

OTTNAD A., SCHULTE M., *Die Pflegeversicherung : Ein Pflegefall. Wege zu einer solidarischen Absicherung des Pflegerisikos*, Munich, 2003

WAHL S., SCHULTE M., *Arbeitsmarktreform – Überblick über aktuelle Reformkonzepte*, ainsi que : *Rentenreform – Überblick über aktuelle Reformkonzepte ; Gesundheitsreform – Überblick über aktuelle Reformkonzepte ; Pflegeversicherungsreform – Überblick über aktuelle Reformkonzepte*, et *Steuerreform – Überblick über aktuelle Reformkonzepte*, Gutachten im Auftrag des BürgerKonvent e.V., Bonn 2003.

La difficile gestation des réformes

Isabelle Bourgeois

*« Quel est le mal qui ronge notre pays ? N'ayons pas peur des mots pour désigner la crise : la perte du dynamisme économique, une société sclérosée, une incroyable dépression mentale... ». C'est en ces termes que Roman Herzog, alors Président de la République fédérale, décrivait en 1997 cette « germanosclérose » qui frappait notre voisin. Comme remède, il préconisait « un sursaut ». Mais l'inertie l'a emporté. L'Allemagne ne se mettra « à bouger » que six ans plus tard. Or les réformes présentées sous ce slogan (« L'Allemagne bouge ») dans le cadre de l'Agenda 2010 n'ont rien d'un sursaut. Elles sont l'aboutissement d'un long processus collectif de maturation passant par une prise de conscience progressive de leur nécessité. L'Allemagne n'est pas le pays des révolutions ni des réformes brutales. Celles-ci prennent corps grâce à un lent processus de construction d'équilibres... »**

Ce n'est qu'à partir de 2003 que l'Allemagne se résout à affronter le changement. Après la fin de l'euphorie liée à la « nouvelle économie » et avec la nouvelle transparence des réalités économiques créée par l'Union économique et monétaire, le prolongement de la quasi-récession avait fini par imposer l'évidence : la faiblesse de l'économie allemande a pour double origine un cadre réglementaire qui inhibe sa dynamique de croissance et génère un important sous-emploi et un système de protection sociale dont l'avenir est compromis par le vieillissement démographique, certes, mais plus encore par une hypertrophie de l'Etat providence. Face à l'inquiétude de ses partenaires européens qui voyaient dans une « germanosclérose » chronique une menace pour un espace européen solidaire, et confrontée au risque croissant de perdre définitivement sa compétitivité dans une économie globalisée, l'Allemagne n'avait plus d'autre choix que de commencer enfin à mettre en œuvre des réformes.

Le gouvernement fédéral lance donc en mars 2003 son *Agenda 2010*. L'accueil reste mitigé : l'opinion est désorientée, les experts sont sceptiques. Si le Conseil des Sages se réjouit de voir que ce programme « *va dans le bon sens* », il n'en constate pas moins l'absence d'une ligne directrice. Il aurait souhaité voir le chancelier communiquer au pays une vision globale du changement nécessaire (voir Bourgeois, p. 111), pour lui permettre d'entrer de plain pied dans l'économie du savoir et pour relever les défis d'une économie globalisée. Mais, pour fondamentaux qu'ils soient, ces griefs d'experts n'étaient guère réalistes en comparaison de la complexité de la tâche politique ni de l'effort de pédagogie nécessaire pour permettre à tous de prendre conscience de l'interdépendance des divers chantiers comme des effets cumulatifs générés par des politiques de réformes en apparence isolées : poursuite de la consolidation budgétaire, réforme du financement de l'assurance maladie, retraites, chômage, flexibilisation du marché de

* Inédit

l'emploi, développement de la politique d'innovation et de hausse des qualifications, inflexion de la politique familiale...

Car ces actions doivent être aujourd'hui toutes menées de front, au risque de nuire passagèrement à l'activité ou à la structure du lien social. Les gouvernements successifs avaient trop tardé, préférant imputer les tensions sur le marché de l'emploi ou la faiblesse de la croissance aux aléas conjoncturels. Pendant ce temps, de l'ère Kohl à l'ère Schröder, le besoin de réformes se faisait de plus en plus pressant, les chantiers non ouverts s'accumulaient, générant à leur tour un attentisme nourri par la complexité croissante de la tâche. « *Nous avons bien trop tardé... C'est là un constat d'échec qui vaut pour l'ensemble de la société, et pas seulement pour l'un ou l'autre des partis politiques* » – ni pour l'un ou l'autre des gouvernements, faudrait-il ajouter à cet aveu fait par le chancelier Schröder lors d'une conférence de presse (29-08-2004). L'unification aura forcé la prise de conscience de l'ampleur réelle d'un problème dont les origines remontent à la fin des années 1970, mais ce n'est qu'aujourd'hui que les réformes sont engagées ...

Les dysfonctionnements du modèle social : « néo-corporatisme » et dérive égalitaire

Depuis l'unification, la croissance allemande est faible dans l'ensemble, pour des raisons structurelles externes, identifiées depuis longtemps : vieillissement démographique, mutations des activités induites par la fin de l'ère industrielle ou globalisation des process liés à la diffusion des TIC. Mais c'est aujourd'hui seulement qu'on ose considérer ouvertement que cette faiblesse a aussi – *et surtout* – des causes internes. Dès avant même la chute du Mur, le modèle social allemand n'était plus finançable. Le fait de l'appliquer en l'état aux nouveaux Länder aura servi de révélateur à des dysfonctionnements sur lesquels on avait voulu jusqu'alors fermer les yeux. Deux aspects sont désormais plus particulièrement sur la sellette : s'ils s'avèrent *a posteriori* autant d'erreurs stratégiques commises dans la politique de soutien aux nouveaux Länder, ils témoignent encore plus de la dérive redistributive d'un mode de régulation économique et sociale fondé à l'origine à la fois sur le marché et la solidarité. Pervertis en une politique de redistribution indifférenciée, les mécanismes de solidarité sociaux et territoriaux ont contribué à accumuler une dette publique colossale tout en inhibant la dynamique de croissance des Länder est- et ouest-allemands pareillement, menant à une spirale d'endettement sans fin. Malgré le soutien massif des anciens Länder et du Bund (plus de 1 250 milliards € depuis 1990), les nouveaux n'ont guère réussi, à quelques rares exceptions près, à développer une réelle compétitivité.

Au plan social, l'erreur a consisté à forcer un rattrapage salarial trop rapide (81 % en moyenne du niveau ouest-allemand aujourd'hui) et, surtout, disproportionné par rapport à une productivité qui stagne à moins de 60 % du niveau de l'ouest. Cette évolution (conjuguée à des transferts sociaux massifs ou à la faiblesse des capacités de production est-allemandes) n'a pas permis aux régions de l'ex-RDA de suivre le cheminement classique du processus de transition tel que le connaissent les Etats membres est-européens de l'UE, c'est-à-dire de développer patiemment leurs propres forces de croissance. « *Avec le recul, il faut bien constater qu'il aurait peut-être mieux valu négocier une progression moins rapide* », reconnaît aujourd'hui le syndicat IG-Metall (cf. Schröder, pp. 71-78). Mais la chute du Mur avait créé une situation d'urgence : il fallait enrayer l'exode massif des forces vives (900 000 Allemands de l'est avaient émigré vers l'ouest

en moins d'un an) grâce à une politique salariale attractive pour les actifs. Or dans le contexte de « l'élargissement » de la RFA, les syndicats ont cherché aussi à réduire les risques de « dumping salarial » (et les éventuelles répercussions sur leur politique salariale à l'ouest), le patronat, à contenir ceux d'une « concurrence déloyale » émanant potentiellement des entreprises est-allemandes. Cette politique somme toute protectionniste s'est soldée par un manque de dynamisme économique chronique et à la constitution d'un socle élevé de chômage structurel de longue durée à l'est.

Second effet pervers : les politiques de cohésion territoriale allemande et européenne, nécessaires dans un premier temps pour reconstruire des infrastructures et soutenir l'essor des activités, ont fini elles aussi par inhiber la dynamique de croissance. Car, comme l'expliquent les instituts économiques chargés du suivi du processus d'intégration des nouveaux Länder (DIW et al., 2002) : « à cause de leurs effets addictifs, les subventions sont d'autant moins capables d'atteindre leur but, à savoir la modification des comportements des acteurs économiques, qu'elles sont accordées plus longtemps ». Ce n'est pas le principe de solidarité au fondement de la politique de cohésion territoriale, et sur lequel repose le fédéralisme coopératif allemand, qui est en jeu (la Bavière en a bénéficié), mais sa dérive égalitariste. Au fil des décennies, l'objectif de réaliser des « conditions de vie équivalentes » (Art. 72 § 2 de la Loi fondamentale) a donné lieu à une approche en termes d'homogénéité. Autrement dit : le principe de l'équité des chances au cœur du modèle rhénan (ici dans sa version d'émulation territoriale) a dérivé vers un principe d'égalité, amenant le Tribunal constitutionnel fédéral à en donner désormais une interprétation plus explicite. Pour ce faire, dans son arrêt du 11-11-1999 sur la péréquation financière entre les Länder (2 BvF 2/98), il recourt au principe de « l'interdiction du nivellement » (*Verbot der Nivellierung*).

Les dysfonctionnements qui grippent aujourd'hui les modes de régulation politique, économique et sociale de l'Allemagne sont le fruit d'une dérive des principes et mécanismes qui constituaient (et constituent toujours) le fondement du « modèle rhénan ». L'approche coopérative du fédéralisme a cédé le pas à une approche d'aides quasi automatiques et à un certain blocage institutionnel. L'approche solidaire de l'économie sociale de marché, construite sur le principe d'équité des chances, a débouché sur une politique de partage des richesses (*via* les transferts) elle aussi à visée égalitaire. Le partenariat social et la régulation sociétale du marché ont mené à un « néo-corporatisme » (voir Uterwedde, p. 195) plus propice au *statu quo* et à la préservation des acquis qu'à l'ardeur réformiste.

Cette évolution s'est faite imperceptiblement, et lorsqu'on a commencé à l'identifier, l'inertie a souvent pris le dessus. Cela s'est longtemps traduit par ce paradoxe : alors même que les domaines à réformer sont identifiés, qu'il y a consensus sur la nécessité et l'urgence de le faire, lorsque les premiers projets concrets sont présentés dans l'espace public, un chœur de protestations s'élève. La force d'inertie du « néo-corporatisme » l'emporte, et les projets de réforme sont délayés ou enterrés, avant de resurgir, mais avec une urgence nouvelle. Jusqu'au jour où il n'y a plus d'échappatoire.

C'est dans cette situation que se trouvait le chancelier Schröder lorsqu'il a lancé l'*Agenda 2010*. Parmi tous les chantiers de réformes nécessaires, il a donné priorité à la modernisation du modèle social. La tâche est particulièrement délicate, car dans ce domaine, le gouvernement partage ses compétences avec les partenaires sociaux et, le cas

échéant, les autres corps intermédiaires que sont les fédérations professionnelles. Une politique de réforme digne de ce nom exige dès lors la participation active de tous les acteurs concernés. Si le gouvernement a su rompre partiellement avec l'immobilisme politique, syndicats et patronat ont réussi, eux aussi, sur quelques dossiers, à mettre entre parenthèses leur néo-corporatisme. Mais c'est là un long processus de conscientisation, puis de prise de décision responsable, et qui est loin d'être achevé.

Protection sociale : la lente inflexion du système bismarckien

Les prélèvements (cotisations et impôts) accaparent plus de 42 % du PIB – deux fois plus qu'il y a trente ans. Non seulement, les cotisations (versées à parité par le salarié et l'employeur) ne suffisent plus à assurer le financement du système de protection sociale, mais ils renchérissent le coût du travail et entretiennent le sous-emploi. Trop largement assis sur les salaires, ce système par répartition exclut un nombre croissant d'inactifs, ce qui remet en question son objectif originel d'équité (ou de justice) sociale. L'impôt compense partiellement un déficit financier lié au vieillissement démographique comme au chômage, mais ne peut venir relayer le socle de cotisations sans nuire à l'activité et l'emploi. La prise de conscience de la nature des liens entre la compétitivité globale du pays et le financement du système de protection sociale (cf. Hassenteufel, pp. 123-134) est récente. Elle a été forcée notamment lorsque, au moment de l'unité, ont été couverts massivement et de droit les retraités est-allemands, alors même qu'ils n'avaient jamais cotisé au régime de l'ouest. Le problème du financement des retraites, et pareillement de l'assurance maladie, est ainsi apparu au grand jour. Mais le remède relève de la quadrature du cercle.

En matière d'assurance maladie, la réforme de l'automne 2003 se contente comme les précédentes de comprimer les dépenses, reportant à plus tard la question pourtant cruciale de l'équilibre à trouver entre dépenses et recettes. Car celle-ci renvoie à un choix doctrinal lourd de conséquences, puisqu'il implique en définitive le choix d'un modèle de société. Ce sont là les véritables enjeux des deux questions en apparence purement techniques soumises à débat. La première : quel équilibre entre répartition et capitalisation ? La seconde : développer le système actuel de concurrence entre caisses publiques et privées, ce qui signifie opter pour une logique d'assurance, ou, à l'inverse, instaurer un régime unique et obligatoire de protection maladie universel, financé par une contribution assise sur tous les revenus (travail et capital) ?

La réponse revient à trancher entre le principe d'équité et celui d'égalité. En termes de politique, à choisir entre le modèle bismarckien (régime de redistribution financé par les cotisations, organismes indépendants de l'Etat, gérés par les partenaires sociaux) ou le modèle beveridgien (géré et financé par l'Etat, c'est-à-dire majoritairement l'impôt). Cela implique aussi de choisir entre deux modèles de société : d'un côté, l'auto-organisation de la société civile, de l'autre, une réglementation par l'Etat. On comprend mieux dès lors pourquoi la réforme de 2003 élude, elle aussi, la question de fond. Mais ce n'est là que l'apparence. Car si on la situe dans le prolongement de la « réforme Seehofer » de 1992, on aperçoit un changement d'approche fondamental : l'économicisation s'accompagne d'une inflexion progressive du système bismarckien qui transparaît dans la fiscalisation rampante de son financement. Lentement, le régime bismarckien se rapproche du système beveridgien. Mais nul ne connaît sa configuration future.

Les changements se font ainsi imperceptiblement, en matière de retraites aussi. A première vue, l'introduction d'éléments de capitalisation dans le régime légal de retraites par répartition (« réforme Riester ») semble une révolution. Il n'en est rien pourtant, car ce recours à l'épargne s'inspire du modèle de l'épargne salariale bonifiée (*Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand*) tel qu'il avait été créé en 1970 à l'instigation du mouvement syndical, de même que du développement des régimes de l'épargne-retraite proposés par les entreprises avec l'accord des syndicats. Et, preuve de l'économicisation de la politique de protection sociale, il met à profit la propension accrue des Allemands à constituer une épargne retraite (Bourgeois, 2004). Mais la retraite Riester, puis la réforme qui a suivi (cf. Veil, pp. 143-152) élude comme les précédentes la question du rééquilibrage entre dépenses et recettes, soit entre un nombre croissant de bénéficiaires (effet du vieillissement) et un nombre décroissant de cotisants (double effet de la démographie et du chômage). Certes, il sera mis fin progressivement aux mesures de départ anticipé à la retraite ; quant à la hausse de l'âge légal de départ à la retraite, elle devra être envisagée par le prochain gouvernement.

Reste qu'élargir plus largement l'assiette des cotisations aux seniors, ainsi qu'aux femmes, ne suffira pas à assurer durablement l'avenir du régime des retraites par répartition dans une société vieillissante (cf. Wahl, pp. 187-194). Mais comment faire pour à la fois élargir l'assiette et baisser les cotisations, sans creuser le déficit (compensation fiscale), sans brider la consommation (par trop d'épargne) et sans mettre en danger la natalité (insuffisance des infrastructures d'accueil de la petite enfance, rythmes scolaires inadaptés) ? L'avenir des retraites ne peut être considéré hors de son contexte ; indépendamment des divergences idéologiques, la seule complexité des enjeux suffit à expliquer pourquoi, alors que le problème est notoire depuis bientôt quinze ans, aucune réponse de fond n'a encore été apportée. Une seule certitude : le système bismarckien n'est plus finançable en l'état.

La dérive égalitaire du 'contrat social' allemand et l'amorce d'un retour à l'orthodoxie

La priorité de tous les gouvernements allemands est la lutte contre le chômage... depuis le milieu des années 1970. Le choc pétrolier (conjoncturel) et le début du recul de l'emploi industriel (lié à la tertiarisation) ont généré un socle de chômage structurel qui n'a cessé de croître depuis (cf. Lestrade, pp. 15-22). La politique du gouvernement d'alors, celui de Helmut Schmidt (SPD), a consisté à lancer un programme de 'traitement social' du chômage, financé par le déficit. La dette structurelle de l'Allemagne trouve là sa première origine. Aucune des mesures actives en faveur de l'emploi adoptées depuis n'a réussi à résorber le chômage. Et ce, malgré un coût exorbitant : les dépenses sociales des collectivités publiques représentent aujourd'hui près de 20 % du PIB ; l'Allemagne détient là le record des pays de l'OCDE.

Le recours au traitement social du chômage était pourtant controversé dès l'origine. Otto Graf Lambsdorff, ministre des Finances FDP du chancelier Schmidt, plaidait au contraire pour un 'démantèlement des acquis sociaux'. En effet, expliquait-il dans son ébauche d'une politique dédiée à la croissance et l'emploi (Lambsdorff, 1982) : « *Se cramponner à des prestations publiques qui ne sont plus finançables dorénavant a pour conséquence inévitable d'aggraver les problèmes de croissance et d'emploi et de plonger encore plus l'Etat dans un engrenage de répartition qui, en pénalisant toujours*

plus la performance et la prévoyance individuelles, entretient le développement d'une logique de revendication et d'une mentalité d'assisté ». Cette divergence avait provoqué la rupture de la coalition SPD-FDP en 1982 et la composition d'un nouveau gouvernement CDU/CSU-FDP mené par Helmut Kohl.

Le premier à avoir osé s'en prendre aux 'acquis sociaux' a été... le chancelier social-démocrate Gerhard Schröder. « *Celui qui peut travailler, mais ne le veut pas, ne peut prétendre à la solidarité* », affirmait-il dans un entretien accordé au quotidien à grand tirage *BILD* (06-04-2001), allant jusqu'à ajouter : « *Il n'y a pas de droit à la paresse dans notre société !* ». Sous leur habillage quelque peu populiste, ces propos étaient destinés à préparer l'opinion aux futures réformes Hartz. Des réformes courageuses qui s'attaquent à une des causes du chômage structurel de longue durée : les trappes à inactivité générées par cet « engrenage de répartition » qu'incriminait le libéral O. Lambsdorff. La continuité de l'analyse est indéniable, par-delà les clivages idéologiques. Entre temps, le gouvernement de coalition SPD/Verts a dû se rendre à l'évidence : le traitement social du chômage s'est non seulement révélé inefficace, mais aussi socialement injuste. En maintenant artificiellement et durablement à l'écart du marché du travail quelque 2 à 3 millions d'Allemands, il les livre à l'exclusion sociale. Les syndicats, impliqués dans l'élaboration des lois Hartz en tant qu'acteurs de la régulation macro-économique et sociale, partagent la même analyse : c'est au nom du lien social que crée la valeur travail qu'ils ont souscrit à des réformes que par ailleurs ils critiquent parfois dans l'espace public, mais alors pour des motifs purement clientélistes. Car, ainsi que nous l'expliquait un responsable syndical, « *l'Etat social doit évoluer ; le statu quo n'est plus tenable* ». Le chancelier Schröder ne disait pas autre chose lorsqu'il rappelait, en présentant son programme gouvernemental à l'opinion en mars 2004 : « *la vocation foncière de l'Etat social ne se résume pas à la simple répartition de moyens financiers* ».

Les réformes Hartz, et surtout la loi Hartz IV, corrigent une autre dérive de la version rhénane de l'économie sociale de marché : au fil du temps, la logique de solidarité qui le sous-tend s'était pervertie en une logique d'assistance généralisée. Le principe d'équité des chances s'était transmué en un égalitarisme fondé sur la redistribution et qui avait fini par 'déresponsabiliser' l'individu. Mais aujourd'hui, les richesses à redistribuer à un nombre croissant de bénéficiaires se sont singulièrement amoindries. Un retour à l'orthodoxie du « modèle rhénan » s'impose. L'individu y a un droit à l'assistance, et la collectivité, le devoir de lui apporter cette assistance, mais seulement si l'individu ne parvient pas à surmonter seul les aléas de la vie pour assurer sa subsistance. Voilà les termes du 'contrat social' allemand : l'individu a des droits, mais ceux-ci ont pour corollaire des devoirs.

Par-delà leurs aspects techniques (cf. Bourgeois, pp. 43-52), les lois Hartz cherchent ainsi à renouer avec les valeurs fondatrices de l'ordo-libéralisme, ce *libéralisme régulé* qui avait permis à l'Allemagne de construire sa prospérité et, dans ce contexte, de développer un modèle social généreux (Commun, 2003). C'est là le début d'une véritable 'refondation'. Elle est difficile à mener, et la stratégie de long terme qu'elle implique dans l'intérêt du pays comme de ses citoyens se heurte nécessairement aux impératifs électoraux de court terme auxquels est soumis tout gouvernement. C'est une des raisons pour lesquelles il aura fallu quelque vingt ans à un chancelier pour se décider enfin à en-

gager des réformes. Mais c'est aussi pour la même raison que, à l'approche des élections au Bundestag de l'automne 2005, le SPD est fortement tenté de revenir sur certaines dispositions des lois Hartz, désignées comme « socialement injustes » par une partie de l'électorat de gauche crispé sur ses 'acquis'.

Régulation sociale : adapter à l'ère du savoir un système né à l'ère industrielle

Nombre de ces 'acquis sociaux' conquis depuis la guerre ont donné lieu depuis à ces 'rigidités' sociales qui pèsent aujourd'hui sur la croissance et l'emploi. Parmi ceux-ci, outre les minima salariaux implicites à l'origine des trappes à inactivité, on relève surtout des niveaux salariaux et une durée du travail qui ne se révèlent plus guère adaptés à une économie globalisée. Le nombre d'heures effectivement travaillées est aujourd'hui inférieur à 1 450 ; leur baisse régulière avait amené le chancelier Kohl, au milieu des années 1990, à taxer l'Allemagne de « gigantesque parc de loisirs ». Quant au niveau des salaires, il se révèle dommageable à l'emploi. Certes, il est lié au haut niveau de qualification de la main d'œuvre, mais il est surtout déterminé par le mode de financement des systèmes de protection sociale. Or ce problème comme la concurrence de la main d'œuvre dans les pays à salaires inférieurs mais à niveau de qualification sensiblement comparable mettent en danger désormais la croissance et l'emploi outre-Rhin. La prise de conscience de ce problème, pourtant connu de longue date, aura été accélérée par l'UEM, puis l'élargissement de l'UE.

Comme la fixation du temps de travail relève de la négociation contractuelle par les partenaires sociaux au niveau de chaque branche, ils ont entrepris eux-mêmes de démanteler une partie de ces acquis. Ainsi les 35 heures dans la métallurgie ; toujours au cas par cas (Siemens, VW), mais dans l'objectif désormais avoué de préserver la compétitivité des entreprises (et non plus pour préserver des emplois à tout prix ; cf. Schröder, pp. 71-78). Mais la réalisation de ces objectifs se heurte à une difficulté majeure : celle de ménager un nouvel équilibre qui permette de préserver la régulation au niveau de la branche tout en respectant les impératifs de flexibilité des entreprises. Or la multiplication des régimes dérogatoires vide progressivement de sa substance la norme de branche, et donc l'organisation même de la macro-régulation sociale allemande.

Le vrai défi, pour les syndicats comme pour le patronat, consiste à adapter à l'économie du savoir et de la connaissance un mode de régulation né avec l'ère industrielle. La tâche est herculéenne : il ne s'agit ni plus ni moins que de refonder ce « modèle rhénan » qui repose sur la co-décision de la société civile, mais de le faire dans un environnement mondial (globalisation) et européen (construction d'un modèle européen d'économie sociale de marché) qui dépossède les partenaires sociaux d'une grande partie de leur responsabilité comme de leur pouvoir de régulation. L'ampleur et la complexité de ce défi suffisent à expliquer certaines crispations sur un *statu quo* qui avait permis, quelque temps, de se bercer d'illusions rassurantes.

La quête de nouveaux équilibres pour refonder le « modèle rhénan »

« Il nous faut changer de mentalité, pour trouver un nouvel équilibre entre la responsabilité individuelle et la protection collective ». C'est en ces termes que le président de la République et ex-président du FMI, Horst Köhler (CDU), exposait, dans son discours

inaugural du 2 juillet 2004, le défi que doit relever aujourd'hui le modèle social allemand. Car c'est bien de la construction de nouveaux équilibres qu'il s'agit.

Institutionnels, d'abord. On présente volontiers l'Allemagne comme une « société du consensus ». Mais ce n'est là que la résultante d'une organisation contractuelle de processus décisionnels fondés sur le polycentrisme des lieux de décision. Au classique partage des pouvoirs entre exécutif et législatif s'ajoute une articulation institutionnelle impliquant la co-décision entre une multitude d'acteurs : les collectivités territoriales (*via* leur représentation à l'échelon de la fédération, le Bundesrat, les Länder co-déterminent la politique du gouvernement fédéral), les pouvoirs publics, et les corps intermédiaires représentant la société civile (fédérations professionnelles, fédérations patronales, syndicats). Pour le dire autrement : les mécanismes institutionnels de co-décision, en associant le politique, l'économique, le social – en un mot : l'ensemble des forces de la société – ont pour finalité de garantir l'équilibre des intérêts particuliers respectifs dans le respect de l'intérêt général, l'unité dans la diversité. La construction de cet équilibre implique nécessairement un dialogue permanent et se traduit par de longs ajustements successifs (avec souvent de longues phases de blocage).

Or ce subtil jeu d'équilibres est aujourd'hui fragilisé. La répartition des compétences législatives entre le Bund et les Länder s'est brouillée, menant à une centralisation rampante du pouvoir au profit du Bund ; dans le même temps, le calendrier électoral des Länder a transformé le Bundesrat en une instance d'opposition et de blocage. Une partie de l'immobilisme allemand trouve là sa source. Une commission a été créée en 2003 pour réviser le mode de fonctionnement du fédéralisme politique. En ce qui concerne le fédéralisme financier, passé d'une logique coopérative à une logique purement redistributive, les Länder ont décidé de le remettre à plat, mais en... 2019 seulement.

L'équilibre de la triade qui définit les orientations politiques allemandes, composée du monde politique, de la représentation du patronat et de celle des salariés, a fini par aboutir à une cartellisation des intérêts (« néo-corporatisme ») propice au *statu quo*. Mais de ce fait, la conciliation des intérêts entre travail, capital et acteurs politiques (intérêt général) au fondement de l'économie sociale de marché s'est grippée. En atteste l'échec patent des multiples Pactes pour l'emploi, sortes d'instances de concertation 'au sommet' lancés sous Helmut Kohl comme sous le premier gouvernement Schröder. Si dans un premier temps, ils avaient permis de poursuivre le 'traitement social' du chômage, ils se sont ensuite heurtés à l'inertie de partenaires sociaux aux prises avec leurs propres difficultés.

Les syndicats d'industrie unitaires de branche, tels qu'ils ont vu le jour après la guerre (Lattard, p. 61), sont confrontés à la régulation d'activités qui ne se laissent plus guère appréhender en termes de 'branche'. La 'métallurgie', par exemple, dépasse aujourd'hui le travail des métaux, incluant désormais l'électronique ou des services financiers qui sont venus s'y ajouter au gré de la globalisation et de la mutation des activités. Quant aux 'services', de création récente, ils commencent seulement à s'organiser, comme en atteste la constitution, par fusion, du géant des services ver.di en 2001. La désyndicalisation croissante est le reflet de ces changements. Elle s'accompagne de la 'non-organisation' d'environ la moitié de l'économie allemande, qui échappe de fait à la norme de branche. Car le partenaire institutionnel du syndicalisme dans la régulation de branche subit la même crise d'adaptation. Ver.di, par exemple, n'a pas d'homologue patronal. C'est tout l'équilibre du partenariat social qui doit être refondé aujourd'hui,

c'est-à-dire adapté à un environnement et des structures qui n'ont plus rien de comparable avec ce qu'ils étaient lors de la genèse du mode de macro-régulation économique et sociale allemand (cf. Lasserre, pp. 93-102). Cette phase de transition nourrit inerties et crispations, mais commence aussi à donner naissance à de nouvelles approches de la régulation, telles qu'on peut les observer chez IG Metall – qu'il s'agisse de la flexibilisation de l'organisation du travail et des modes de rémunération au sein des entreprises les plus exposées à la concurrence ou qu'il s'agisse plus généralement d'une réflexion sur le rôle du syndicalisme dans un modèle social en pleine mutation.

La société civile cherche, elle aussi, un nouvel équilibre. Son auto-organisation via la représentation organisée de ses intérêts que sont les fédérations professionnelles (*Verbände*) est elle aussi désormais en porte-à-faux. De gardiennes de l'intérêt général de leur branche qu'elles étaient à l'origine, celles-ci tendent à se transformer en 'lobbies' de défense d'intérêts purement catégoriels ou sectoriels (Pautrat, 2003). C'est là le double effet de la reconfiguration des branches comme de la progression de l'intégration européenne qui fait que les centres de décision se sont largement déplacés hors du territoire national vers les enceintes communautaires. La forte médiatisation de la société allemande (autre caractéristique structurelle liée au polycentrisme), et qui s'est accrue ces vingt dernières années avec la libéralisation des médias audiovisuels, favorise elle aussi l'éclatement des intérêts collectifs organisés au profit de revendications catégorielles isolées. Mais de ce fait, c'est le fondement même du « modèle rhénan » qui se trouve mis à mal : la quête permanente de l'équilibre entre intérêt général et intérêts particuliers.

Cette tendance est concomitante avec la mutation des valeurs qui confère au lien social une structuration nettement plus complexe aujourd'hui (cf. Appel, Schipperges, pp. 179-188) que voici trente ans, tant les styles de vie se sont diversifiés et individualisés. Confrontés à un environnement mouvant et insécurisant, constatant que leurs modes de régulation nationaux subissent de profonds changements, les Allemands se sentent quelque peu désorientés. « *Quel est le mal qui ronge notre pays ?* », se demandait Roman Herzog en 1997, poursuivant : « *Les gens se sentent dépassés par les innombrables changements nécessaires simultanément... le monde est en train de changer, il n'attend pas l'Allemagne. Mais il n'est pas trop tard. Un sursaut doit traverser l'Allemagne* ». Au sursaut, les Allemands ont ainsi longtemps préféré l'inertie, niant l'évidence conformément à un mécanisme psychologique analysé par le psycho-sociologue Leon Festinger en 1957 en prolongement de la théorie de la « perception sélective » de Lazarsfeld et Berelson. Connu sous le nom de « dissonance cognitive », il explique comment un individu ou un groupe, confronté à une information qu'il ressent comme contradictoire (dissonante) avec sa vision du monde ou ses convictions, fuit toute information susceptible d'accroître cette dissonance et se réfugie au contraire dans tout élément permettant de la réduire. Le fonctionnement du monde politique contribue par nature à entretenir ces réflexes d'auto-aveuglement, à *fortiori* en période électorale. Il aura fallu la lente maturation du constat que, malgré tous les efforts entrepris depuis trente ans pour le préserver, le modèle social allemand était non seulement devenu socialement injuste, mais aussi dommageable à la compétitivité de l'Allemagne et donc à son avenir, pour finir par enclencher un processus de changement des mentalités.

AINSI, L'ALLEMAGNE SE TRANSFORME – PROGRESSIVEMENT, adaptant pas à pas un cadre réglementaire et des cultures datant de l'ère industrielle aux mutations en cours pour trouver une compétitivité nouvelle dans l'ère du savoir. Le rythme des réformes est lent, souvent trop lent. Mais les décisions ne peuvent être prises qu'au prix d'un long processus impliquant tous les acteurs, y compris l'opinion, et fondé sur une grande transparence démocratique. Le polycentrisme des centres décisionnels, mais aussi le droit à l'information que garantit la Loi fondamentale à tout citoyen, repose sur un flux permanent d'information. Certes, au risque de voir les médias relater plus volontiers les dysfonctionnements que le banal cheminement d'une loi de réforme en cours d'ajustement. Mais en contrepartie, avec l'avantage d'une large diffusion des faits et arguments, ce qui entretient la prise de conscience des problèmes dans l'opinion et donne à chaque citoyen les moyens de s'investir dans le processus. C'est de cette manière que se construisent, dans la société allemande, le consensus et l'adhésion aux réformes. « *L'acceptation des réformes par la population est ... un processus d'apprentissage qui dépend des débats au sein de la société et des décisions politiques* », explique l'Institut für Demoskopie d'Allensbach.

C'est de la même manière que la grogne de l'opinion trouve à s'exprimer légitimement. Bien que les Allemands aient aujourd'hui compris la nécessité des réformes, les sacrifices leur pèsent. Et ils sont impatients d'en voir les fruits. Surtout, ils se perdent quelque peu dans la complexité des chantiers qui doivent aujourd'hui être presque tous ouverts en même temps, tant ils se sont accumulés. Mais une société médiatique permet aussi, en favorisant l'expression, de canaliser les contradictions de l'opinion comme des acteurs économiques, sociaux ou politiques, elles-mêmes manifestation d'une profonde mutation culturelle. « *Personne n'a encore toutes les réponses aux innombrables questions actuellement en suspens. Mais il importe que, en tant qu'individu et en tant que société, nous restions capables d'apprendre* », expliquait Horst Köhler dans son discours inaugural. Société apprenante par définition, l'Allemagne a amorcé sa transition vers la société du savoir.

Indications bibliographiques

- BOURGEOIS I., « L'argent des Allemands », *Regards sur l'économie allemande*, n° 67, juillet 2004
- BOURGEOIS I., « Inerties et volonté de réformes », in DEMESMAY C., STARK H. (eds), *Qui dirige l'Allemagne ?* Villeneuve d'Ascq, 2005
- COMMUN P. (dir.), *L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, Cergy-Pontoise, 2003
- DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, *Fortschritte beim Aufbau Ost. Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, 2002
- HENZLER H., SPÄTH L., *Sind die Deutschen noch zu retten? Von der Krise in den Aufbruch*, Munich, 1993
- LAMBSDORFF O., *Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*, Bonn, 1982
- NOLTE P., *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*, Munich, 2004
- PAUTRAT M.-H., « Lobbying en crise : la fin de l'intérêt collectif ? », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 60, mars 2003
- SINN H.-W., *Ist Deutschland noch zu retten?* Munich, 2003
- « Veränderungen im Reformklima », juillet 2003 (www.demoskopie.de, rubrique 'Aktuelle Studien').

Mutation des valeurs : les Allemands, l'Europe et la mondialisation

Cornelia Appel, Michael Schipperges

*L'introduction de l'euro a rendu l'Europe littéralement 'palpable' ; l'élargissement de l'UE a modifié l'horizon des Européens ; l'intégration du marché communautaire, mais aussi la globalisation des activités transforment les modes de fonctionnement politiques et économiques, forçant aujourd'hui les réformes structurelles... Quelle est l'attitude des Allemands face à ces changements ? Comment les mutations socioculturelles observées outre-Rhin influent-elles sur les mentalités ? Quelles évolutions laissent-elles entrevoir ? La présente analyse s'appuie sur la méthodologie développée par l'institut Sinus Sociovision et ses recherches sur le long terme dans le domaine de la mutation des valeurs et du cadre de vie...**

Les Allemands d'aujourd'hui sont 'normaux' et 'modernes'. Ils sont individualistes, hédonistes et pluralistes – ni plus ni moins que leurs voisins immédiats en Europe. Second constat : non seulement ils ont tourné le dos aux valeurs de soumission et de devoir, leur préférant celles du plaisir et de la réalisation de soi ; mais cette mutation a atteint un degré tel de diffusion (ces valeurs sont celles d'une grande *majorité* de la population) et de profondeur (elles structurent les *identités* individuelles) qu'on peut en conclure à son irréversibilité. Ainsi par exemple, entre 1982 et 2002, la part des Allemands partageant fondamentalement ces valeurs souvent caractérisées de « prussiennes » (devoir, discipline, obéissance), s'est réduite plus que de moitié : elle est tombée de 49 % à 23 %. Les Allemands ont lâché depuis longtemps les vieux particularismes germaniques pour la nouvelle normalité ouest-européenne.

Les Allemands ont pour horizon mental l'Europe et le monde

Appliqué à l'Europe, cela signifie que, jusque dans l'échelon culturel de la vie quotidienne, le cadre national qui détermine les modes de vie et de pensée est aujourd'hui bien trop étroit pour que puissent encore y trouver place les nouveaux schémas d'orientation dominants où, parallèlement à l'aspiration à la réalisation individuelle, des notions comme *l'autonomie*, la *flexibilité* et la *multi-optionnalité* jouent désormais un rôle éminent. Le monde internationalisé, globalisé, dont participe tout naturellement l'Europe en cours d'intégration, est bien plus intéressant, varié, passionnant, il promet tant d'expériences et de choix (voyages, biens de consommation par exemple), et offre de ce fait un tel éventail de possibles à l'épanouissement personnel qu'il n'est plus possible aujourd'hui de concevoir un autre horizon mental.

* Version actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 59, décembre 2002 (traduction : I. Bourgeois)

A cela s'ajoute que les Allemands ont *toujours le même rapport ambigu à la Nation*. Encore aujourd'hui, le national-socialisme constitue la 'sinistre époque', cet anti-repère de la conscience historique auquel tout allemand se voit confronté, qu'il le veuille ou non. Certes, la réunification a contribué à modifier les choses : nombre d'Allemands (de l'ouest) l'ont ressentie comme une lourde charge économique, mais en même temps, ainsi que le révèlent nos enquêtes psychologiques, ils l'ont vécue aussi comme un 'pardon' accordé par l'Histoire, comme une sorte de « grâce de la naissance tardive ». Par la grâce de l'unification, ce « passé qui ne veut pas appartenir au passé » s'est transformé en un passé pré-historique qui n'a plus grand-chose à voir avec la réalité vécue d'aujourd'hui. Mais l'Allemagne demeure une patrie difficile, qui interdit à la plupart de ses citoyens de s'y identifier pleinement. Dès lors, pour beaucoup d'Allemands, et pas seulement les plus jeunes, la référence européenne (l'identité d'Européen) permet une projection identitaire indéniablement plus positive et moderne que ne pourra jamais l'offrir l'identité allemande. Ainsi, 35 % des Allemands affirment se reconnaître dans cette assertion : « *Je dirais que je suis plutôt un citoyen du monde qu'un citoyen de mon pays* » (Sinus Sociovision, 2002).

On comprend dès lors pourquoi, malgré toutes les voix de Cassandre, l'euro a été accueilli avec sérénité au début de 2002. On a même pu observer, tout au début, que la nouvelle monnaie suscitait une fascination mue par l'instinct de jeu ; mais elle a rapidement cédé la place à l'habitude, favorisée par la mise en avant des avantages pratiques (« *c'est tellement plus facile de payer à l'étranger* »). Mais bientôt, la perception subjective de l'augmentation du coût de la vie prend le dessus, et les discussions sur le « *Teuro* » (jeu de mots construit sur l'assonance avec *teuer* : cher) et « l'inflation ressentie » occupent le devant de la scène. Puis d'autres préoccupations prennent le relais : inondations en Allemagne de l'est, élections au Bundestag. Au milieu de l'année 2002, une forte minorité (44 %) d'opinions positives (et plutôt positives) de l'euro s'opposait à une courte majorité (56 %) d'opinions plus sceptiques (Sinus Sociovision, 2002). Cela s'explique presque exclusivement par le fait que nombre de ménages imputaient à l'euro le renchérissement du coût de la vie et leur situation financière tendue. Il faut se garder de mésinterpréter ces résultats : ils ne permettent pas d'en conclure à un quelconque euroscepticisme.

De la tradition à la Seconde époque moderne : 1950-2004

Dans les années 1950, l'Allemagne (de l'ouest) était une société consensuelle et conformiste. Après la guerre, on n'aspirait qu'au calme et à la paix, on voulait manger à sa faim puis, un peu plus tard, on appelait de ses vœux une prospérité modeste, mais croissante. La génération de la guerre prisait les vertus allemandes traditionnelles, « prussiennes » : soumission, sens du devoir, discipline, obéissance. Bien que ces valeurs aient été instrumentalisées par le régime hitlérien pour mener les Allemands à la guerre et qu'elles aient mené droit à la catastrophe, elles ont trouvé, par la force des choses, un second emploi lorsqu'il s'est agi de sortir le pays de la misère où il s'était lui-même plongé et d'entamer la reconstruction. De nos jours, ces valeurs-là caractérisent toujours les orientations profondes du *segment traditionnel* de la société.

Dans les années 1970, une lame de fond bouleverse violemment les références et jusqu'à l'ordre social. La *génération de 1968* se révolte contre l'univers des parents et

des grands-parents, mettant en cause à la fois les valeurs de soumission au devoir des uns et le matérialisme consumériste des autres. De nouvelles maximes font leur apparition : spontanéité, liberté, quête de soi, auto-réalisation. Seules quelques personnes les auront mises en œuvre radicalement. Mais sur le long terme, elles ont plus durablement modifié la société allemande que toutes les mutations précédentes. En effet, cette cohorte, qui est loin de se composer exclusivement d'ex-activistes 68ards, a fourni la génération de décideurs aujourd'hui au pouvoir dans le monde politique, économique et culturel. Leurs représentants donnent le ton au sein du gouvernement de coalition SPD/Verts, mais aussi, dans une proportion croissante, au sein de l'opposition. Désormais, se réaliser et jouir de la vie sont des buts que, à l'exception du segment traditionnel, partagent plus de 70 % des Allemands (Sinus Sociovision, 2001). Ces valeurs constituent aujourd'hui un fonds commun.

Le mouvement de révolte des étudiants était d'abord dominé par la critique de la société de consommation et le matérialisme consumériste, conformément au paradigme du *postmatérialisme* d'Inglehardt. Le « terrorisme consumériste » était omniprésent ; les grands magasins incendiés par la Bande à Baader n'étaient que la manifestation extrême de la résistance contre lui. Toutes les nouvelles mouvances sociales nées à cette époque (mouvements alternatifs, écologistes, féministes, pacifistes) partageaient un même ascétisme foncier.

Dès les années 1980, il apparut que l'accélération du processus de modernisation de la société, dont les 68ards n'étaient qu'un symptôme particulièrement spectaculaire, avait aussi un effet moteur sur la prospérité économique. L'individu qui se libérait du carcan de la tradition, qui cherchait à jouir spontanément et immédiatement de la vie, sa quête d'originalité et de distinction dans son style de vie, tout cela générait d'innombrables besoins nouveaux – autant d'impulsions pour le boom économique de cette période. Et de fait, presque toutes les manifestations de *l'hédonisme consumériste* des « folles années 1980 » n'étaient que le prolongement de la dynamique déclenchée par la révolte des années 1970 : du principe du « Vivre aujourd'hui, payer demain » à l'instrumentalisation de la sexualité à des fins publicitaires et commerciales, en passant par diverses modes vouées à « l'esprit du temps » (*Zeitgeist*).

La transition vers la société de l'information dans les années 1990 marque l'avènement de la *Seconde époque moderne*, en Allemagne comme ailleurs. L'accélération des mutations technologiques, la démultiplication des moyens de communication et des informations dans le fil de la révolution numérique se traduisent par des mutations massives de la société. La multiplication des alternatives et des possibles accroît parallèlement la *complexité*, l'*opacité* et le *caractère virtuel* du quotidien. Mais dans le même temps, l'éventail des modes ou projets de vie s'élargit. S'y ajoutent la transformation de l'Europe de l'Est et la fin d'une vision bipolaire du monde où s'opposaient socialisme et capitalisme. Sous ces effets, les structures sociales établies se délitent, les convictions les plus fermes se trouvent ébranlées, et tout projet de vie linéaire semble désormais impossible. Accumulation de paradoxes, rétroactions multiples et imprévisibles, risques incalculables : telles sont les caractéristiques de la vie moderne. Les stratégies d'adaptation des individus à ces nouveaux défis, la manière dont ils les affrontent, varient largement selon l'âge, le niveau de formation, la situation sociale et l'appartenance aux divers milieux. La dynamique socioculturelle actuelle peut se décrire comme un champ où

s'affrontent principalement trois forces : *autonomie*, *régression* et *refus* – autant de tendances lourdes de la Seconde époque moderne.

Les tendances lourdes de la Seconde époque moderne

Par *autonomie*, nous entendons la volonté d'un individu d'auto-déterminer sa vie dans un monde de plus en plus complexe et opaque. C'est l'attitude la plus caractéristique de la dynamique socioculturelle à la fin des années 1990 et au début du XXI^e siècle. Elle est particulièrement prononcée dans les milieux *leaders* : établis, postmatériels et *modern performer*. Ces élites et futures élites observent attentivement les mutations socio-économiques mondiales, comptant prendre part activement à ces processus. Elles veulent gérer leur vie et contribuer à façonner leur environnement (professionnel ou privé) conformément à leurs propres idées. En effet, lorsque les normes et structures sociales établies se délitent, prendre soi-même les choses en main devient une nécessité – en même temps qu'une opportunité. Les notions-clefs sont alors : participation, responsabilité individuelle et confiance en soi. Régner en souverain sur sa propre vie revient ainsi à 's'inventer soi-même'. Dans un environnement de plus en plus imprévisible, le Moi reste la dernière instance sur laquelle fonder la confiance. Ces milieux considèrent donc l'information, la qualification, le savoir et l'expérience comme les compétences-clefs pour affronter les nouveaux défis.

De plus, nous avons constaté que *l'intuition* joue un rôle croissant. Tous ces Allemands qui aspirent à 'diriger' leur vie comme ils l'entendent considèrent aujourd'hui comme normale l'impossibilité d'aborder rationnellement, selon une seule approche analytique, la grande complexité des mécanismes régissant les processus et leurs rétroactions sur leur cadre de vie. Dès lors, la confiance qu'ils ont dans leur capacité intuitive à 'voir juste' et à prendre d'instinct les bonnes décisions apparaît le plus souvent comme la seule voie pour sortir de ce dilemme que créent la pléthore d'informations futiles ou contradictoires et la masse d'options qu'elle propose à l'action. Paradoxalement, moins il y a de certitudes, plus la sérénité et la confiance en l'avenir augmentent : dans cette multitude des possibles, il doit bien y avoir la 'bonne solution' – voilà de quoi se nourrit cette assurance que 'tout finira bien'. Soit dit en passant, rien n'illustre mieux à quel point les Allemands d'aujourd'hui sont loin des clichés établis que ce constat : pour ce large segment moderne qui s'étend jusque dans les élites, l'intuition et la sérénité comptent désormais parmi ces vertus qu'on croit les mieux à même de permettre de maîtriser la situation.

Cette première tendance ne caractérise bien sûr pas tous les Allemands pareillement. Certains groupes, notamment dans le segment traditionnel et parmi les modernistes au bas de l'échelle sociale, se sentent dépassés ou menacés dans leur mode de vie par les mutations sociales. Ils peuvent être considérés comme les *perdants de la modernisation*, à l'inverse de ces groupes portés par l'autonomie et qui sont, eux, les gagnants de la modernisation. On peut observer chez eux deux stratégies défensives d'adaptation.

Dans le segment traditionnel, ce sont surtout les plus âgés que les mutations sociétales désorientent : ils ont comme l'impression d'avoir 'décroché'. Cela est particulièrement vrai pour la génération d'après-guerre, celle de la reconstruction, qui s'était longtemps considérée comme le centre par excellence de la société car elle était persuadée d'avoir contribué, grâce à ses valeurs et ses vertus, à la prospérité économique comme à

la réputation de la République fédérale. Elle s'estime aujourd'hui littéralement mise hors-jeu, voire déconsidérée, et réagit en se *repliant sur elle-même* et se concentrant sur son environnement personnel immédiat. Elle cultive la nostalgie d'un 'monde meilleur', celui d'autrefois, et cherche dans un monde devenu trop complexe à se raccrocher à des orientations clairement identifiables ; cela la rend perméable aux discours simplificateurs et aux solutions simplistes.

A l'opposé, les jeunes modernistes au bas de l'échelle sociale adoptent, eux, une attitude de *rejet*. Se refusant à se conformer au credo de performance, ils choisissent démonstrativement de vivre dans des subcultures qu'ils ont eux-mêmes définies et, avec un sens aigu de la provocation pour certains, mettent en spectacle leur différence, érigant en style de vie cet 'être autrement'. Mais en même temps, ils se cramponnent comme par défi aux bénéfices qu'ils peuvent tirer d'un consumérisme hédoniste. Ils se concentrent sur le présent, vivent au jour le jour, refoulant du mieux qu'ils peuvent toute projection dans l'avenir. Pour eux, c'est la réalisation des désirs qui confère son sens à la vie, du plaisir immédiat à la distraction ou au divertissement.

Le « nouveau centre » : positif et moderniste, mais très frileux

Alors que jusqu'ici nous avons retracé les mutations des valeurs en nous penchant sur les extrêmes (milieux *leaders*, traditionnels et jeunes modernistes au bas de l'échelle sociale), nous allons désormais nous concentrer sur le « nouveau centre » – une notion récurrente mais rarement comprise dans sa portée.

Ce « nouveau centre » constitue le *mainstream* ; c'est un milieu moderniste, hautement qualifié, dont les valeurs dominantes sont la réussite professionnelle et la reconnaissance sociale, un consumérisme conforme au standard de vie et un mode de vie bien réglé. C'est le Sinus-Milieu du « centre petit-bourgeois » : il a une approche positive des mutations et de la modernisation en cours, mais il n'en nie pas les risques réels ou potentiels pour la vie de chacun. Certes, ce milieu considère comme une chance les multiples choix qui s'ouvrent dans le fil de la libéralisation et de la déréglementation, et a intégré dans sa vie quotidienne l'ensemble des modes de communication dans la société de l'information et des médias qu'il consomme largement. Il a également une approche positive de l'intégration européenne et de la mondialisation. Mais dans le même temps, il perçoit les effets négatifs de ces évolutions : les mutations économiques apportent aussi la menace du chômage ou de la perte du statut et des standards sociaux. Les crises et problèmes sociaux mondiaux se répercutent en effet dans la vie quotidienne et l'environnement immédiat, sous la forme par exemple d'une immigration croissante ou de l'émergence de foyers de violence et de déstructuration sociale jusque dans les centres des grandes villes.

C'est un milieu ambivalent. D'un côté, les individus veulent participer de ce monde moderne, globalisé : en consommer les produits, y voyager et le découvrir *via* Internet. De l'autre, ils souhaitent protéger le plus possible leur environnement immédiat de la contamination par les problèmes mondiaux. D'un côté, ils se réjouissent de l'individualisation et de la diversification des styles de vie, synonymes de libertés supplémentaires et de nouveaux possibles. De l'autre, ils redoutent les réformes et changements douloureux que mettent à l'ordre du jour les processus mondiaux de libéralisation et de dérégulation. Autrement dit : la fenêtre sur le monde s'est considérablement agrandie ; mais

face à toutes ces tempêtes qu'elle permet désormais de voir, on préfère la garder soigneusement fermée pour rester à l'abri. Un seul indicateur de tendance permet de comprendre l'ampleur du phénomène : depuis le milieu des années 1990, deux fois plus d'individus déclarent adhérer totalement à l'assertion « *bonheur et prospérité pour moi et les miens, c'est tout ce que je désire* ». Le taux de réponses est passé de 19 % en 1994 à 42 % en 2002 (Sinus Sociovision, 2002).

Le comportement des Allemands face aux réformes

En 2004, pour la troisième année consécutive, le climat est réservé, et l'opinion morose. Pas moins de 40 % des Allemands estiment aujourd'hui que leur situation financière s'est détériorée au cours des cinq dernières années. Quant à l'impression de faire partie des perdants des mutations de l'économie et de la société, elle s'est étendue depuis à une large partie du « nouveau centre » de la population, autrement dit : du *mainstream*.

Un observateur hâtif en identifie vite les raisons : la loi Hartz IV, la réforme de l'assurance maladie, la vague de licenciements chez Opel ou Karstadt, etc. Ces thèmes, qui font la une des médias, pèsent bien entendu sur le moral des Allemands. Mais dans le même temps, un nombre croissant d'entre eux ressent un profond dilemme. D'un côté, s'inquiétant de l'évolution macroéconomique, ils sont convaincus que la situation individuelle des ménages ne pourra s'améliorer qu'avec le retour de la croissance. Et de ce fait, le programme de réformes du gouvernement Schröder, qui consiste à réduire les prestations sociales et à alléger le poids des prélèvements pesant sur les entreprises, trouve parfaitement leur assentiment. D'un autre côté, les effets de ces réformes sur leur manière de vivre et leur niveau de vie individuel les préoccupent de plus en plus vivement.

Pendant un temps, les Allemands ont, il est vrai, donné clairement priorité à un cap de politique économique dédiée au retour de la prospérité et au développement de la compétitivité de leur pays. Mais depuis que la réforme de l'Etat social occupe réellement l'agenda politique et que les réformes structurelles annoncées (cf. Hartz IV) sont effectivement mises en œuvre, un nombre croissant d'entre eux redoute désormais que cette politique n'aboutisse à une remise en question des principes fondateurs mêmes du « capitalisme rhénan ». C'est ainsi qu'on observe depuis, parallèlement à la préoccupation quant à l'évolution conjoncturelle, un regain d'inquiétude quant à l'avenir de l'Etat social – et partant, le désir renforcé d'en préserver le plus d'éléments possibles. Certes, la plupart des Allemands ont fait leurs adieux depuis longtemps à l'idée d'une croissance comme d'une hausse quasi-naturelles de leur niveau de vie, mais dans le même temps, ils partagent le profond désir de préserver au moins le niveau de prospérité auquel ils sont accoutumés. Or la crainte que cette aspiration ne se révèle utopique accroît leur sentiment de malaise.

Ce malaise nourrit la morosité des ménages comme cette faiblesse persistante de la consommation outre-Rhin. Les seuls facteurs conjoncturels ne suffisent pas à expliquer l'actuelle « crise de la consommation ». Certes, la (légère) baisse des revenus (surtout dans la population des moins qualifiés) et l'angoisse face à l'avenir (qui se traduit par un taux d'épargne en progression) contribuent au recul de la demande. Mais un autre facteur tout aussi important entre en jeu ; ses effets, insensibles aux variations conjoncturelles, se manifestent sur le long terme, car il est d'ordre socioculturel. Après plus de

quatre décennies de prospérité et d'abondance matérielle, la consommation a perdu une grande partie de son charme. La plus-value émotionnelle liée à la consommation, c'est-à-dire tout ce qui, naguère, faisait de l'acte d'achat comme de la propriété d'un bien une expérience fascinante et particulière, s'est largement diluée, ne subsistant plus que dans quelques rares domaines. Elle a cédé le pas à un réalisme prosaïque qui privilégie aujourd'hui les *basics* : ces choses souvent les plus simples qu'on considère comme les plus importantes, et par-delà, les 'vraies' valeurs. Voilà ce qui nourrit la tendance actuelle : constance et fidélité, par exemple dans les relations interpersonnelles, moins d'indifférence dans les décisions courantes, l'importance des rituels, anciens et nouveaux, pour structurer le quotidien. L'attachement aux petites joies simples de la vie a relayé l'hédonisme brut de naguère, avec sa quête incessante de plaisirs et distractions toujours nouveaux.

La dynamique socio-culturelle de la société allemande se caractérise actuellement par une sorte de processus de retour conscient aux sources et que nous appelons « *Re-Grounding* ». Comme il n'est pas possible d'échapper à la complexité croissante de la vie quotidienne ni aux effets ou contraintes de la globalisation, chacun tente d'opposer à ces tendances un nouvel équilibre en se recentrant sur ces domaines de la vie qu'il reste donné à chacun d'organiser librement selon ses propres choix. Pour rester performant et savoir s'adapter en permanence aux exigences d'une compétitivité qui requiert une grande flexibilité individuelle, il faut disposer de points d'ancrage, d'un système de repères sûrs permettant de s'orienter et apportant la sécurité. Après de nombreuses années au cap mouvementé, après le pic euphorique de la « nouvelle économie », puis le choc du 11 septembre, on cherche maintenant à toucher terre. Et chacun se concentre en conséquence sur son environnement immédiat. Personne n'attend plus de la sphère politique ou du monde économique qu'ils produisent des miracles. L'évidence s'est imposée : chacun doit prendre ses responsabilités et développer ses qualités d'initiative personnelle. La dernière instance sur laquelle on puisse encore se reposer reste dès lors le Moi. Mais ce Moi, il convient de l'entretenir tout en le préservant ; il convient de ménager ses forces. C'est ainsi qu'aujourd'hui, les plus jeunes, surtout, redécouvrent la sphère privée et sa vocation : celle d'un havre de paix, d'un lieu réconfortant où on se ressource pour y puiser force et sérénité.

VERRIONS-NOUS LÀ S'ESQUISSE UN NOUVEAU CONSERVATISME, nourri de la nostalgie d'un passé idéalisé ? Quelles perspectives d'avenir attendre d'une société qui redécouvre les rituels anciens, qui aspire à une organisation lui offrant des structures et un cadre d'orientation rassurants, et où on peut observer la renaissance, à première vue du moins, des vertus « prussiennes » ancestrales ? Nos études et enquêtes psychologiques ont révélé que ce « recours » à des valeurs éprouvées repose au contraire sur des motivations fort pragmatiques. Les règles prévisibles, les structures établies, les valeurs simples, sont tout banalement le moyen de rendre la vie plus simple. Dans ce contexte, les « vieilles » valeurs sont remises à l'ordre du jour, mais chargées de connotations nouvelles : les notions « d'ordre et de probité » ne signifient plus discipline et obéissance aveugles ; elles traduisent dorénavant le désir intense d'un monde aux structures un peu plus prévisibles et transparentes. Si on 'réanime' aujourd'hui ces valeurs après les avoir ainsi 'revisitées', c'est pour leur fonction strictement utilitaire et parce qu'elles

apportent des réponses dans une situation donnée. Elles ont été entre-temps vidées de toute connotation morale et moralisante. Moins que jamais dans leur histoire, les Allemands ne se laisseraient déposséder des acquis fondamentaux de l'époque moderne : la liberté individuelle comme l'aspiration à un mode de vie encourageant le développement personnel et permettant de profiter pleinement des joies de l'existence.

Indications bibliographiques

- BECKER U., « Von den wilden 80ern in die unübersichtlichen 90er Jahre », in *form. Zeitschrift für Gestaltung*, n° 132, N-1990
- BECKER U., BECKER H., RUHLAND W., *Zwischen Angst und Aufbruch. Das Lebensgefühl der Deutschen in Ost und West nach der Wiedervereinigung. Ein Forschungsbericht der Institute Sinus und polis im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Düsseldorf, 1992
- Die Älteren. Zur Lebenssituation der 55- bis 70jährigen. Ein Forschungsbericht des Sinus Instituts, zusammen mit der Infratest Sozialforschung und Horst Becker, im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, 1991
- Die verunsicherte Generation. Jugend und Wertewandel. Ein Bericht des Sinus Instituts im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit*, Opladen, 1983
- DUVE F. (ed), *5 Millionen Deutsche: „Wir sollten wieder einen Führer haben...“. Die Sinus-Studie über rechtsextremistische Einstellungen bei den Deutschen*; Reinbek, 1981
- FLAIG B. B., « Soziale Milieus », in *Lexikon der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit*, Munich, 2000
- FLAIG B. B. et al., « Frauen-Lebenswelten. Rollenwandel und Soziale Milieus in Deutschland », in REIGBER D. (ed), *Frauen-Welten*, Düsseldorf, 1993
- FLAIG B. B., UELTZHÖFFER J., « Spuren der Gemeinsamkeit ? Soziale Milieus in Ost- und Westdeutschland », in WEIDENFELD W. (ed), *Deutschland. Eine Nation – doppelte Geschichte*, Cologne, 1993
- HOMMA N., « The Continued Relevance of Cultural Diversity », in *Marketing and Research Today*, ESOMAR, Amsterdam, 1991
- HOMMA N., UELTZHÖFFER J., « The Internationalisation of Everyday Life Research : Markets and Milieus », in *Marketing and Research Today*, ESOMAR, Amsterdam 1990
- INGELHARD R., *The Silent Revolution*, Princeton, 1977
- NOWAK H., BECKER U., « The Everyday Life Approach as a New Perspective in Opinion and Marketing Research », in *Marketing and Research Today*, ESOMAR, Amsterdam, 1981
- NOWAK H., FLAIG B. B., *Der Wertewandel und seine Folgen. Hedonismus und Individualisierung in Westdeutschland*, Heidelberg, 1991
- SCHIPPERGES M., « Sinus Sociovision erfasst europäische Milieus », in *Horizont* 37/1999
- SCHIPPERGES M., « Lebensweltforschung », in *Lexikon der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit*, Munich, 2000
- WIPPERMANN C., « Die kulturellen Quellen und Motive rechtsradikaler Gewalt », in *Jugend & Gesellschaft*, (ed : Katholische Sozialethische Arbeitsstelle e.V., Hamm), n° 1/2001.

Le présent article est basé sur les trois principales orientations de recherche de l'institut Sinus Sociovision :

- une approche ethnologique des réalités sociales dans les sociétés modernes et le modèle des Sinus-Milieus® qui en est issu ;
- le programme 3SC® de veille des mutations socio-culturelles ;
- les études sur la culture politique, sur les extrémismes de gauche et de droite, et sur les consciences historiques et nationales.

Les données chiffrées de cet article sont extraites des enquêtes annuelles *3SC Trendforschung Deutschland* [Base : N=2000 individus représentatifs de la population germanophone de 14 ans et plus en Allemagne] et *Sinus-Milieuforschung* [Base : N=59 000 individus représentatifs de la population germanophone de 14 ans et plus en Allemagne].

Démographie et compétitivité

Stefanie Wahl

*Lors du sommet de Lisbonne, en mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement européens s'étaient fixé un objectif ambitieux à l'horizon 2010 : faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique » du monde. A l'origine de ce qu'il est convenu d'appeler la « stratégie de Lisbonne », il y avait un constat : l'écart se creuse entre la dynamique de croissance de l'UE et celle de l'Amérique du Nord comme de l'Asie. L'Europe doit en effet affronter le double défi d'une population qui ne croît plus que faiblement et, surtout, qui vieillit. **

D'ores et déjà, il faut reconnaître que l'objectif de Lisbonne ne pourra pas être atteint ; et ce, pour de multiples raisons. L'une d'entre elles, et non des moindres, réside dans l'évolution démographique : le vieillissement inexorable de la population européenne bride la dynamique de croissance de l'UE, notamment en générant des valeurs et des modes de comportement inconciliables avec l'objectif ambitieux de Lisbonne. L'accélération attendue du vieillissement après 2010 contribuera en outre à tasser la compétitivité européenne pour de longues années. On peut se consoler à l'idée que d'autres régions du monde, comme la Chine ou l'Asie du sud-est, sont confrontées elles aussi au vieillissement démographique, bien qu'avec un certain décalage dans le temps. Mais une fois de plus, l'Europe joue un rôle de précurseur dans une évolution mondiale, ce qui fait de la maîtrise du problème démographique une priorité absolue pour l'UE. Les Etats membres devraient dès lors se préparer plus systématiquement que par le passé à affronter le défi d'une population en recul et de plus en plus âgée.

Le défi démographique

L'Europe, plus précisément l'UE, subit déjà une profonde mutation démographique. Certes, la population européenne a augmenté de 70 millions de personnes entre 1970 et 2005 pour passer de 656 millions à 726 millions. Mais dans le même temps, elle a beaucoup vieilli : au cours des 35 dernières années, l'âge médian est passé de 32 à 39 ans. Et alors que la part des moins de 20 ans s'est réduite d'un gros tiers à un petit quart, celle des plus de 59 ans est passée d'un bon sixième à un cinquième de la population totale. Les chiffres absolus sont encore plus parlants : le nombre des Européens de plus de 59 ans s'est accru de 49 millions ; celui des plus de 79 ans a doublé, passant de près de 11 à désormais 21 millions. Dans le même temps, le nombre des moins de 20 ans reculait de 56 millions. Le pays le plus fortement touché par cette évolution est l'Allemagne : un quart de la population a aujourd'hui plus de 59 ans (un cinquième en 1970),

* Version remaniée et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 70, mars 2005 (traduction : I. Bourgeois)

et seulement un bon cinquième moins de 20 ans (contre 30 % auparavant). L'âge médian est passé en conséquence de 34 ans à 42 ans.

Evolution de la population allemande 1900 - 2050

Source : Statistisches Bundesamt, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung mit jährlicher Nettozuwanderung von 200 000, et IWG BONN (www.iwg-bonn.de).

Ce vieillissement a pour cause la conjonction de deux tendances : d'un côté des taux de natalité en faible croissance, voire en recul ; de l'autre, une hausse de l'espérance de vie. Alors qu'en 1970, une Européenne donnait naissance à 2,3 enfants en moyenne, ce qui permettait d'assurer le renouvellement de la population, elle ne met plus aujourd'hui que 1,4 enfant. Aujourd'hui donc ne naissent que les deux tiers du nombre d'enfants qui serait nécessaire pour assurer le maintien du niveau de population. S'ajoute à cela qu'en 1970, l'espérance de vie à la naissance atteignait en moyenne un peu plus de 71 ans ; elle est aujourd'hui de 74 ans. Certes, les disparités régionales sont fortes au sein de l'Europe : les PECO enregistrent les plus faibles taux de natalité, les pays ouest-européens ayant l'espérance de vie la plus élevée. Mais il n'en reste pas moins que toute l'Europe est confrontée au vieillissement démographique et, à plus ou moins brève échéance, au recul de sa population.

Si, conformément aux prévisions, le taux de natalité reste inchangé d'ici 2050, que l'espérance de vie progresse à 81 ans en moyenne et que quelque 52 millions d'étrangers (chiffres nets) immigreront en Europe, la population européenne comptera à terme 597 millions de personnes – soit 129 millions de moins qu'actuellement. Un large tiers de ces personnes aura alors plus de 59 ans, et un sixième seulement, moins de 20 ans.

La structure de la pyramide des âges se sera alors inversée par rapport à 1970. Pour le dire autrement : le nombre des plus de 59 ans sera supérieur de 72 millions à son niveau actuel ; pour moitié, cet accroissement sera imputable aux plus de 79 ans.

Evolution de la population européenne 1970 – 2050 selon l'OCDE

Avec un âge médian de 48 ans en 2050, l'Europe sera alors bel et bien un « vieux continent ». Les Américains, en comparaison, seront alors presque aussi jeunes que les Européens d'aujourd'hui : leur âge médian sera alors de 40 ans, la part des personnes âgées dans la population s'élèvera à 26 % seulement – soit le taux qu'atteindra l'Europe dès 2020. Bien que le vieillissement démographique les affecte eux aussi, les Indiens seront plus jeunes que les Américains, avec un âge médian de 38 ans. Quant aux Chinois, à l'inverse, leur âge médian se situera à 44 ans en 2050 ; c'est là l'effet de la sévère politique de limitation des naissances à 1 enfant par foyer. Certes, avec 30 %, la part des plus de 59 ans dans la population chinoise restera inférieure à la nôtre, mais en l'espace de 45 ans, elle aura triplé, traduisant l'accélération du vieillissement démographique – un phénomène qui va poser à la Chine des problèmes quasi-insolubles dans les décennies à venir.

Les conséquences du vieillissement démographique

La tendance au recul de la population européenne et, plus encore, la modification durable de la structure de sa pyramide des âges, auront des conséquences dramatiques qui affecteront l'économie et la société dans leur ensemble. Car elles ne seront pas seulement d'ordre objectif, mais aussi de nature subjective étant donné qu'elles influenceront sur les comportements et les valeurs des Européens. Dans un premier temps, les Européens

devront concentrer leurs efforts sur la gestion de ces mutations démographiques, ce qui monopolisera leur énergie. En conséquence, l'Europe verra se réduire son influence comme sa compétitivité internationales. Mais si à moyen terme, et même sur le long terme, elle parvient à s'adapter à la nouvelle donne démographique, sa population sera mieux armée pour l'avenir que nombre de ses concurrents non européens qui, eux, n'en seront alors qu'au stade où ils commenceront à affronter les mutations induites par le vieillissement.

Arithmétiquement, dans un contexte mondial de croissance démographique, l'Europe comptera moins. Alors qu'aujourd'hui, les Européens représentent 11 % de la population mondiale, ils ne seront plus que 7 % en 2050. Le poids économique de l'Europe diminuera en conséquence, sous le double effet des mutations démographiques et de la montée en puissance des économies émergentes chinoise et indienne. Or l'ampleur de sa perte de compétitivité mondiale dépend essentiellement de la capacité de l'Europe à adapter ses structures et institutions à une population vieillissante et en recul, comme à compenser les déficits et handicaps liés à cette évolution.

Celle-ci affectera directement le potentiel de main d'œuvre : en 2050, la population européenne en âge de travailler (les personnes de 15 à 64 ans) aura reculé de 146 millions par rapport à son niveau actuel, soit une diminution de 29 %. Même si tous les Etats membres allongent la durée de la vie professionnelle, incitent massivement les femmes à entrer dans la vie active et réduisent le chômage, le nombre des actifs sera toujours inférieur en 2050 à ce qu'il est actuellement. Or dans le même temps, ceux-ci devront subvenir aux besoins d'un nombre nettement accru de personnes ayant cessé leur activité. Alors qu'aujourd'hui, on compte 23 personnes de plus de 65 ans pour 100 Européens âgés de 15 à 64 ans, ce nombre aura plus que doublé en 2050. Mais ces moyennes masquent de fortes disparités au sein de l'UE. Si par exemple, 100 Danois en âge de travailler devront subvenir aux besoins de 36 retraités en 2050, les Italiens auront à charge, eux, 61 personnes de plus de 65 ans – soit un retraité par actif occupé.

Selon diverses prévisions, sans modification des systèmes européens de protection sociale, le vieillissement démographique se soldera d'ici 2050 par une hausse de près de 8 points de pourcentage du PIB des seules dépenses de santé et de protection vieillesse. La solidarité générationnelle constituera alors une charge très lourde pour les futurs actifs.

Pour compenser la diminution de la population active, les Européens en âge de travailler devront accroître leur productivité. Or ils vieillissent eux aussi. En Allemagne par exemple, l'âge moyen des actifs occupés passera d'un peu moins de 40 ans actuellement à 43,5 ans en 2050. Parmi ceux-ci, la part des 55 à 64 ans doublera pour s'élever à 24 %. Dès 2020, les actifs occupés de 50 à 64 ans constitueront le groupe le plus important de la population active et auront pris le relais des 35-49 ans, aujourd'hui les plus nombreux.

Nul ne sait quel en sera l'effet sur la productivité. Certes, on sait que la capacité de travail physique diminue avec l'âge ; mais l'expérience professionnelle et humaine comme la connaissance en matière d'organisation suffiront-elles à compenser cette diminution dans la société du savoir et une économie tertiarisée ? Généralement, les salariés âgés sont moins ouverts aux nouveaux produits et aux procédés innovants, ce qui représente un risque pour l'avenir. D'habitude, les entreprises hautement spéciali-

sées et dont les activités sont basées sur une forte division du travail confient l'innovation produit et la modernisation des process à leurs jeunes salariés. Les plus âgés sont en charge principalement des produits et services impliquant une approche traditionnelle et depuis longtemps établis sur le marché. C'est donc la plupart du temps grâce à l'embauche de jeunes salariés, frais émoulus du système de formation, que les entreprises renouvellent leur savoir. Faute de jeunes actifs en nombre suffisant, cela ne sera plus possible à l'avenir. En revanche, le déficit physique pourra partiellement être compensé par la mise en œuvre de nouvelles technologies, notamment les TIC.

L'accroissement de la productivité ne pourra s'accélérer que si la population active, dont l'âge augmente alors qu'elle diminue en nombre, bénéficie de la meilleure formation initiale et continue possible. Cela requiert d'importants investissements dans la formation de tous les actifs – des plus jeunes aux plus âgés. Cela exige l'implication des pouvoirs publics et du patronat, mais aussi celle de chaque individu. Car à l'avenir, chaque salarié aura une responsabilité croissante dans sa propre employabilité. La qualité du capital humain sera en effet décisive pour prendre le relais d'un facteur travail sur le déclin.

Par ailleurs, la diminution de la population active devra être compensée aussi par un recours accru au facteur capital. Autrement dit, il s'agira de mettre à disposition des actifs un parc ultramoderne d'installations et équipements, ainsi que des infrastructures performantes. Pour ce faire, nombre d'Etats membres devront réduire la voilure de leurs systèmes publics de protection sociale, généralement assis sur une généreuse pratique de redistribution et de transferts, et leur adjoindre en compensation des régimes d'assurance par capitalisation. Dans le contexte de ce dramatique vieillissement démographique, les réformes des retraites ne peuvent avoir pour seul objectif de garantir la protection sociale des personnes âgées ; il s'agit bien plus, en réformant la protection vieillesse, de ménager la transition vers une structure productive où un nombre décroissant d'actifs aura à assurer la subsistance d'un nombre croissant de purs consommateurs.

Cela étant, les Européens peuvent aussi mettre à profit l'internationalisation croissante des marchés de biens et de capitaux pour investir massivement des capitaux à l'étranger afin de faire produire hors du marché communautaire les biens qu'ils importeront ensuite pour couvrir leurs besoins. Cela présenterait en outre l'avantage de parer au risque d'une dévalorisation des capitaux placés sur le marché domestique, que ce risque provienne du recul de l'épargne des personnes âgées ou d'une liquidation massive des avoirs par la génération du *baby-boom*.

Mais cela ne suffira pas à enrayer la perte de dynamisme de l'économie européenne induite par le vieillissement. La Commission européenne a ainsi calculé que, à l'horizon 2040, la croissance potentielle de l'UE, actuellement de 2 % à 2,25 %, tombera à environ 1,25 % ; le PIB par habitant perdra en conséquence un cinquième environ de son niveau actuel. Tel sera l'effet des mutations démographiques sur le cadre des activités et, plus encore, sur les valeurs et comportements de la société.

Certes, aucune expérience historique ne permet d'extrapoler l'impact d'une telle modification de la pyramide des âges. On peut néanmoins supposer qu'une population européenne dont un gros tiers aura plus de 60 ans et un dixième plus de 80 ans en 2050 prendra quelque distance avec l'acquisition ultérieure de biens matériels – nettement plus en l'occurrence qu'une population américaine où seulement un quart et un

quatorzième des habitants figureront respectivement dans ces classes d'âge. Quels motifs pourraient bien inciter une telle population âgée, confortablement équipée en biens de consommation durable (de l'automobile à l'habitat), à engager des efforts hors du commun pour rivaliser avec d'autres peuples, voire les surclasser ?

L'accroissement du taux de dépendance
Proportion des 65 ans et plus par rapport aux 15-64 ans (en %)

Sources : Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects (The 2002 Revision)*, et *World Urbanization Prospects (The 2001 Revision)* ; site : <http://esa.un.org/unpp>.

Bien sûr, certaines catégories de services, qu'ils soient de type primaire ou qualifié, vont enregistrer une solide croissance ; elle sera particulièrement nette dans le domaine de la santé et des soins à la personne. Mais dans le même temps, il est tout aussi vraisemblable qu'une population vieillissante accordera une importance accrue à l'immatériel, notamment à la sécurité, et donc à l'assurance contre le vol ou l'escroquerie des biens acquis tout au long de la vie. L'acceptation du risque diminuera d'autant. Le changement laisse sceptique une population âgée ; rares sont ceux qui ont le courage du renouveau. Or c'est justement l'ouverture à la nouveauté qui est requise pour s'affirmer dans une compétition mondiale avivée. La même attitude est nécessaire pour maîtriser les effets des mutations démographiques.

Au cours des décennies à venir, l'Europe aura donc à affronter un double défi : le vieillissement de sa population et une concurrence mondiale accrue dont les enjeux sont les ressources et les marchés. Plus elle maîtrisera vite les effets des mutations démogra-

phiques en les appréhendant dans leur globalité, mieux elle sera armée dans la compétition mondiale. La priorité est de prendre conscience de l'ampleur de ces mutations et de faire promptement les choix permettant de guider son action. La particularité des mutations démographiques est de s'effectuer insensiblement, de manière rampante, ce qui permet encore à nos responsables du monde politique comme de la société civile, sans oublier les citoyens, de se bercer dans l'illusion en cultivant des certitudes qui, déjà, ont perdu leur fondement. Nos hommes politiques européens sont dès lors appelés à aiguïser la prise de conscience du problème démographique et à développer ainsi la volonté de l'affronter. C'est la condition *sine qua non* pour que l'Europe préserve sa compétitivité.

EN ALLEMAGNE, L'ÉCRASANTE MAJORITÉ DE LA POPULATION a pris conscience des mutations démographiques en cours et des problèmes qu'elles soulèvent : près de neuf Allemands sur dix, selon un récent sondage effectué par l'institut Ipos. Les deux tiers estiment même que le vieillissement met en danger leur standard de vie. Pourtant, la majorité se refuse à accepter les conséquences qu'il faut en tirer. Ainsi, 80 % des Allemands s'opposent à ce que l'âge légal de la retraite soit relevé à 67 ans. Ils sont tout aussi nombreux à refuser une baisse du niveau des pensions de retraites, une hausse des cotisations sociales ou une réduction des prestations d'assurance maladie. Or dans le même temps, ils sont nombreux à surévaluer les droits qu'ils ont acquis en matière de protection sociale, tout particulièrement en matière de retraites.

La conséquence en est que le gouvernement fédéral se voit confronté à un dilemme. Pour préserver à la fois la compétitivité de l'Allemagne et garantir une protection sociale de haut niveau, il lui faudrait réformer avec plus de conséquence que jusqu'ici le système de protection sociale. Les efforts entrepris dans le domaine de l'assurance maladie avec la Loi de modernisation du système de santé (*Gesundheitsmodernisierungsgesetz*) ou dans celui de la protection vieillesse avec les Lois sur la soutenabilité de l'assurance retraite (*Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz*) et sur les revenus des personnes âgées (*Alterseinkünftegesetz*) sont loin d'être suffisants. Mais la coalition fédérale sait parfaitement que si elle poursuit les réformes plus avant, elle ne sera pas reconduite. Elle se contente donc d'une politique de réformes menée comme à contre cœur. Mais il ne sera bientôt plus possible de poursuivre sur la voie de réformes modérées. A moyen terme, l'Allemagne ne pourra plus éluder ni la réforme de fond de son système de protection sociale, ni la révision de son système fiscal, notamment en ce qui concerne le régime des prestations familiales, ni la modernisation de son système de formation, ni l'adaptation de tant d'autres domaines aux conséquences du vieillissement démographique. La priorité, aujourd'hui, est d'en faire prendre conscience les citoyens.

Indications bibliographiques

BÖRSCH-SUPAN A., « Gesamtwirtschaftliche Folgen des demographischen Wandels », in *Mannheim Research Institute for the Economics of Aging*, n° 51/2004

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, « Wachstum und Beschäftigung für die Jahre bis 2010. Halbzeitbilanz und Perspektiven für die Lissabon-Strategie », in *Monatsbericht* 11, 2004

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok*, Bruxelles, novembre 2004

- DEUTSCHE BUNDESBANK, « Demographische Belastungen für Wachstum und Wohlstand in Deutschland », in *Monatsbericht* 12, 2004
- DEUTSCHE STIFTUNG WELTBEVÖLKERUNG (ed.), *DSW-Datenreport 2004 – Soziale und demographische Daten zur Weltbevölkerung*, Hanovre, 2004
- EUROPEAN COMMISSION / ECONOMIC POLICY COMMITTEE, *The impact of aging populations on public finances : overview of analyses carried out at EU level and proposals for a future work programme*, Bruxelles, 2003
- IPOS, *Deutschland vor der demographischen Herausforderung – Ergebnisse einer im September 2004 durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfrage im Auftrag des Bundesverbands Deutscher Banken*, Mannheim, 2004
- MIEGEL M., WAHL ST., HEFELE P., *Lebensstandard im Alter – Warum Senioren in Zukunft mehr Geld brauchen*, Cologne, 2002
- SCHNEIDER ST., « Deutsches Wachstumspotential : vor demographischer Herausforderung », in Deutsche Bank Research (ed.), *Aktuelle Themen – Demographie spezial* n° 277, 2003
- UN POPULATION DIVISION, *World Population Prospects : The 2002 Revision*, 2003 (<http://esa.un.org/unpp>)
- WAHL ST., « Folgen der Bevölkerungsentwicklung für Wirtschaft und Gesellschaft », in Akademie für Natur und Umweltschutz Baden-Württemberg, *Bevölkerungsrückgang – Konsequenzen für Flächennutzung und Umwelt*, Stuttgart, 2004.

« Capitalisme rhénan » : défis d'adaptation et compétitivité virtuelle

Henrik Uterwedde

*L'Allemagne est gagnée par le doute. La médiocre performance en matière de croissance et d'emploi a ravivé le débat sur le site de production Allemagne (Standortdebatte) qui, tout au long des années 1990, était centré sur la compétitivité et l'attractivité du Made in Germany. Maintenant, c'est le « capitalisme rhénan » qui se trouve au banc des accusés avec, à ses côtés, la « société du consensus ». Tous deux seraient dépassés par la mondialisation. Le modèle rhénan serait un des premiers obstacles à une adaptation plus rapide de l'économie et de la société allemandes à la nouvelle donne de la mondialisation comme de l'économie du savoir et de la connaissance. **

Cette critique est relayée par la plainte récurrente sur le blocage des réformes (*Reformstau*), qui visait déjà le gouvernement Kohl à la fin de sa législature et n'a pas épargné le chancelier Schröder, malgré son courageux *Agenda 2010* de réformes structurelles lancé en 2003. Cet Agenda succédait à une approche plus consensuelle mise en œuvre par Gerhard Schröder en 1998 : le Pacte pour l'emploi, sorte de négociation tripartite entre le gouvernement fédéral et les partenaires sociaux, mais sans véritable leadership politique, et qui s'est avéré incapable de dégager des voies communes pour retrouver le chemin du plein emploi. Pour beaucoup d'observateurs, cet échec était le symbole du déclin inévitable du modèle rhénan : son mode de gouvernance des entreprises serait inadapté aux besoins du capitalisme anglo-saxon dominé par la création de valeur pour les actionnaires.

La « société du consensus », elle, est accusée de bloquer les réformes nécessaires, tout comme le système fédéral, trop cher et trop lourd dans ses prises de décision. Enfin, la philosophie de l'économie sociale de marché, fondement du système économique de l'Allemagne fédérale depuis 1948, se trouve mise en cause à son tour : « *L'économie n'a pas obligation d'être sociale* », titrait un commentaire du quotidien *Financial Times Deutschland* (21-01-2002), pour s'expliquer : « *L'Allemagne a maintenant besoin d'une phase de vrai capitalisme... Il faut briser le pouvoir des syndicats... Nous avons besoin d'une dose de thatcherisme* ».

Une forme négociée du capitalisme avec régulation sociétale

Ce rêve d'une main de fer qui imposerait des changements radicaux, brisant en passant le pouvoir des syndicats accusés de tous les maux, fait toujours recette dans le débat public allemand. Le temps serait-il venu pour l'Allemagne de se débarrasser de son

* Version remaniée et actualisée d'un article paru dans *Regards sur l'économie allemande*, n° 55, mars 2002

modèle « rhénan », bon pour la reconstruction et la période des « Trente glorieuses » de l'après-guerre, mais inadapté pour parer aux défis de la mondialisation ? N'y aurait-il pas de salut hors du modèle unique anglo-saxon de « capitalisme de marché » ? Tel est le débat lancé par nombre d'observateurs et par une partie du patronat, dont l'ancien patron de la Confédération de l'industrie allemande BDI, Heinz-Olaf Henkel, qui déclarait dès 1997 que « *personne ne veut plus de notre modèle* » (*Die Zeit*, 09-05-1997). Comme c'est le cas souvent dans ce genre de débat, surtout quand il fait partie d'une véritable lutte d'influence idéologique et politique, on mélange tout, et c'est la confusion qui règne.

Raison de plus pour se demander ce que c'est que le « modèle rhénan ». Autant d'auteurs, autant de définitions. Michel Albert, créateur de la notion de « capitalisme rhénan », met l'accent sur la place du marché (plus particulièrement, le nombre de domaines faisant partie non pas des biens marchands mais des biens mixtes), sur le rôle des banques dans l'entreprise et ce qu'il appelle en conséquence un capitalisme bancaire, sur le poids des solidarités et réseaux d'intérêts, et les relations sociales consensuelles (Albert, 1991). Erik Izraelewicz, lui, se concentre sur les relations entre l'entreprise allemande et le secteur bancaire face à la montée des marchés financiers (Izraelewicz, 1999). Wolfgang Streeck, directeur au *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung* à Cologne, définit le capitalisme allemand avant tout par le rôle de régulation publique des intérêts organisés (Streeck, 1996). D'autres encore préfèrent parler de « modèle social », insistant sur la cogestion et le partenariat social à l'allemande.

Sans vouloir prolonger ce jeu des définitions, insistons sur le fait que le modèle rhénan forme un tout, avec des caractéristiques à la fois économiques (un type de compétitivité, un fonctionnement *organisé* des marchés, un modèle d'entreprise partenariale), sociales (une pratique des relations sociales capable de gérer les conflits d'intérêts par la négociation, le rôle régulateur du système des conventions collectives) et politiques (une philosophie et une organisation de l'Etat fondé sur la subsidiarité, le fédéralisme coopératif et la coopération avec les intérêts organisés, une culture politique 'centriste').

Ses caractéristiques, qui trouvent leurs racines dans l'histoire allemande, sont étroitement interdépendantes. Leur dénominateur commun peut être décrit comme une *forme négociée du capitalisme*, qui est facilitée par une culture du consensus et par des institutions qui construisent du consensus. Qu'il s'agisse de la vie politique, du monde de l'entreprise ou des relations sociales, une dialectique entre la concurrence et la coopération est toujours à l'œuvre, animée par une philosophie du partage du pouvoir et de l'articulation entre les pouvoirs publics et les forces de la société civile. A partir de cette vision d'ensemble, on peut décrire cinq éléments-clés du modèle rhénan, en se demandant dans quelle mesure ceux-ci sont menacés par la mondialisation, ou au contraire capables de se maintenir.

Premier élément, le fonctionnement des marchés se caractérise en Allemagne par ce que Wolfgang Streeck appelle des marchés « institués politiquement » et soumis à une « régulation sociétale ». Dans la tradition ordo-libérale de Walter Eucken – qui considère qu'il incombe à l'Etat d'instaurer et de préserver un ordre économique garantissant le bon fonctionnement des marchés en instituant des règles de conduite – et sur la base de la philosophie de l'économie sociale de marché (*soziale Marktwirtschaft*) de Ludwig Erhard, s'est développé un cadre économique libéral, mais dans lequel les marchés con-

currentiels coexistent avec des marchés soumis à nombre de régulations parfois très denses, avec des exceptions au principe de la libre concurrence admises dans certains secteurs, voire des protections sectorielles ou catégorielles. Ainsi, l'existence d'un secteur important de services publics locaux (banques, production et distribution d'énergie, distribution d'eau, etc.) tempère le principe de la libre concurrence au nom de l'obligation des pouvoirs locaux d'offrir des services universels à toute la population (*öffentliche Daseinsvorsorge*). Mais ce régime de marchés réglementés est contraint de s'ouvrir progressivement à la concurrence pour se mettre en conformité avec les règles du Marché unique européen. Ainsi, la Commission européenne s'en est prise aux privilèges du réseau des caisses d'épargne qui, profitant de leur statut de banque publique locale, ont des avantages de refinancement sur leurs concurrents privés considérés comme contraires à une concurrence équitable. Comme dans beaucoup d'autres cas, la Commission a forcé le gouvernement et le secteur concerné à adapter le système. Le capitalisme allemand sera donc partiellement amené à changer dans le sens d'une concurrence plus vivace. Ce n'est pas la fin de l'équilibre entre jeu du marché et régulation publique, mais implique la nécessité de redéfinir cet équilibre sur des bases nouvelles.

Deuxième élément du capitalisme rhénan, le modèle de l'entreprise *partenariale* qui tente de concilier la liberté d'entreprendre et le rôle social de l'entreprise et cherche un équilibre entre les intérêts du capital, du management et du travail (voir Lasserre, p. 93). L'instauration des *Betriebsräte* (Conseils d'établissement), connaissant des compétences plus larges que les comités d'entreprise à la française mais étant en même temps astreints à la neutralité en cas de conflit social, traduit ces principes, ainsi que la co-gestion paritaire, qui voit les représentants des salariés occuper la moitié des sièges dans le conseil de surveillance des grandes entreprises organisées en SA. C'est donc la philosophie du *stakeholder value* (la mise en valeur des intérêts de toutes les forces qui contribuent à la vie de l'entreprise) qui prime sur celle de la *shareholder value* (la création de richesse pour les seuls actionnaires). La même racine se trouve dans la tradition d'une direction *collégiale* dans les grandes entreprises – tradition soumise au changement comme le montre l'exemple récent de la Deutsche Bank, dont le nouveau dirigeant Josef Ackermann « prend ses distances avec l'approche consensuelle chère aux dirigeants allemands et tente, sans le dire, d'américaniser le mode de 'gouvernance' de son entreprise » (*Le Monde*, 02-02-2002).

Enfin, les liens traditionnels entre les grandes entreprises et leur *Hausbank* (banque-maison) qui peut occuper la multiple fonction d'actionnaire, de prêteur, de contrôleur et de conseil, constituent un autre des piliers du capitalisme à l'allemande. Le rôle important des banques dans le financement des entreprises a jusqu'alors limité l'impact des marchés financiers et contribué à l'existence d'une véritable *Deutschland AG*, nom donné au réseau des participations croisées et des formes de contrôle mutuel exercé entre les dirigeants des grandes entreprises allemandes : ainsi, en 1992, 88 % des droits de vote dans les 24 plus grandes entreprises allemandes étaient exercés par les banques, 34 % l'étaient par les grandes banques. Dans ce système, des OPA inamicales non seulement n'ont pas leur place mais sont considérées comme contraires aux bonnes mœurs. Ajoutons que cette *Deutschland AG* a eu des réflexes de nationalisme économique : en organisant des tours de table allemands quand la menace d'une prise de contrôle étrangère a surgi, il a favorisé un véritable verrouillage du capital des grandes entreprises.

C'est cet aspect d'économie « à coeur financier » (CGP/DFI, 2001) – où les circuits financiers sont organisés par les acteurs bancaires et financiers et non par les marchés – qui domine souvent dans les débats sur l'avenir du modèle rhénan. C'est également l'élément qui se trouve le plus directement battu en brèche par la mondialisation. L'essor des marchés financiers, le recours plus important à la bourse dans la recherche de financements nécessaires à la croissance externe, la vague des fusions et acquisitions, ainsi que la montée d'une nouvelle génération de dirigeants trempant dans la culture américaine, sont autant d'éléments qui fissurent le modèle de l'entreprise partenariale. Avec la montée en puissance des marchés financiers et du pouvoir des investisseurs institutionnels, la pression du principe du *shareholder value* va s'accroître sur les entreprises. L'exonération des plus-values réalisées lors de la vente de participations, votée par le gouvernement Schröder et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, va forcer à terme le démantèlement du système actuel des participations de la *Deutschland AG* et accélérer les restructurations du capitalisme allemand. Par ailleurs, nombre d'observateurs saluent cette évolution car elle met fin à une certaine opacité du système de participations croisées et du réseau d'influences mutuelles, qui n'a pas toujours exercé un contrôle suffisant sur la bonne marche des entreprises. L'OPA du groupe anglais Vodafone sur Mannesmann en 2000, un des symboles de la réussite économique allemande d'après-guerre, mais aussi un enjeu-clé du partenariat social dans l'entreprise, pourrait alors n'être que le début d'une vaste réorganisation dans le capitalisme allemand.

La fin du modèle d'entreprise partenariale est-elle pour autant fatale ? Ce n'est pas sûr. D'abord, la capacité de résistance de l'ancien modèle n'est pas négligeable. Le rapport de forces reste favorable aux banques (dont il ne faut pas sous-estimer le poids considérable du secteur public et coopératif) sur les marchés financiers. A cela s'ajoute la faible dépendance du capital étranger qui caractérise les grandes entreprises allemandes. On est loin du poids des investisseurs étrangers en France, évalué à 40 % de la capitalisation boursière pour les plus grandes entreprises (le chiffre est de 10 % à peine pour l'Allemagne). La présence d'un capital allemand accumulé, la persistance des mécanismes de solidarité interentreprises et le fait qu'une bonne partie des entreprises n'est pas cotée en bourse font croire que si changement il y aura, l'économie allemande a la chance de l'aborder dans une position favorable, qui lui permettra d'intégrer les impératifs de la *shareholder value* de manière graduelle et progressive (Izraelewicz, 1999). Si transformation il y a, celle-ci pourrait aboutir à l'émergence d'un système hybride plutôt qu'à la domination d'un capitalisme des marchés financiers (Amable, 2005).

De même, la culture du partenariat, toujours vivante, jouera en faveur d'une définition de la valeur actionnariale compatible avec les intérêts des salariés. Un bon exemple de cette attitude est donné par les « pactes de compétitivité » conclus dans nombre de grandes entreprises comme Siemens ou DaimlerChrysler, aboutissant à une baisse de la masse salariale contre une garantie de l'emploi à moyen terme pour sauver les sites de production allemands face au risque de délocalisation : négociés entre la direction et les représentants des salariés (*Betriebsrat*), avec le tacite soutien des syndicats et des organisations patronales, ils témoignent de la volonté, et de la capacité, des acteurs de l'entreprise de négocier les changements et des adaptations nécessaires (cf. Lasserre, pp. 93-102). Ajoutons que dans leur grande majorité, les acteurs politiques, économiques et sociaux restent attachés à la philosophie de l'entreprise partenariale.

Troisième élément, le système des relations professionnelles qui prolonge l'approche du partenariat social qu'on vient de décrire au niveau de l'entreprise. Il est en même temps un exemple frappant de la capacité des forces économiques et sociales à *l'autorégulation par le contrat social*. Ce système repose sur l'autonomie contractuelle (*Tarifautonomie*) garantie par les pouvoirs publics, ainsi que sur un véritable rapport de forces entre organisations patronales et syndicales, bien organisées et représentatives, ainsi que sur leur capacité à centraliser la solution des conflits et à assurer leur application. Contrairement à une image d'Epinal souvent véhiculée en France, ce n'est pas la paix sociale idéale, mais une dialectique entre le conflit social – bien vivant et qui, au besoin, peut s'exprimer par des mouvements vigoureux – et la négociation, avec une multitude de règles du jeu acceptées de tous pour permettre une gestion des conflits sans trop de dégâts à l'économie. Ainsi, l'espace des négociations sociales est en mesure de produire une réglementation sociale effective qui ne comprend pas que les salaires et les conditions de travail, mais aussi la question de la réduction et de la flexibilisation du travail, question qui reste hors du champ réglementaire et politique.

Cela dit, la culture (au sens plein du terme) de la négociation conflictuelle a connu une érosion depuis l'unité allemande. Dans une situation concurrentielle souvent plus que précaire, bon nombre d'entreprises est-allemandes ne veulent ou ne peuvent pas respecter les conventions collectives. La fuite des patrons hors du champ des conventions collectives (cf. Lattard, pp. 61-70) a pu être circonscrite jusqu'à maintenant, mais n'en constitue pas moins une menace pour le système. Elle est relayée par la tendance à l'individualisation du rapport salarial dans certains secteurs nouveaux et la tentation de sortir du champ de la solidarité collective du contrat qui semble s'ouvrir aux entreprises avec la mondialisation. Sont notamment dénoncées : les rigidités cimentées par les conventions collectives qui couvrent en règle générale un vaste champ inter-branches, sans tenir compte des différentes situations des entreprises, et la « cartellisation » du marché du travail entraînant l'exclusion des chômeurs.

Mais malgré la pression de certains acteurs, notamment du petit parti libéral FDP, partis en guerre contre le « collectivisme » des conventions collectives de branche, les avis divergent. Moyennant des clauses de flexibilité accordées aux contrats d'entreprise, les avantages du système actuel sont toujours visibles pour la grande majorité des patrons : prévisibilité, paix sociale, possibilité d'une flexibilisation négociée, motivation et implication des salariés, existence d'une norme salariale de branche évitant une concurrence 'sauvage' entre les entreprises, etc. Si une adaptation contrôlée semble nécessaire pour tenir compte de l'exigence de compétitivité des entreprises dans un contexte de mondialisation, le système allemand fondé sur le contrat social peut s'avérer un atout économique dans une perspective de compétitivité globale.

Vers un nouveau mode de partenariat et d'auto-organisation de la société civile ?

Quatrième élément, le « néo-corporatisme », terme des sciences politiques pour désigner le fonctionnement de l'Etat dans la gestion économique et sociale, renvoie au poids des intérêts organisés (les *Verbände*) dans la vie politique allemande. Il a deux aspects. Le premier : l'Etat se décharge d'une partie de la régulation publique en la confiant aux organisations industrielles ou syndicales ; la normalisation industrielle par exemple revient aux syndicats professionnels concernés. Avant de légiférer, l'Etat

cherche souvent à obtenir un accord ou un engagement professionnel à l'amiable, comme on a pu l'observer avec l'accord interprofessionnel organisant l'accès des tiers au réseau dans la libéralisation du marché du gaz. Deuxième aspect : dans tout processus législatif, la consultation et la concertation avec les *Verbände* sont la règle dès le début de la procédure. La philosophie de la table ronde, cherchant un compromis, voire un consensus entre puissance publique et intérêts organisés, est souvent appliquée, comme dans la réforme, pour l'instant échouée, de l'assurance-maladie ou, plus spectaculaire, dans le Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité instauré par le chancelier Schröder en 1998. Ce n'est donc pas le primat du politique sur les groupes d'intérêts et le contrat social qui domine, mais au contraire une *approche de symbiose entre pouvoirs publics et société civile*.

Reposant sur une bonne capacité de la société civile à s'auto-organiser, ce système a l'avantage d'inclure les principales forces économiques et sociales dans la régulation publique, ce qui augmente sa légitimité et son ancrage dans la société. S'y ajoute un Etat plus 'modeste' ou moins visible même si, rappelons-le, la densité de la réglementation reste très élevée. Le revers de la médaille est que le souci du gouvernement de ne pas heurter les grands groupes d'intérêts, voire la recherche du consensus, alourdissent le processus de prise de décision, rendent l'élaboration de réformes plus laborieuse et aboutissent souvent à des résultats décevants.

Ce système fonctionne bien quand il s'agit d'adapter les structures à la marge, pour maintenir un équilibre complexe des intérêts et des pouvoirs. Mais depuis que l'unité allemande et la mondialisation demandent des réformes plus profondes et plus rapides, il s'avère de moins en moins apte à répondre aux besoins, jusqu'au risque du blocage. Devant la tendance croissante des *Verbände* de se limiter à un rôle de lobby sectoriel ou catégoriel, il devient de plus en plus difficile de faire dépasser aux acteurs la logique de défense de 'l'acquis'. C'est ce danger d'immobilisme que dénonce la critique de la « société du consensus ». Ainsi, l'accord des *Verbände* sur le gaz mentionné plus haut a été critiqué à juste titre de vouloir cartelliser le marché du gaz et empêcher une véritable concurrence ; il a dû être remplacé par une régulation par la loi. D'où la nécessité pour les pouvoirs publics de faire preuve d'un véritable leadership politique, indiquant aux acteurs économiques et sociaux les transformations nécessaires tout en les invitant à s'y associer pleinement. L'exemple de l'*Agenda 2010* montre toute la difficulté de l'exercice, pourtant sans véritable alternative.

Cinquième élément, le fédéralisme coopératif allemand renforce les traits du néo-corporatisme dans le sens d'un partage du pouvoir, de la diversification de l'action publique et d'un processus de décision complexe. L'imbrication des finances et des pouvoirs qui le caractérise pousse tous les acteurs, notamment le gouvernement fédéral et les gouvernements des seize Länder, à la concertation et à la coopération. Non seulement aucune grande loi nationale, aucune réforme importante ne voit le jour sans qu'elle reçoive la double majorité du Parlement fédéral et du Bundesrat (la chambre des gouvernements des Länder), ce qui force le gouvernement fédéral à chercher le compromis, mais aussi la gestion même des grands programmes d'infrastructure est confiée à des financements et des instances de décision mixtes.

Si on ajoute que même dans le domaine des compétences exclusives des Länder comme l'éducation, une coordination institutionnelle volontaire horizontale pousse de

facto au conformisme, étouffant toute idée nouvelle, et que le système de péréquation financière très poussé répond à l'obligation constitutionnelle de garantir la cohésion territoriale et l'équivalence des conditions de vie, on comprend pourquoi le fédéralisme coopératif d'aujourd'hui se trouve au banc des accusés. Un système opaque, coûteux, très lent dans la prise de décision, qui dilue les responsabilités et n'est pas le gisement d'innovation qu'il pourrait être si les Länder avaient suffisamment de marge pour expérimenter des solutions nouvelles ou alternatives. Ce n'est pas un hasard si cette critique du fédéralisme coopératif, longtemps confinée au cercle des spécialistes, a gagné la place publique dans le contexte de la mondialisation et des difficultés du modèle allemand. Puisque la compétitivité est devenue globale, elle concerne aussi la capacité d'adaptation et de renouvellement des acteurs publics et du système de décision politique. Une première tentative sérieuse de réforme, portée par une commission de haut niveau réunissant tous les acteurs politiques importants, a échoué en décembre 2004. Mais le grand débat qui est désormais lancé est celui de savoir si, et dans quelle mesure, il est possible de transformer le fédéralisme coopératif en un fédéralisme compétitif, clarifiant et séparant les compétences, et redonnant ainsi plus d'autonomie aux Länder, au prix, il est vrai, d'une inégalité territoriale probablement plus accentuée.

Le modèle rhénan à l'heure de l'économie du savoir

L'échec du gouvernement de Gerhard Schröder, qui a perdu le pouvoir suite à une opposition de plus en plus dure face à son *Agenda 2010*, pourrait faire penser que le « capitalisme rhénan », ayant fait preuve de son incapacité à se renouveler, serait condamné à une cure radicale sous le signe du libéralisme à l'anglo-saxonne. Rien n'est moins sûr. A force de se fixer trop sur la surface politique, et politicienne, du débat, on oublie que la transformation du modèle rhénan est déjà bien engagée. Qu'il s'agisse d'un processus lent, douloureux et parfois contradictoire (cf. Bourgeois, pp. 169-178) n'a rien d'étonnant : dans le système 'multi-acteurs' allemand, « *l'acteur public... est un acteur collectif..., partie prenante de la société civile* » et n'a pas de rôle « *d'organisateur et encore moins de superviseur, mais d'instance de validation de normes produites par la société civile elle-même* » (Colletis, 2004). Si le renouvellement du « capitalisme rhénan », engagé sur de nombreux chantiers (les entreprises, les branches, les administrations publiques et la sécurité sociale, le système décisionnel, les nouveaux compromis de l'économie sociale de marché) y prend une certaine lenteur, il a l'avantage d'impliquer la société civile tout entière. C'est cette dialectique entre certaines ruptures nécessaires, impulsées par le haut pour provoquer le changement, et la recherche de nouveaux compromis, qui sera le moteur des transformations du « modèle rhénan ».

Contrairement à la polémique qu'elle a déclenchée dans les milieux de gauche, la politique des réformes, engagée par l'*Agenda 2010* et qui va se poursuivre sous le nouveau gouvernement issu des élections de septembre 2005, ne tourne pas le dos au modèle « rhénan » pour s'aligner sur le modèle anglo-saxon. Ce n'est pas une société libérale qu'elle vise, mais un meilleur équilibre entre concurrence et solidarité, marché et réglementation – un nouvel équilibre tenant compte de la compétition mondiale et surtout des défis de l'économie du savoir. C'est pourquoi la logique de la politique menée dans le cadre de l'*Agenda 2010* ne se résume pas à une approche libérale (quoique bien présente) mais se place dans la perspective des nouveaux enjeux qui commanderont

l'avenir de l'économie et de la société. Cette logique, trop peu visible dans la campagne d'explication des réformes structurelles, a été explicitée par Gerhard Schröder devant le Bundestag lorsqu'il a évoqué « *le lien... entre la chance d'investir dans les domaines d'avenir en mobilisant les ressources nécessaires et la nécessité d'adapter les systèmes de sécurité sociale aux conditions radicalement changées* » (discours publié in *Das Parlament*, n° 38-39, 15/22 septembre 2003).

C'est donc la société, et l'économie, du savoir qui est le véritable horizon des transformations tâtonnantes et tous azimuts du « capitalisme rhénan ». Né sous le signe de la société industrielle, celui-ci doit s'adapter à la logique d'une économie tertiarisée dont le savoir et la capacité d'innovation constituent les nouvelles ressources de compétitivité. L'état des lieux quant à la position allemande révèle par ailleurs une position assez solide, surtout comparée avec ses voisins européens, mais aussi des faiblesses et une trop faible dynamique de transformation, car l'économie allemande s'engage encore trop timidement dans les nouveaux secteurs tertiaires qui deviennent le moteur des innovations technologiques dans l'industrie (Uterwedde, 2003). Ce qui a fait la force du « capitalisme rhénan » d'hier – son poids industriel, base de sa solide compétitivité internationale – deviendrait un handicap sans adaptation. Bien au-delà des indicateurs technologiques comme le poids des investissements en recherche-développement, l'économie du savoir implique de nouvelles logiques auxquelles il faudra répondre : ainsi, le rôle crucial des créateurs d'entreprises, véritable vecteur des innovations, l'importance des pôles de compétitivité, des réseaux, de la qualité des interactions entre les différents acteurs...

Dans cette perspective, le « capitalisme rhénan » non seulement n'est pas un obstacle face aux défis de l'avenir mais peut bien au contraire s'avérer un atout pour réussir l'entrée dans l'économie du savoir. Le tissu industriel allemand est riche et dense, notamment dans le domaine des petites et moyennes entreprises qui prennent toute leur place dans la R&D et l'innovation. La pratique de la coopération inter-entreprises, y compris dans le domaine de la recherche-développement, tout comme l'existence de réseaux horizontaux entre firmes, instituts de recherche, organismes de formation et pouvoirs publics, constituent des atouts, qu'il s'agisse de l'intelligence économique, de la recherche coopérative ou des processus d'innovation. L'action publique, misant « *essentiellement sur des projets et des réseaux* » (CGP/DFI, 2001) semble bien adaptée aux spécificités du terrain car elle s'élabore souvent en partenariat avec les acteurs économiques. Etat-partenaire, mais aussi Etat territorialisée – le fédéralisme confère au Länder tous les pouvoirs et les ressources leur permettant de poursuivre des politiques d'innovation de proximité, adaptées au territoire ; elles sont renforcées par le polycentrisme des centres de R&D industrielle en Allemagne. Bref : le caractère coopératif du « capitalisme rhénan » se prête volontiers à de nouvelles formes de gouvernance qui sont au centre des processus collectifs d'innovation, permettant ainsi à l'économie allemande de garder son caractère de véritable « système productif » (Colletis, 2004).

LE « MODÈLE RHÉNAN » est ancré dans des structures et comportements économiques. Ceux-ci trouvent leurs équivalents dans le fonctionnement de la démocratie à l'allemande, ainsi que dans la société et dans les relations sociales. Certes, la mondialisation et la montée en puissance des marchés financiers rompent l'équilibre subtil qui a mar-

qué l'économie sociale de marché en Allemagne depuis 1948. La mobilité désormais sans limites du capital déchire en partie le tissu des solidarités implicites acceptées jusqu'alors par le monde des entreprises, car la sortie de cet espace de solidarité est désormais une option réaliste. D'où la nécessité pour la politique d'adapter le système en tenant compte du nouveau rapport de forces en faveur des facteurs de production mobiles. Pour autant, les pratiques et les valeurs qui se sont développées tout au long de la période d'après-guerre ne sont pas mortes. Notamment les caractéristiques sociales et politiques du « modèle rhénan » qui, si elles sont soumises à l'exigence d'un fonctionnement plus efficace, soutenant la compétitivité du site de production allemand, ne subissent pas de pression directe par la mondialisation. Par contre, la stratégie d'une rupture libérale, si elle est très présente dans les médias, n'est pas en mesure de gagner la majorité nécessaire pour sortir du « capitalisme rhénan ». Pire : ce discours ultra-libéral provoque des résistances politiques et sociales fortes, contribuant ainsi à cimenter le *statu quo*.

Le scénario le plus prometteur semble dès lors l'*adaptation négociée* du « modèle rhénan ». Réajusté dans le sens d'une plus grande place confiée aux marchés, à la concurrence et à la culture entrepreneuriale, mais gardant ses traits fondamentaux, ce modèle sera un atout considérable dans la compétition mondiale. Ce scénario d'une adaptation 'douce' à la nouvelle donne de la mondialisation et de l'économie du savoir est toutefois soumis à la condition que les acteurs politiques, économiques et sociaux se montrent capables de sortir de l'immobilisme et de la seule défense de leurs acquis. Il leur faudra accepter que la « société du consensus » devra non pas empêcher tout changement, mais au contraire permettre la recherche permanente d'un équilibre dynamique entre les intérêts et aspirations des différentes forces. C'est ainsi que le caractère coopératif du capitalisme rhénan deviendra le vecteur de son renouvellement.

Indications bibliographiques

- AMABLE B., *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, 2005
- ALBERT M., *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, 1991
- COLLETIS G., « Mutation du 'modèle rhénan' et avenir du modèle européen », *Regards sur l'économie allemande*, n° 67, juillet 2004
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, DEUTSCH-FRANZÖSISCHES INSTITUT (dir.), *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande. Rapport du groupe franco-allemand sur la compétitivité*, Paris, 2001
- IZRAELEC W., *Le capitalisme zinzin*, Paris, 1999
- STREECK W., « Le capitalisme allemand existe-t-il ? Peut-il survivre ? » in : STREECK W., CROUCH C. (dir.), *Les capitalismes en Europe*, Paris, 1996
- UTERWEDDE H., « La RFA face au défi européen de l'économie de la connaissance », *Regards sur l'économie allemande*, n° 61, mai 2003.

Les auteurs

Cornelia APPEL

Research Manager,
Sinus Sociovision GmbH (Heidelberg)

Florence AUTRET

Journaliste économique,
Chargée d'études associée au CIRAC

Isabelle BOURGEOIS

Maître de conférences, Université de Cergy-Pontoise,
Chargée de recherches au CIRAC,
Rédactrice en chef de Regards sur l'économie allemande

Markus GABEL

Docteur en sciences économiques,
Chercheur associé au CIRAC

Patrick HASSENTEUFEL

Professeur des Universités, Université de Rennes I,
Directeur du CRAPE/CNRS

René LASSERRE

Professeur des Universités, Université de Cergy-Pontoise,
Directeur du CIRAC

Alain LATTARD

Professeur des Universités, Université de Paris III
Chercheur associé au CIRAC

Brigitte LESTRADE

Professeur des Universités, Université de Cergy-Pontoise
Chercheur associé au CIRAC

Marie-Hélène PAUTRAT

Ingénieur d'études au CIRAC

Michael SCHIPPERGES

Director Research & Consulting,
Sinus Sociovision GmbH (Heidelberg)

Wolfgang SCHRÖEDER

Directeur du Département Politique sociale,
IG Metall (Francfort/Main)

Jean-François TROGLIC

Secrétaire national
Chargé des Affaires Internationales Economiques et Européennes,
CFDT (Paris)

Henrik UTERWEDDE

Professeur des Universités, Universités de Stuttgart et d'Osnabrück,
Directeur adjoint du Deutsch-Französisches Institut (Ludwigsburg)

Mechthild VEIL

Chercheur,
Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa (Düsseldorf)

Stefanie WAHL

Chargée de recherches,
Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn

Werner ZETTELMEIER

Professeur associé à l'Université de Cergy-Pontoise,
Chargé de recherches au CIRAC

Meinhard ZUMFELDE

Juge au Tribunal du Travail de Gelsenkirchen,
Professeur associé à l'Université de Cergy-Pontoise,
Membre du Groupe d'études franco-allemand sur le contentieux du travail (Gefact)

Composition : CIRAC
CIRAC, c/o Université de Cergy-Pontoise
33 Boulevard du Port – 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX
Impression : JOUVE
1 rue du Dr. Sauvé – 53100 MAYENNE

Dépôt légal : septembre 2005

Imprimé en France

LE MODÈLE SOCIAL ALLEMAND EN MUTATION

Sous la direction d'Isabelle Bourgeois

Le modèle social allemand est en crise. L'hypertrophie de l'Etat social inhibe la dynamique de croissance de la première économie européenne. Mais sans une économie performante et prospère, comment continuer à assurer une protection sociale satisfaisante et équitable ?

Depuis 2003, le gouvernement Schröder et les partenaires sociaux ont commencé à relever ce défi. Garants de l'Etat social, les pouvoirs publics ont entrepris d'en infléchir les normes, réformant le système d'indemnisation chômage (lois « Hartz IV ») et revalorisant l'apport individuel à l'assurance-maladie ou aux régimes de retraite. Responsables de la régulation du travail et gestionnaires de la protection sociale, les partenaires sociaux mènent une politique salariale dont la nouvelle approche globale cherche à concilier la compétitivité des entreprises et la solidarité collective.

Mais ces inflexions ne suffisent pas. Les mutations induites par la globalisation des activités ont fragilisé les bases de ce libéralisme organisé qui est au cœur du modèle économique et social allemand. L'Allemagne ne doit pas seulement lever les « rigidités » de son marché de l'emploi et assurer le financement des régimes sociaux mis à mal par le vieillissement démographique. Elle doit aussi refonder son contrat social et trouver un nouvel équilibre entre le marché et la solidarité, entre la promotion de l'activité et la redistribution, entre les droits et devoirs respectifs de l'individu et de la collectivité.

C'est là un processus collectif complexe qui associe les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et l'opinion. Car les réformes en cours impliquent aussi un débat sur les valeurs qui fonderont les nouveaux choix de société allemands et assureront le maintien de la performance économique du pays dans le cadre d'une globalisation assumée. L'acceptation du changement se nourrit également de l'engagement européen réaffirmé. C'est dans la perspective d'une Europe compétitive dans l'économie du savoir que l'Allemagne inscrit la refondation de son modèle économique et social.

Cet ouvrage est le fruit d'un travail collectif, issu de l'activité d'étude et d'observation suivies de l'équipe du CIRAC et de son réseau, rassemblés autour de la revue Regards sur l'économie allemande. Les auteurs des contributions sont des spécialistes réputés, de jeunes chercheurs et experts, ainsi que des journalistes spécialisés.

25 € TTC

ISBN : 2-905518-33-2

CIRAC

UNIVERSITÉ DE CERGY PONTOISE 33 BOULEVARD DU PORT 95011 CERGY PONTOISE CEDEX