

La *protection sociale*
en France et en Allemagne

actes du colloque

25 juin 2012



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE
DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE
DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

la *protection*
sociale en France
et en Allemagne

actes du colloque

25 juin 2012

LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Actes du colloque organisé le 25 juin 2012, à Paris, par la Direction de la recherche,
des études, de l'évaluation et des statistiques et le Centre d'information
et de recherche sur l'Allemagne contemporaine



Directeur de la publication

Franck von Lennep

Sous la direction de

René Lasserre, Catherine Zaidman

Organisation du colloque et établissement des actes

Olivier Bontout, Solène Hazouard, avec Violette Fischer

Responsable d'édition

Carmela Riposa

Secrétariat d'édition

Philippe Brulin

Traduction des textes en français

Marie-Céline Georg, Marie Gravey

ISBN 978-2-11-129999-3

ISSN 1295-6570

Sommaire

LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Actes du colloque du 25 juin 2012

Ouverture du colloque

Catherine Zaidman et René Lasserre.....7

SESSION 1 • Protection sociale, compétitivité et croissance

- Ouverture
Dominique Rousset.....13
- La protection sociale : entre performance durable et changements
sociodémographiques
Bert Rürup.....15
- Protection sociale et croissance en France
Jean-Luc Tavernier.....31
- Échanges avec la salle.....39

SESSION 2 • Équité intergénérationnelle

- Ouverture
Dominique Rousset.....49
- Équité et contrat intergénérationnel dans les systèmes de protection sociale :
le cas français
Didier Blanchet.....51
- L'équité entre générations dans la protection sociale : l'exemple de l'Allemagne
Reinhold Schnabel.....61
- Échanges avec la salle.....71

SESSION 3 • **Égalité hommes/femmes**

- Ouverture
Dominique Rousset.....79
- Marché du travail et protection sociale au défi de l'égalité femmes/hommes ?
Une comparaison France-Allemagne
Hélène Périvier.....81
- Les politiques familiales en France et en Allemagne : aperçu
Jeanne Fagnani.....89
- Conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : les défis allemands
Katharina Spieß.....95
- Échanges avec la salle.....101

SESSION 4 • **France-Allemagne : convergence ou divergence ?**

Table ronde

- Anne-Marie Brocas, Monika Queisser, Bert Rürup et Jérôme Vignon*.....107

Clôture du colloque

- Franck von Lennep*.....123

PRÉSENTATION DES INTERVENANTS

- Didier Blanchet** : Rédacteur en chef – Économie et Statistique, INSEE
- Anne-Marie Brocas** : Inspectrice générale des affaires sociales, IGAS
- Jeanne Fagnani** : Directrice de recherche honoraire au CNRS/IRES
- René Lasserre** : Professeur des universités, directeur du CIRAC
- Franck von Lennepe** : Directeur de la DREES
- Hélène Périvier** : Économiste, OFCE
- Monika Queisser** : Responsable de la division des politiques sociales, OCDE
- Bert Rürup** : Ancien président du Conseil allemand d'experts pour l'évaluation de la situation économique (« Conseil des Sages »)
- Dominique Rousset** : Journaliste
- Reinhold Schnabel** : Titulaire de la chaire d'économie, FIWI, université de Duisburg-Essen
- Katharina Spieß** : Responsable du département Politique de l'éducation à l'Institut allemand de recherche économique, DIW Berlin
- Jean-Luc Tavernier** : Directeur général de l'INSEE
- Jérôme Vignon** : Président de l'ONPES, ancien directeur analyse, évaluation et relations extérieures, DG emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne
- Catherine Zaidman** : Sous-directrice des synthèses, des études économiques et de l'évaluation, DREES

LISTE DES SIGLES

CIRAC : Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine • **CNRS** : Centre national de la recherche scientifique • **DIW** : Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Institut allemand pour la recherche économique) • **DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques • **FIWI** : Finanzwissenschaft (finances publiques) • **IRES** : Institut de recherches économiques et sociales • **INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques • **OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques • **OFCE** : Observatoire français des conjonctures économiques • **ONPES** : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

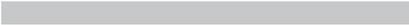
Ouverture du colloque

Catherine Zaidman

Sous-directrice des synthèses, des études économiques et de l'évaluation, DREES

René Lasserre

Professeur des universités, directeur du CIRAC



Présentation générale, par Catherine Zaidman

Bonjour à tous, je vais juste dire quelques mots en introduction, avant de passer le micro à notre animatrice du jour, que je vous présente, Dominique Rousset, journaliste, et qui organisera les débats avec la salle et les intervenants.

Je voulais juste vous préciser dans quel esprit nous avons organisé ce colloque.

Ce colloque s'inscrit dans une démarche initiée depuis six mois environ, de dialogue avec nos partenaires allemands, sur nos systèmes comparés de protection sociale.

Il nous est apparu tout à fait utile, et je dirais même nécessaire, d'approfondir notre comparaison des systèmes de protection sociale français et allemand. Avec l'appui du CIRAC, représenté ici par M. René Lasserre présent à mes côtés, nous avons organisé des échanges avec nos partenaires allemands, et en particulier avec M. Rürup, ancien président du Conseil d'experts pour l'évaluation de la situation économique (« Conseil des Sages ») et de la Commission d'experts pour la soutenabilité des régimes de protection sociale qui a accepté de revenir aujourd'hui et qui avait déjà participé à deux des huit conférences-débats que nous avons tenues au cours de l'année écoulée.

Au cours de ces huit conférences-débats, des experts allemands et français ont présenté et confronté leurs analyses sur les différences et convergences de nos systèmes de protection sociale.

Nous avons passé en revue tous les risques : la maladie, la dépendance, la retraite, la famille et la pauvreté-exclusion.

Nous avons aussi échangé nos points de vue sur notre conception du système de protection sociale, sur les questions relatives à son financement, et enfin sur ses résultats en termes de redistribution sociale et d'inégalités.

Vous avez le programme de ces huit conférences dans votre dossier participant. Nous avons vu émerger trois questions transversales :

- la première, celle du lien entre la protection sociale et la croissance ;
- la deuxième, celle du contrat intergénérationnel ;
- et la troisième, celle de l'égalité hommes/femmes.

Ces trois questions, transversales, sont aujourd'hui les thèmes de notre colloque, de ses trois séances plénières.

Colloque qui se terminera par une table ronde au cours de laquelle nous chercherons à définir quelles pourraient être nos stratégies communes et comment nous, Français et Allemands, pourrions avancer sur un projet, sur un projet social commun.

Je tiens vivement à remercier tous les intervenants à ce colloque, en particulier nos collègues allemands, qui ont accepté de venir jusqu'à nous pour confronter nos points de vue.

Je remercie également le CIRAC, sans qui toute cette démarche n'aurait pas pu se faire.

Je passe la parole à M. René Lasserre, pour qu'il vous présente son institut avant que ne commence la première séance de notre colloque.

Merci de votre attention.

Présentation du CIRAC, par René Lasserre

Quelques mots brefs de présentation du CIRAC, qui est un observatoire de la vie économique et sociale allemande, un centre d'étude et de recherche associé à l'université de Cergy-Pontoise.

C'est une petite structure – nous comptons huit collaborateurs, mais nous sommes en fait une tête de réseau, puisque nous avons tout un réseau d'experts sur les différents sujets de la vie économique et sociale allemande, qui sont en même temps des contributeurs à nos publications.

Nous analysons de manière suivie l'évolution de l'économie et de la société allemandes, et tout particulièrement des politiques sociales.

Concernant les questions économiques, nous suivons les évolutions conjoncturelles et la politique économique, mais aussi les évolutions sectorielles les plus significatives de l'industrie et des services, avec une attention particulière sur les politiques d'innovation.

Nous portons aussi beaucoup d'attention à l'observation des politiques régionales menées dans les différents *Länder*, parce que, comme vous le savez, les *Länder* allemands disposent d'une très large autonomie, d'une réelle capacité d'action et mènent des politiques de compétitivité relativement variées et d'inspiration souvent concurrentielle.

Nous traitons aussi les questions de régulation sociale, sous deux angles principaux :

- celui de la régulation sociale entre les employeurs et les partenaires sociaux, qui, vous le savez, est un domaine de très large autonomie en Allemagne, en particulier à travers la politique contractuelle. Celle-ci ne touche pas uniquement la politique salariale mais l'ensemble des conditions d'emploi et de travail, elle s'organise principalement au niveau des branches professionnelles, donnant lieu, selon les secteurs, à des politiques relativement différenciées ;
- et puis bien sûr, nous attachons beaucoup d'importance à la protection sociale sous ses différents aspects.

Enfin, nous consacrons beaucoup d'attention à quelques problématiques transversales. Nous avons en particulier développé, depuis une dizaine d'années, à la suite de l'Agenda 2010, notre observation et notre suivi des politiques allemandes de compétitivité, sur des sujets qui touchent à l'infrasocial en quelque sorte. Ce que nous appelons des politiques de « compétitivité-système », à travers des domaines clés tels que la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche. Nous portons aussi une attention particulière aux entreprises petites et moyennes et de taille intermédiaire, au « *Mittelstand* » allemand, dont nous analysons régulièrement, et de manière très précise, les évolutions.

Enfin, au-delà de notre activité de publication, qui se retrouve dans nos ouvrages et dans notre revue *Regard sur l'économie allemande*, nous organisons régulièrement des forums ou des dialogues, du type de celui qui nous réunit aujourd'hui, mais aussi de taille plus restreinte, à travers des missions d'études, ou des groupes de travail où nous réunissons experts et praticiens pour analyser les politiques françaises et allemandes et échanger nos expériences dans une perspective comparative et européenne.

PROTECTION SOCIALE, COMPÉTITIVITÉ ET CROISSANCE

Dans un contexte macro-économique marqué par la crise des dettes souveraines et une croissance économique ralentie, les modalités de l'arbitrage entre maintien d'un système de protection sociale élevé jouant pleinement son rôle de stabilisateur économique à court terme d'une part, et réduction des déficits publics d'autre part, sont au cœur des choix actuels de politiques publiques. Confronter les politiques françaises et allemandes dans le cadre de leurs stratégies de croissance de moyen-long terme, telle était la question posée aux deux intervenants.

Bert Rürup a présenté les défis relatifs au financement de la protection sociale allemande dans un contexte de vieillissement de la population. Il a abordé plus particulièrement le régime légal d'assurance retraite, le régime légal d'assurance maladie et l'assurance sociale dépendance, introduite en 1995.

Dans une perspective comparative franco-allemande, **Jean-Luc Tavernier** a précisé les interactions entre protection sociale d'une part, et régulation conjoncturelle et croissance potentielle d'autre part. Sa réflexion a porté ensuite sur l'influence du mode de financement de la protection sociale sur la compétitivité des deux pays.

Ces deux interventions ont été suivies d'un débat avec la salle.

Ouverture

Dominique Rousset
Journaliste

Merci beaucoup, merci René Lasserre, merci Catherine Zaidman et bonjour à tous. Nous allons donc commencer avec la première table ronde. Catherine Zaidman a présenté le plan, qui consiste en quatre tables rondes dont trois commenceront par des présentations, vous le verrez, assez complètes, et qui nous apporteront des éléments de comparaison très riches. Je crois que c'est important que ce colloque ait lieu cette semaine, ce sont les hasards du calendrier, mais cette semaine est particulièrement cruciale pour l'Europe. On nous parle toujours d'un sommet déterminant pour l'Europe, on verra si tel est le cas. Ce contexte est particulièrement intéressant pour cette première table ronde, à laquelle vont participer Bert Rürup, ancien président du Conseil d'experts pour l'évaluation de la situation économique (le « Conseil des Sages »), et Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Nous allons donc les entendre l'un après l'autre, pendant 20 minutes. On leur demande de respecter le temps qui leur est accordé, de manière à ce qu'il puisse y avoir des échanges entre eux mais aussi avec la salle. Contexte économique de croissance ralentie, de reprise de croissance : on sait que ce sont aujourd'hui des débats au cœur de la question européenne. M. Rürup si vous voulez bien commencer, sur le thème que vous avez choisi, que je vous laisse annoncer.

La protection sociale : entre performance durable et changements sociodémographiques

Bert Rürup

Ancien président du Conseil d'experts pour l'évaluation de la situation économique (« Conseil des Sages »)

Tout d'abord, je tenais à vous remercier pour cette présentation et l'animation de ce colloque, mais également pour m'avoir invité pour la troisième fois dans le cadre de ces échanges franco-allemands. Cela m'a toujours beaucoup plu, c'est pourquoi j'ai tout de suite accepté de revenir.

Il m'a bien été notifié que je pouvais m'exprimer de manière libre, dans la limite du temps qui m'est imparti. Je vais m'efforcer de le faire, mais le thème qui m'a été confié est vraiment complexe, en tous cas tel qu'il m'a été traduit. Je dois en effet aborder le sujet de l'assurance sociale, et des tensions qui en résultent entre l'efficacité pour les personnes concernées et les changements sociodémographiques, donc au regard des perspectives de développement sur le long terme.

Janus est l'un des plus anciens membres du panthéon romain. Dieu du mois de janvier, qui marquait la fin d'une année et le début d'une autre, il possédait deux visages : l'un grave, l'autre souriant. Aujourd'hui, on dit d'une personne ou d'une institution qu'elle a un double visage, comme Janus, lorsque son caractère présente deux faces contradictoires, désaccordées.

L'État social ou les systèmes de protection sociale ont un double visage. Certains, à savoir les représentants d'un néolibéralisme inféodé à l'école de Chicago, considèrent les dépenses sociales comme un frein à la croissance économique. Ce serait le visage grave de Janus, pour lequel l'abolition de la protection par l'État-providence serait une mesure favorable à la croissance et à l'emploi.

D'autres, par exemple les tenants du concept d'économie sociale de marché, une variété du néolibéralisme d'Europe continentale, considèrent au contraire qu'un système de protection sociale performant est non seulement un stabilisateur conjoncturel automatique à l'action anticyclique, mais également un « facteur de production ». En effet, l'État social agirait comme un modificateur social (*social modifier*) capable d'atténuer les douleurs d'adaptation à un changement structurel générateur de croissance et d'augmenter la « capacité d'une société à supporter le risque ». Janus sourit.

Personnellement, je penche plutôt en faveur de la deuxième conception et je suis d'avis qu'un système de protection sociale performant est une caractéristique constitutive d'une société moderne qui se veut tournée vers l'avenir.

Cependant, dans un contexte marqué par la mondialisation des flux de marchandises et de capitaux, et par une concurrence toujours plus intense sur les marchés, chaque État a tout intérêt à disposer de finances publiques solides autant que d'entreprises compétitives, afin de constituer un site économique attractif.

Dans cette perspective d'attractivité nationale, le système de protection sociale peut être un frein ou un appui politique à la croissance en fonction de son organisation concrète, ce qui dépend par exemple :

- de l'âge légal de départ à la retraite dans le cadre de l'assurance retraite légale, concrètement de la « durée relative de perception de la retraite », c'est-à-dire du rapport entre la durée moyenne de cotisation et la durée moyenne de la retraite ;
- moins du montant que de la durée de perception des prestations de l'assurance chômage ;
- de la générosité dans l'octroi des retraites pour invalidité ou dans les systèmes par répartition qui dépendent de la démographie, de l'intensité des liens entre le financement et le coût du travail.

Pour l'essentiel, la protection sociale consiste, d'une part, à assurer à chaque citoyen d'un pays, à toutes les étapes de sa vie, un minimum socioculturel vital – en Allemagne, c'est principalement la mission du système d'aide sociale – et, d'autre part, à « déprivatiser », c'est-à-dire à compenser en partie collectivement les pertes de revenu liées aux grands risques de la vie : chômage, maladie, vieillesse et invalidité.

TABLEAU 1

Caractéristiques des régimes de protection sociale en Allemagne

	Régime de cotisation	Régime d'allocation	Régime d'assistance publique
Condition de protection	Affiliation au régime d'assurance	Droits relevant de cas particuliers	Situation de détresse individuelle
Droit aux prestations	Survenance d'un cas relevant de l'assurance	Présence de critères définis par la loi	Situation de nécessité
Montant de la prestation	Standardisé selon le type de cas	Standardisé selon le type de cas	Individualisé selon la forme et le degré de nécessité
Paiement anticipé	Oui, cotisations sociales	Sous la forme de prestations non pécuniaires selon le concept du « sacrifice spécial » pour la communauté	Non
Critère de nécessité	Non	Non	Oui
Articulation des systèmes de protection majeurs selon le principe de base dominant	Assurances sociales <ul style="list-style-type: none"> • Assurance retraite légale • Assurance maladie légale • Assurance accident légale • Assurance chômage légale • Assurance dépendance sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance aux victimes • Indemnisation sociale en cas d'accident provoqué par une vaccination • Prévoyance vieillesse des fonctionnaires • Allocations familiales (abattements pour enfant(s) à charge) 	

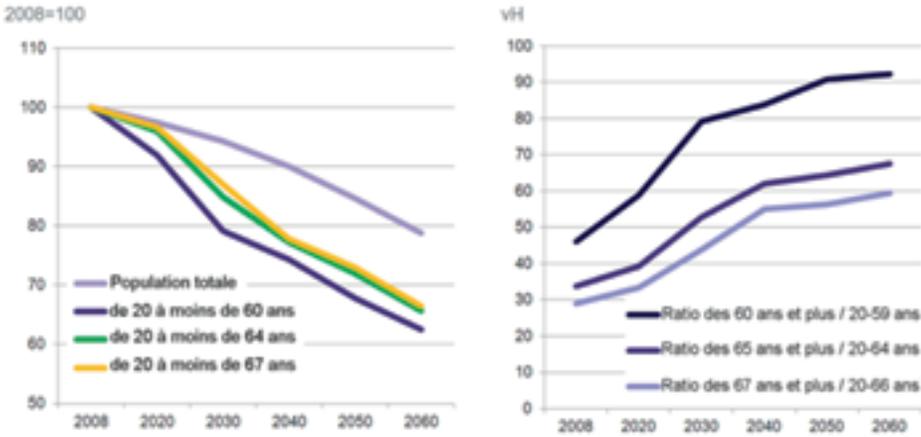
Sources • Présentation de l'auteur.

Je me limiterai ici, conformément à l'objet prévu, aux systèmes de protection sociale financés par répartition.

Dans de nombreux pays, et depuis un certain temps en Allemagne également, les systèmes de protection sociale financés par répartition sont soumis à la pression du vieillissement de la population – par exemple à cause du décalage du rapport entre cotisants et retraités, et souvent également à cause d'une érosion de l'assiette du financement liée au recul – en grande partie causée par la mondialisation – des revenus du travail par rapport au revenu national. Contrairement au financement par répartition, qui repose sur le revenu national du travail, la capitalisation permet de recourir à la valeur ajoutée générée à l'étranger pour financer des prestations nationales, et ce, naturellement, au prix des risques induits par les marchés financiers et les cours de change.

GRAPHIQUE 1

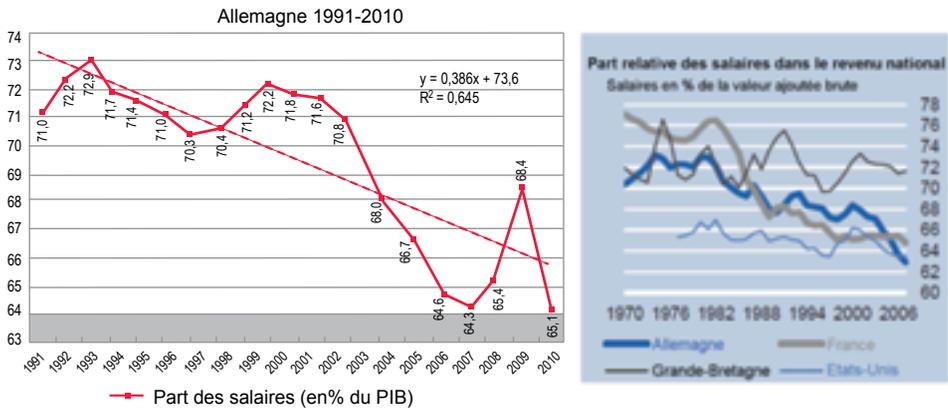
Le contexte démographique allemand – Vieillesse et recul de la population



Sources • Destatis, *Douzième projection coordonnée de la population*, 2009. Scénario « Population intermédiaire », valeur plancher : taux de natalité approximativement constant, espérance de vie de 85 ans pour les hommes et 89,2 années pour les femmes (nouveau-nés en 2060), solde migratoire annuel de 100 000 personnes.

GRAPHIQUE 2

Érosion de la base de financement – Recul de la part relative des salaires dans le PIB

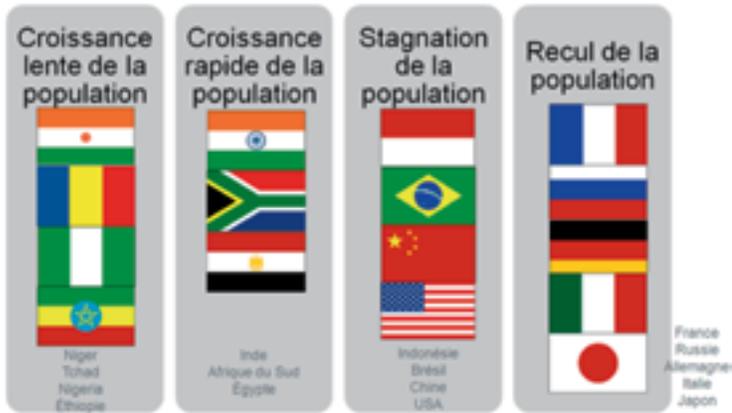


Sources • OIT, *Global Wage Report 2010/11*, 2010 ; DB Research.

On peut dire que les populations d'Europe (à l'exception de l'Irlande et, dans une certaine mesure, de la France), de Russie, de Chine et du Japon vieillissent et diminuent rapidement, tandis que celles d'Amérique du Nord vieillissent à effectif à peu près constant. Pendant ce temps, les habitants de l'Amérique du Sud, de l'Afrique, de l'Inde, de l'Indonésie et surtout des pays arabes, mais également de la Turquie, vont voir leur nombre augmenter encore fortement dans un proche avenir, tout en vieillissant lentement.

SCHÉMA 1

Le contexte démographique

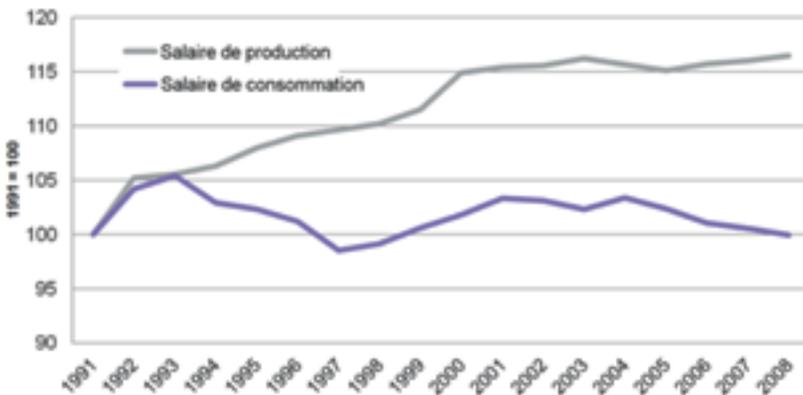


Sources • Lehr, 2012.

Le vieillissement, dont l'effet est parfois accentué par un recul des salaires soumis à cotisations par rapport au produit intérieur brut, provoque pour certaines prestations, dans un système de protection sociale financé par des cotisations dépendantes des salaires, un éclatement du coin socio-fiscal, c'est-à-dire un accroissement de l'écart entre les salaires bruts et le revenu disponible. En soi, cela implique donc toujours une inégalité de traitement intergénérationnelle aux dépens des générations à venir. S'y ajoute un problème allocatif, à savoir des effets négatifs sur l'emploi, lorsque les salariés et/ou les syndicats parviennent à obtenir lors des négociations salariales que l'employeur assume une partie de la charge des cotisations accrues, puis que celui-ci s'y dérobe en recourant aux licenciements.

GRAPHIQUE 3

Le problème d'allocation – Le « coin socio-fiscal »



Sources • Destatis, calculs de l'auteur.

Note • Salaire de production : salaire brut déflaté par le déflateur de la valeur brute ajoutée ; salaire de consommation : salaire net déflaté par le déflateur de la consommation privée.

Une participation de l'employeur non seulement au paiement des cotisations sociales, mais aussi à leur prise en charge n'est effectivement possible qu'à court terme tout au plus : dans une économie de marché, les revenus du travail doivent en fin de compte toujours couvrir l'ensemble des coûts associés (salaires nets et charges salariales). Cela veut dire que si l'on croit, comme les syndicats, qu'un financement paritaire implique aussi un partage paritaire de la charge des dépenses sociales, on s'expose à la même illusion que celle qui consiste à croire que la baisse des « charges salariales » entraînerait à long terme une amélioration des revenus. Étant donné que, pour l'assurance accidents, c'est moins le vieillissement de la population qui compte que la dangerosité des types d'activité, et que pour l'assurance chômage c'est l'effet inverse qui est attendu, avec une baisse des charges du fait des évolutions démographiques, j'aimerais ici me limiter aux réponses trouvées en Allemagne dans les domaines de l'assurance retraite, de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance.

Parce que les conséquences et les coûts du vieillissement de la population sont réels, il n'est pas possible de les éliminer par des réformes, mais seulement de les répartir différemment – et ce, si possible d'une manière favorable à l'emploi et à la croissance, et plus uniforme sur l'ensemble des générations.

Toute réforme sociale est ainsi un compromis en termes de répartition qui implique donc un jugement de valeur. C'est pourquoi les économistes peuvent décrire les réformes par leurs effets supposés et non les juger en fonction de leur « justesse » sociale.

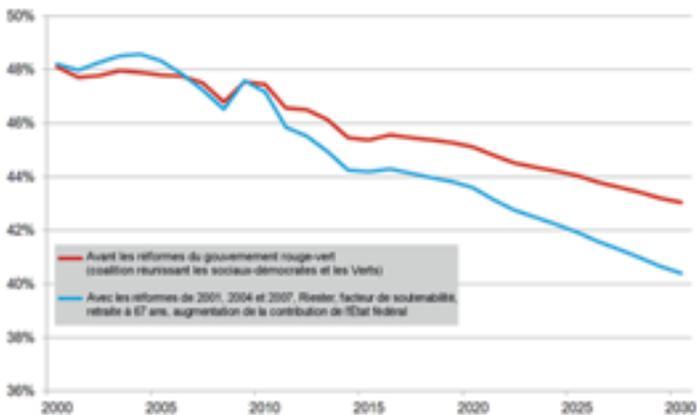
L'assurance retraite légale

Le compromis trouvé lors des trois réformes des retraites engagées entre 2001 et 2007, afin de garantir un financement durable de l'assurance retraite obligatoire, peut se décrire comme suit :

- une nouvelle formule d'adaptation des retraites tenant compte du vieillissement de la population doit permettre d'abaisser le niveau des retraites nettes avant impôt d'ici 2030 à 43 % (en partant de 51 %), soit près de 16% de diminution ;

GRAPHIQUE 4

Évolutions alternatives du niveau brut des retraites : que serait-il arrivé si...



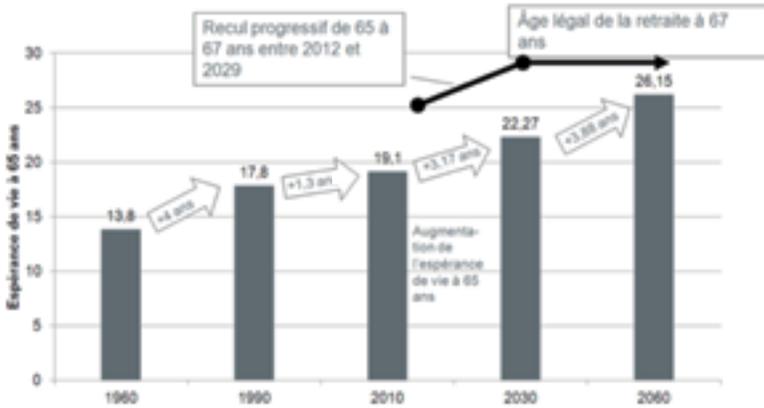
Sources • Calculs de l'auteur.

Notes • Figure en ordonnées le taux de remplacement brut qui rapporte le montant brut de la retraite standard au salaire moyen de référence. Celui-ci passerait de 48 à 40 % environ entre 2000 et 2030 après les réformes de 2001-2004 et 2007.

- l'âge légal de la retraite est relevé progressivement à partir de l'année 2012, pour passer de 65 à 67 ans d'ici l'année 2029 ;

GRAPHIQUE 5

Recul de l'âge légal de la retraite – « La retraite à 67 ans » : a-t-on fait le tour de la question ?

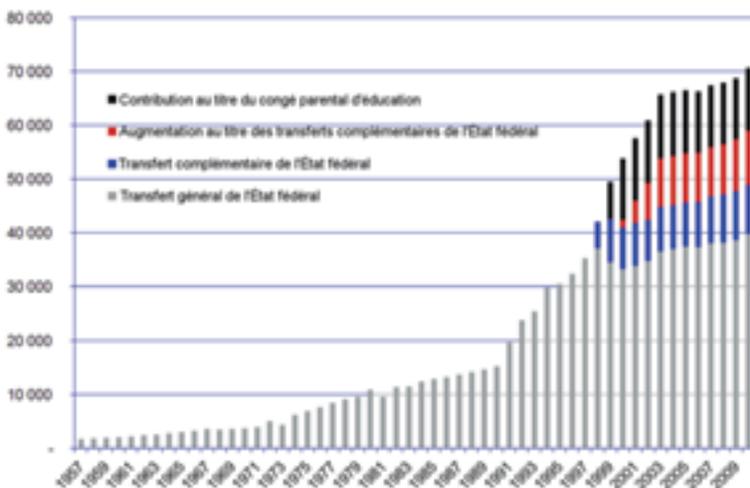


Sources • Destatis, 2006, 2009, calculs de l'auteur. Les valeurs de 1960 et de 1990 sont calculées à partir du tableau V1 de la mortalité établi par l'Office fédéral des statistiques (2006), les valeurs 2010 à partir de l'estimation L1 et les valeurs 2030 et 2060 selon le scénario L2 d'espérance de vie de la *Douzième projection coordonnée de la population*.

- le cofinancement par les compléments fiscaux a été largement étendu ;

GRAPHIQUE 6

Transferts de l'État fédéral – Contribution élémentaire au financement tripartite (en millions d'euros)

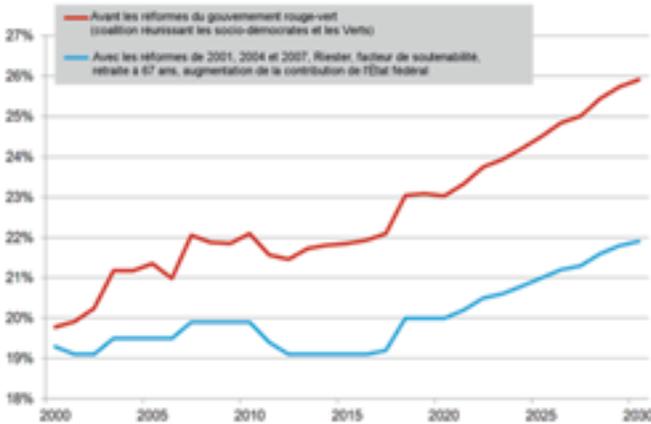


Sources • Deutsche Rentenversicherung Bund, 2011.

- la hausse du taux de cotisation, fixée il y a 10 ans à 26 % pour l'année 2030, a été limitée à 22 %.

GRAPHIQUE 7

Évolutions alternatives du taux de cotisation : que serait-il arrivé si...

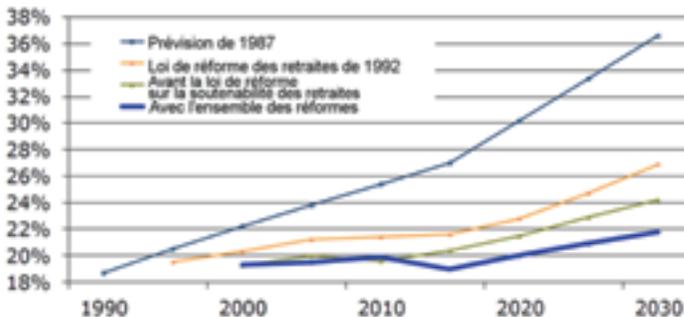


Sources • Calculs de l'auteur.

Si l'on accepte le plafond de cotisation de 20 % jusqu'en 2020 et de 22 % jusqu'en 2030, ainsi qu'un taux de remplacement minimum de 46 % jusqu'en 2020 et de 43 % jusqu'en 2030, alors le système public allemand des retraites sera financé durablement (jusqu'en 2030).

GRAPHIQUE 8

Taux de cotisation à l'assurance retraite légale – Point de départ de l'élaboration des réformes en matière de retraite



Sources • Rische, *Die Reformdiskussion in der gesetzlichen Rentenversicherung*, contribution au séminaire de contact avec la presse organisé les 11 et 12 juillet 2007 à Berlin, présentation de l'auteur.

Les nombreuses réformes visant à assurer la soutenabilité du système ou à amortir la hausse des cotisations, engagées ces 25 dernières années, ont transformé le système de retraite

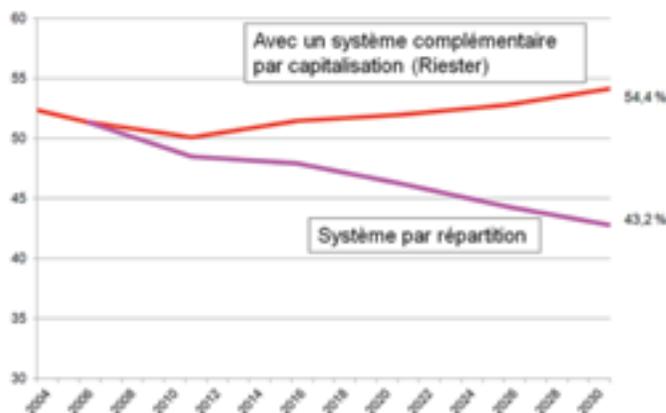
obligatoire en Allemagne : on est passé pour l'assurance de base d'un système à prestations définies (*defined benefit system*) assurant le niveau de vie auquel on était habitué pendant la période d'activité, à un système à contributions définies (*defined contribution system*).

C'est pourquoi Walter Riester a essayé, avec la loi entrée en vigueur en 2002 sur la formation d'un patrimoine vieillesse (*Altersvermögensgesetz*), d'établir un système aussi complet que possible de prévoyance complémentaire individuelle ou d'entreprise, destiné à compenser les réductions de prestations induites par les réformes, au moins pour la décennie passée.

Ainsi, à long terme, c'est-à-dire dans les 30 prochaines années, la part des formes de prévoyance individuelle et d'entreprise couvertes par capitalisation devrait plus que doubler par rapport aux 15 % qu'elle représentait en 2000.

GRAPHIQUE 9

Prévoyance vieillesse : taux de remplacement avant impôts (prévision jusqu'en 2030, en %)



Sources • Recht, *Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung* [en ligne], Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 2007. Disponible sur : www.f04.fh-koeln.de/imperia/md/content/hp-f04/ivw/forschungundevents/symposium/vortrag_recht.pdf [consulté le 26/11/12].

Ce changement de proportion devrait améliorer la situation des cohortes les plus jeunes. Le rendement des cotisations de leur prévoyance retraite à financement mixte devrait augmenter, mais cela a un prix : certaines générations – les personnes nées entre 1960 et 1970 – seront plus fortement imposées que si on renonçait aux réformes de 2001 et de 2004.

Afin que cette amélioration se concrétise, il faut naturellement que les taux d'intérêt servis sur le marché des capitaux soient supérieurs à la croissance des salaires, afin de compenser les frais de gestion supplémentaires et les coûts de sélection adverse liés à la liberté de se constituer une épargne de prévoyance privée. Comme la politique de 2001 n'a pas eu le courage de rendre obligatoire la prévoyance complémentaire par capitalisation – comme vient par exemple de le recommander l'OCDE dans son récent rapport *Pensions Outlook* (2012) –, l'objectif d'une compensation totale des réductions de prestations de la retraite légale est inatteignable.

En renonçant à cette obligation, la retraite Riester est devenue un produit « push » subventionné par l'État, associé à un coût de commercialisation élevé, ce qui incite au développement de produits opaques ; en raison de son caractère facultatif, elle nécessite de tenir compte, lors de la détermination des espérances de vie sous-jacentes aux tarifs, des effets d'auto-sélection se manifestant lors de la signature ainsi que peu avant la période de versement.

Ce point constituera l'un des chantiers de la politique des retraites pour la prochaine législature.

Le régime légal d'assurance maladie

Parce que les retraités sont soumis au même taux de cotisation que les actifs occupés, l'évolution démographique ne modifie pas le rapport entre cotisants et bénéficiaires de prestations pour le régime légal d'assurance maladie (*Gesetzliche Krankenversicherung, GKV*) ni pour l'assurance sociale dépendance, contrairement à l'assurance retraite légale (*Gesetzliche Rentenversicherung, GRV*).

SCHÉMA 2

Vieillesse de la population et taux de cotisation au régime légal d'assurance maladie – Le concept trigénérationnel

$$(\bar{L} * B + \bar{R} * S) * b = E = A = A_B * B + A_S * S$$

Impact en termes de dépenses

Après transformation :
$$b = \frac{A_B}{\bar{L}} * \frac{1 + A_S * RQ}{1 + RN * RQ}$$

Impact en termes de recettes

E = recettes de l'assurance maladie légale
 A = dépenses de l'assurance maladie légale
 b = moyenne du taux de cotisation général
 L = moyenne des revenus du travail soumis à cotisations sociales
 R = moyenne des revenus des retraités soumis à cotisations sociales
 S = nombre moyen de retraités soumis à cotisations sociales
 B = nombre moyen de salariés soumis à cotisations sociales
 A_B = moyenne des dépenses de santé par salarié, ayant droits familiaux inclus
 A_S = moyenne des dépenses de santé par retraité

Sources • Présentation de l'auteur.

Note • L'évolution du taux de cotisation au régime légal d'assurance maladie dépend de la proportion de retraités par rapport aux cotisants, du niveau des pensions et du ratio entre les dépenses moyennes par salarié et les dépenses moyennes par retraité.

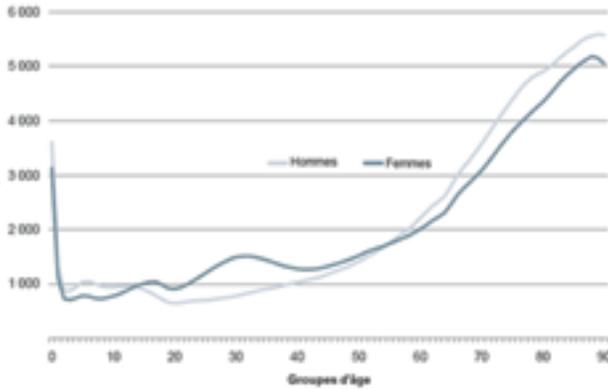
Modification du taux de cotisation en fonction du vieillissement :

- quand la proportion de retraités par rapport aux cotisants augmente, l'impact sur le taux de cotisation est incertain (impact en termes de dépenses et de recettes) ;
- quand le niveau des pensions baisse, le taux de cotisation augmente (impact en termes de recettes) ;
- quand le ratio entre les dépenses moyennes par salarié et les dépenses moyennes par retraité augmente, le taux de cotisation augmente (impact en termes de dépenses).

La pression démographique sur les dépenses des caisses maladie vient de l'accroissement des maladies avec l'âge, notamment des maladies chroniques multiples (multimorbidité) ; de plus, grâce aux progrès médicaux, on peut vivre aujourd'hui de plus en plus longtemps avec des maladies chroniques et incurables (par exemple le sida ou l'hypertension). Par conséquent, le profil des dépenses devient de plus en plus abrupt en fonction de l'âge de la population.

GRAPHIQUE 10

Profil des dépenses de l'assurance maladie légale (dépenses en euros)

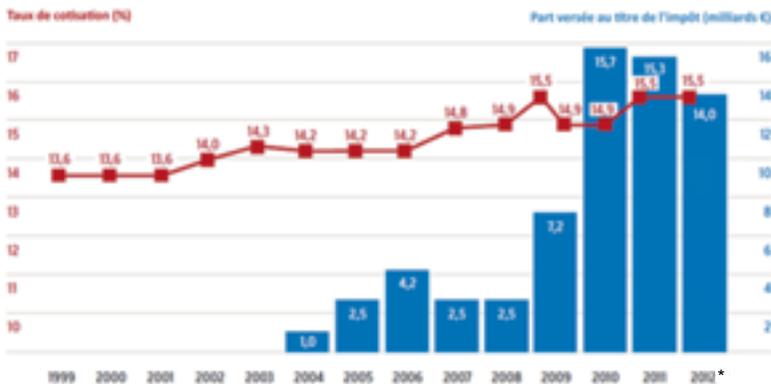


Sources • Sachverständigenrat Gesundheit, 2009. Valeurs excluant les bénéficiaires de rentes d'incapacité professionnelle et d'incapacité totale de travail, et le pool de risque.

Outre cet effet du vieillissement sur les dépenses, les caisses du régime légal sont confrontées à un effet négatif sur les recettes : plus le nombre de ménages retraités augmente, plus l'assiette des contributions diminue proportionnellement, puisque seules la retraite légale et certaines retraites d'entreprise sont soumises aux cotisations sociales.

Le « Big bang » de l'assurance maladie que beaucoup espéraient en Allemagne n'a pas eu lieu, et n'aura pas lieu.

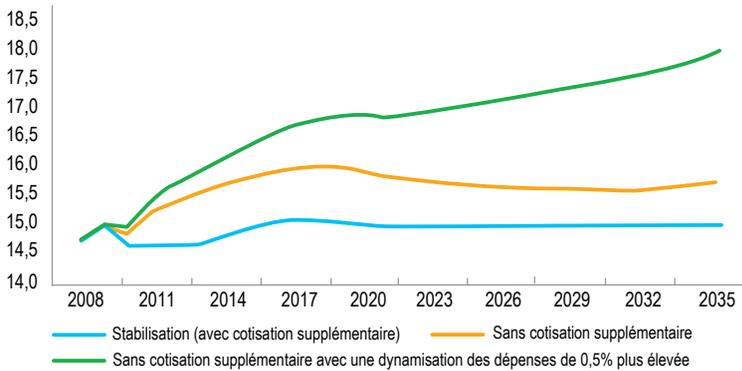
GRAPHIQUE 11

Complément fédéral au régime légal d'assurance maladie – Évolution du taux de cotisation au régime d'assurance maladie légale (moyenne annuelle¹) et part versée au titre de l'impôt

Sources • Amtliche Statistik KM1 ; présentation : GKV-Spitzenverband. ¹ Depuis le 1/07/2005, tous les adhérents versent une cotisation supplémentaire unique de 0,9 %. * Montant notifié à l'article 221, paragraphe 1 du chapitre V du Code social allemand (Sozialgesetzbuch V, SGB V).

GRAPHIQUE 12

Évolution du taux de cotisation de l'assurance maladie (en %)



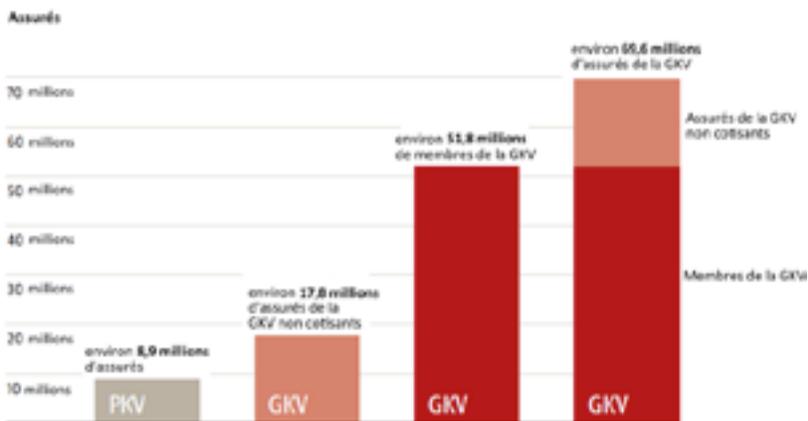
Sources • Prognos AG, 2010.

Au lieu de cela, on a tenté et l'on tentera encore de répartir « à peu près équitablement » entre les assurés, les contribuables et les prestataires, la pression née de l'évolution démographique et des progrès techniques. Ceci par :

- des exclusions de prestations ;
- une hausse des franchises ;
- des cotisations supplémentaires ;
- une extension du cofinancement fiscal ;
- l'intensification de la concurrence entre les prestataires ;
- l'application de listes positives ou de prix plafonnés pour les médicaments ;
- l'accroissement de la concentration et de la spécialisation du secteur des soins hospitaliers.

GRAPHIQUE 13

Membres et assurés de l'assurance maladie légale (GKV) et de l'assurance maladie privée (PKV)



Sources • Amtliche Statistik KM1, présentation : GKV-Spitzenverband, état : février 2012 ; Verband der privaten Krankenversicherung e.V., état au 1^{er} juin 2011.

Aujourd'hui, l'avenir semble plus incertain que jamais pour le système d'assurance maladie allemand et sa dualité typique entre régime légal et régime privé.

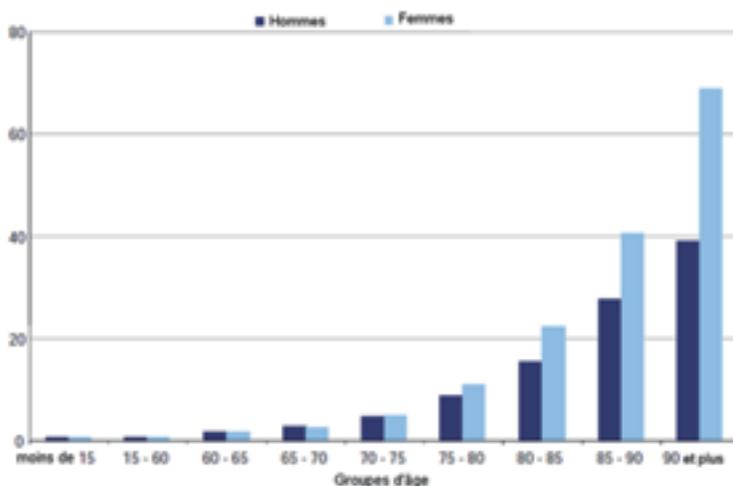
L'assurance dépendance sociale

L'assurance sociale dépendance n'est apparue qu'en 1995. Comme il ne s'agissait pas de créer une assurance de protection du patrimoine, elle a été conçue sous la forme d'une assurance personnelle à couverture partielle, avec des prestations maximales pour chaque catégorie de dépendance.

L'assurance dépendance sociale (*soziale Pflegeversicherung, SPV*) est le système d'assurance par répartition le plus touché par le vieillissement de la population.

GRAPHIQUE 14

Une nette augmentation du risque de dépendance en fonction de l'âge (en %)



Sources • Destatis, 2010.

Les économistes sont donc largement d'accord pour affirmer que l'on n'aurait pas dû introduire en 1995 – alors qu'en Allemagne, l'on débattait depuis déjà longtemps des conséquences du vieillissement de la population sur les régimes de protection sociale financés par répartition – une assurance sociale dépendance purement financée par répartition. Malheureusement, ce qui est fait est fait, et cette erreur de conception est irréversible.

Même si quelques économistes, tels que Bernd Raffelhüschen, ne veulent pas l'admettre, l'époque où l'on aurait pu basculer vers une couverture par capitalisation est révolue, en raison des droits acquis au cours des 17 années écoulées au titre du système par répartition. En 2004 encore, le Conseil d'experts pour l'évaluation de la situation économique ou « Conseil des Sages » (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*) avait milité pour un tel changement de système, tout en signalant qu'à l'époque déjà, à peine 10 ans après sa mise en œuvre, les conséquences fiscales de la conversion atteindraient un ordre de grandeur de 10,5 milliards d'euros par an. Depuis, ce coût doit avoir encore nettement augmenté.

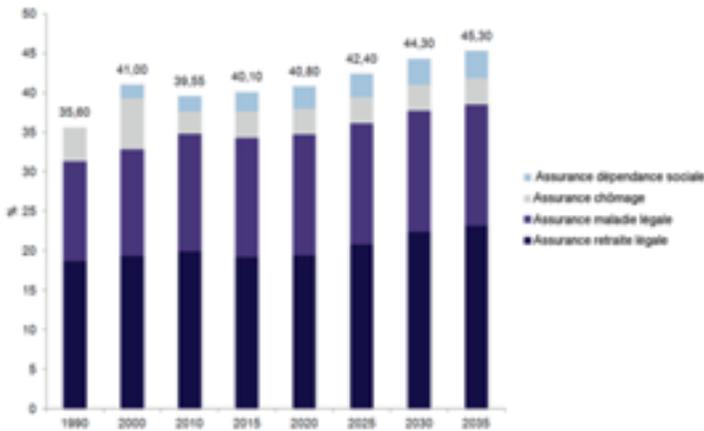
Le volume de dépenses de ce système atteint aujourd’hui largement 20 milliards d’euros, soit un peu plus du dixième du régime légal d’assurance maladie. Si l’on maintenait le *statu quo* en matière de financement, dans le pire des scénarios, le taux de cotisation passerait de 2,05 % actuellement à environ 4 % en 2050 (!). Il s’agit là d’une très forte hausse en pourcentage. Cependant, l’augmentation qu’elle impliquerait pour les cotisations globales de protection sociale, de deux points de pourcentage tout au plus, ne menacerait sérieusement ni les chances de croissance ni la compétitivité internationale de l’économie allemande. De même, renoncer à une réforme de la SPV n’augmenterait pas le déséquilibre intergénérationnel du système de protection sociale allemand à un point tel que cela justifierait la mise en œuvre d’une réforme aussi inaboutie que celle qui était récemment en projet. En établissant une nouvelle assurance volontaire d’indemnités journalières de dépendance, à laquelle l’État apporterait une prime complémentaire de 5 euros (!) par mois, on vise à compléter l’assurance partielle obligatoire pour environ 1,5 million de citoyens – les 100 millions d’euros annuels mis à disposition par le ministère fédéral des Finances ne suffisent pas à subventionner un plus grand nombre de contrats.

Au lieu de sous-alimenter la petite SPV en y adjoignant un système par capitalisation encore plus réduit et donc moins efficace, il serait plus judicieux de relever légèrement le cadre des subventions publiques au régime des retraites d’entreprise et des retraites individuelles, afin d’augmenter la part des retraites par capitalisation pour tous. Avec des pensions plus élevées, les retraités pourraient non seulement payer les cotisations accrues de la SPV, mais aussi, le cas échéant, acquérir des prestations de soins.

Comme mentionné plus haut, le coût et les conséquences du vieillissement de la population pour nos systèmes de protection sociale sont réels. Il est impossible d’éliminer ces coûts par l’application de réformes, même en étendant la couverture par capitalisation. On ne peut que les répartir différemment.

GRAPHIQUE 15

Contribution globale à l’assurance sociale de 1990 à 2035 (en %)



Sources • Prognos AG, 2010, calculs de l’auteur.

Pour répondre à ce problème de répartition, les politiques allemandes n'ont été ni inactives ni infructueuses. Malgré les prophéties qui annoncent depuis des années, à intervalles irréguliers, l'effondrement de notre système de protection sociale financé par répartition, la société Prognos AG en arrive, dans son rapport *Deutschland Report 2035* édité en 2010, à la conclusion surprenante pour certains que « les systèmes d'assurance financés par répartition [sont] dans l'ensemble solides pour les décennies à venir ». C'est valable en particulier pour l'assurance retraite légale et l'assurance chômage, qui représenteront à elles deux en 2035 environ 60 % du budget total de la protection sociale. Sans autre réforme, le taux de cotisation global au système allemand de protection sociale passerait de 40 % aujourd'hui à 45 % ces 25 prochaines années. Bien que ce ne soit pas négligeable, cela ne constituerait absolument pas un signe d'effondrement imminent du système allemand de protection sociale.

Protection sociale et croissance en France

Jean-Luc Tavernier
Directeur général de l'INSEE

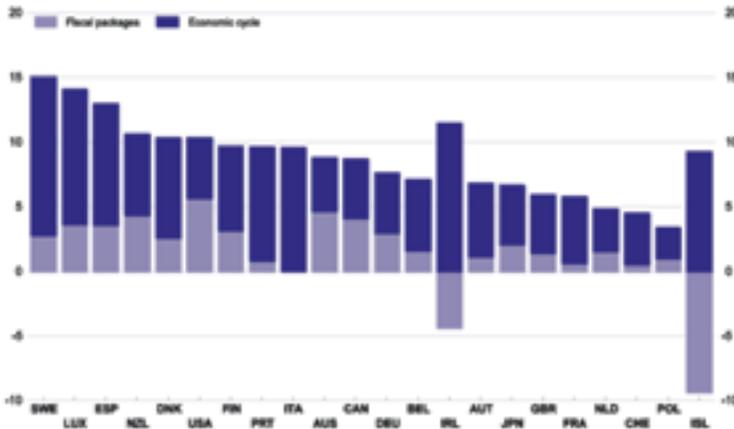
Je salue l'initiative de réfléchir ensemble, Français et Allemands, sur des sujets qui ne sont pas forcément dans le débat public parce qu'ils relèvent du principe de subsidiarité. Mon intervention se compose en trois parties : le rôle de la protection sociale en matière de régulation conjoncturelle (d'amortissement des fluctuations cycliques), le rôle de la protection sociale sur la croissance potentielle et quelques réflexions sur des éléments de comparaison entre la France et l'Allemagne, notamment sur les questions de compétitivité et de responsabilité du financement de la protection sociale dans les évolutions respectives de la compétitivité des deux pays.

Protection sociale et régulation conjoncturelle

La protection sociale est le premier des stabilisateurs automatiques. À partir du moment où l'on décide que les comptes sociaux ne doivent pas être à l'équilibre, année après année – indépendamment de l'endroit où l'on se trouve dans le cycle – et où l'on autorise des déficits et si possible des excédents conjoncturels, la protection sociale joue un rôle important pour lisser les fluctuations économiques, éviter les à-coups trop marqués et, ce faisant, améliorer le bien-être. Cependant, ne peut-on pas y arriver autrement ? Le côté automatique et mécanique de ces stabilisateurs est certes plaisant, mais ne saurait-on pas aussi amortir les chocs par des mesures discrétionnaires ? Il serait intéressant d'avoir une lecture de la dernière crise à cet égard. En moyenne, les plans de relance ont été plutôt plus forts là où les stabilisateurs automatiques jouaient peu parce que la protection sociale y était peu développée.

GRAPHIQUE 1

Stabilisateurs automatiques et plans de relance en réponse à la crise



Sources • OCDE, 2009.

Note • Déficits budgétaires cumulés sur 2008-2010.

Le graphique 1 montre comment les déficits publics ont évolué en cumul de 2008 à 2010, en distinguant la barre foncée, qui est l'effet de stabilisateur automatique (soit l'effet d'aggravation du déficit conjoncturel ou l'effet mécanique) et la barre bleu clair « *fiscal packages* », c'est-à-dire les mesures discrétionnaires. Il existe une certaine substitution et une certaine porosité entre l'un et l'autre. À droite du graphique se situe la France, dont les stabilisateurs automatiques ont eu un fort impact en raison de l'importance de ses dépenses publiques – et notamment de ses dépenses sociales – et qui, en contrepartie, a eu un plan de relance relativement faible. Pour des évolutions de déficits publics comparables, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, de part et d'autre de la France sur le graphique, ont eu moins de stabilisateurs automatiques et, partant, plus de mesures discrétionnaires. À gauche du graphique, pour des pays où la dégradation du déficit a été plus marquée, cette situation semble se confirmer : les États-Unis ont un effet de stabilisateurs automatiques très faible mais le plan de relance le plus important de tous les pays. Le pays est ici entouré du Danemark et de la Finlande qui, pour un effet global comparable, ont eu des stabilisateurs automatiques beaucoup plus importants et, partant, des mesures discrétionnaires beaucoup plus faibles. Par conséquent, les stabilisateurs automatiques permettent d'amortir les fluctuations cycliques, mais si on arrive à les identifier assez vite et à leur apporter des réponses, on peut avoir par des mesures discrétionnaires un résultat qui ait le même attrait en matière de régulation conjoncturelle que les stabilisateurs automatiques. On peut citer en exemple les États-Unis, qui ont allongé la durée de perception des allocations chômage durant la crise.

Protection sociale et croissance potentielle

Sur ce point, il faut éviter de tomber dans deux excès. Le premier est le cas où la protection sociale n'est pas assez présente et où l'on ne mutualise pas assez les risques. Le deuxième excès correspond en revanche au cas où la protection sociale, excessive ou mal calibrée, conduit à des désincitations à l'effort et au travail.

En ce qui concerne le premier effet, on constate que si l'on mutualise trop peu les risques individuels, on va amener les individus à avoir une épargne de précaution excessive qui a toutes les chances d'être assez improductive. C'est ce qu'on a reproché à la Chine pendant des années. De plus, si l'on n'assure pas assez contre les risques de la vie, on a toutes les chances de ne pas inciter assez à prendre des risques économiques ou de ne pas être optimal du point de vue de l'appariement sur le marché du travail. En effet, si les allocations chômage sont trop faibles ou si elles durent trop peu de temps, on va précipiter des décisions qui seront peut-être sous-optimales au regard de l'appariement qu'il faudrait faire entre la demande et l'offre du travail.

En termes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, l'Allemagne et la France mènent des politiques différentes, notamment en ce qui concerne la garde des jeunes enfants (voir tableau 1). Cette différence peut avoir deux conséquences : soit un taux d'emploi des femmes plus faible en Allemagne (ce qui n'est pas le cas), soit un taux de fécondité plus faible et une proportion de femmes sans enfants plus importante (ce qui est le cas). Il est difficile d'en déduire une causalité, de nombreux autres facteurs entrant en jeu. Mais on voit bien que la politique familiale a un effet soit sur le taux d'emploi, soit sur le dynamisme démographique, et dans les deux cas, sur la croissance potentielle.

TABLEAU 1

Conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

	Allemagne	France
Taux d'emploi des femmes (15-64)	71,1	63,8
Taux d'emploi des femmes (25-54)	81,5	81,7
Taux de fécondité	1,39	2,01
Proportion de femmes sans enfants	30	10
Couverture garde d'enfants (0-2 ans)	19	41

Sources • Eurostat, 2009-2010.

À l'inverse, une protection sociale trop ample risque de réduire les incitations à l'effort et au travail par des taux de remplacement élevés ou par des taux marginaux de prélèvement – nets des transferts – élevés ou confiscatoires. Cela peut engendrer le phénomène de trappes à inactivité, dans le cadre duquel il n'est pas favorable financièrement de passer de l'inactivité à l'emploi. Un autre effet – plus théorique que pratique selon moi – consiste à désinciter à faire des études longues en réduisant les inégalités salariales. Il peut y avoir également des désincitations à l'effort, à l'accroissement du temps de travail, à la productivité et à la qualification parce que la progressivité du prélèvement est désincitatrice ou encore peut inciter les plus qualifiés à émigrer. Ces risques ne sont pas que théoriques lorsque le balancier va dans l'autre extrême.

La France n'est assurément pas en situation de sous-assurance massive des risques sociaux. Hormis la dépendance, tout ce que peut assurer la protection sociale est largement couvert. Il est même assez difficile de trouver une prestation sociale dans un pays du monde qui n'ait pas, peu ou prou, son équivalent en France, hormis peut-être encore une fois pour la couverture du risque nouveau qu'est la dépendance.

Mais cela ne suffit pas à se sentir complètement assuré : la soutenabilité financière de l'assurance publique participe de son efficacité. De ce point de vue, deux consensus seraient vraiment souhaitables pour rassurer les Français sur la soutenabilité financière des mécanismes de protection sociale et sur leur financement. Le premier consensus porte sur le partage des gains d'espérance de vie entre vie active et vie à la retraite. D'ailleurs, je suivrais volontiers M. Rürup qui a dit que pour trois ans, il faudrait consacrer deux ans de plus au travail et un an de plus à la retraite. D'autant plus que la France a le record du monde de la durée passée à la retraite, soit plus de 20 ans. Le deuxième consensus pour assurer la soutenabilité financière et l'efficacité des mécanismes d'assurance sociale publique porte sur les modalités d'évolution du périmètre des soins de santé qui ont vocation à être remboursés par l'assurance publique. D'un point de vue technique, ce sujet est beaucoup plus compliqué que le précédent. Par conséquent, la France n'est pas en situation de sous-assurance massive, mais elle a à l'évidence des progrès à faire : il s'agit d'avoir un consensus pour rassurer sur la crédibilité de notre assurance.

Est-ce qu'à l'inverse il y a pu avoir des désincitations à l'effort par des taux de remplacement ou des taux de prélèvement – nets des transferts – trop élevés ? Il y a 15 ou 20 ans, au fur et à mesure de la stratification de différents barèmes, de systèmes de protection sociale ou de systèmes de prélèvements qui avaient été pensés indépendamment les uns des autres, se mettaient en place des situations choquantes du point de vue des incitations, notamment en ce qui concerne les bas revenus. C'est ce qu'on a appelé les « trappes à inactivité ». De multiples réformes ont depuis visé à corriger cela. Par exemple, la couverture maladie universelle (CMU), attribuée sous conditions de revenus et non en fonction du statut d'inactif, a contribué à gommer les principaux mécanismes désincitatifs. Par ailleurs, au fil des ans et toutes majorités confondues, on a eu recours à l'impôt négatif, à la prime pour l'emploi (PPE) et au revenu de solidarité active (RSA) pour essayer de traiter la question des travailleurs pauvres par un dispositif plus astucieux que le simple instrument du salaire minimum. Mais tout n'est pas réglé pour autant.

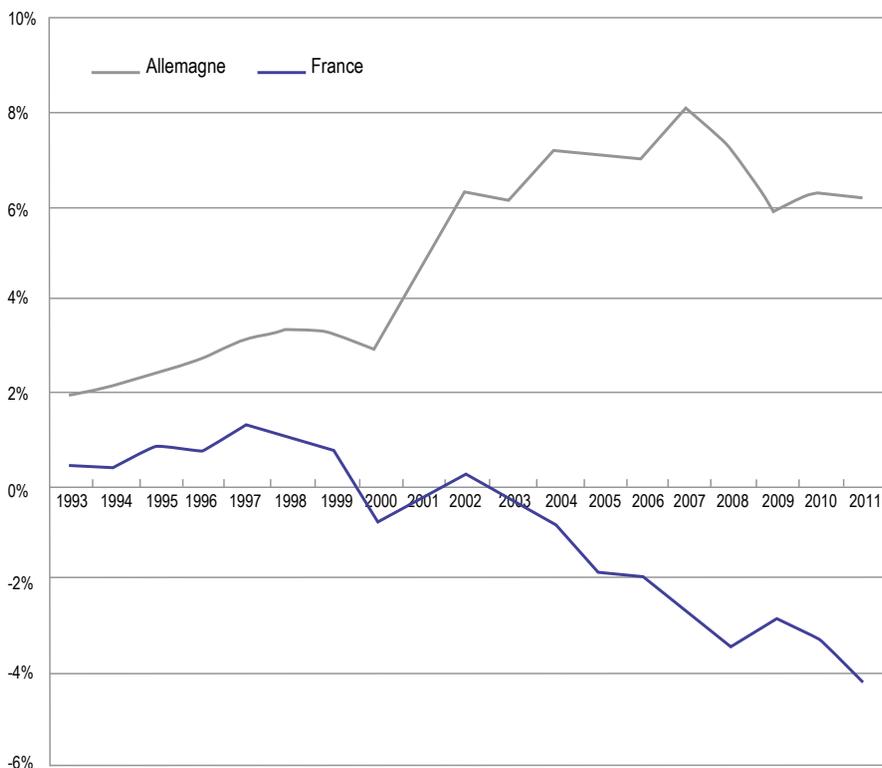
On peut imaginer par exemple que l'optimalité du barème d'allocation chômage, avec des taux de remplacement longtemps stationnaires et qui s'arrêtent brutalement quand cesse l'indemnisation, peut être questionnée. On peut s'interroger aussi sur le fait que le prélèvement pour financer l'assurance maladie ne soit pas plafonné en France, même à des niveaux de revenus très élevés, alors qu'il l'est dans de nombreux pays. N'aurait-il pas été préférable de s'interroger sur ce point plutôt que de baisser le taux marginal de l'impôt sur le revenu ? Des sujets restent ouverts. Néanmoins, alors que dans un passé récent on pouvait avoir un taux marginal d'imposition à 100 % avec une augmentation du niveau de salaire, soit une augmentation du travail qui n'était absolument pas payée en termes de revenu final, on est revenu avec le RSA à des taux plus lisses et plus raisonnables. Il me semble qu'au fil des ans, on arrive à avoir une protection sociale de qualité qui couvre l'essentiel des risques en ayant évité l'essentiel des effets pervers désincitatifs. Mais ces réformes – c'est le cas pour l'impôt négatif – représentent un coût très important pour les finances publiques.

Quelques réflexions sur la situation comparée de la France et de l'Allemagne

Nous allons nous demander si la question de la taille de la protection sociale et de ses modalités de financement est centrale dans le diagnostic que l'on peut porter sur la compétitivité des deux pays. C'est un sujet qui nous anime beaucoup de ce côté-ci du Rhin, sans doute plus qu'en Allemagne, ce qui peut sembler naturel au regard de nos deux balances commerciales.

GRAPHIQUE 2

Balance commerciale rapportée au PIB en valeur

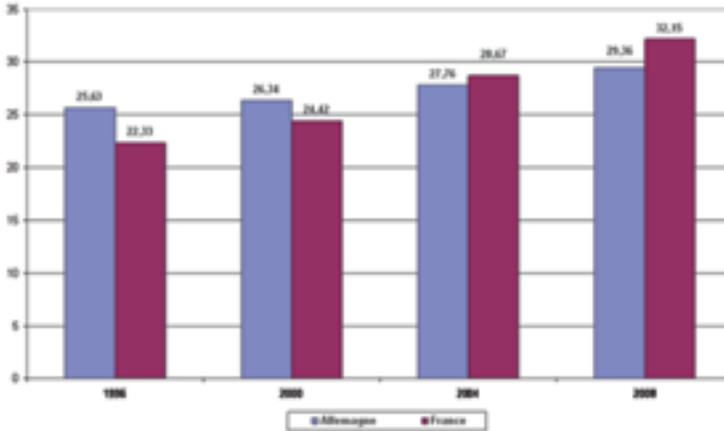


Sources • Eurostat.

Dans l'évolution des coûts salariaux dans les deux pays depuis une quinzaine d'années, la question de la protection sociale n'est pas le sujet central. Sur le graphique 3, la fiabilité de la comparaison du coût salarial horaire est certes bonne, mais pas excellente en raison du fait que la fiabilité des durées du travail dans les comparaisons internationales est encore perfectible. Mais au regard de l'importance et de la singularité des évolutions, les problèmes statistiques ne semblent pas remettre en cause les messages généraux. On peut observer qu'entre 1996 et le passage à l'euro, les coûts horaires étaient beaucoup plus élevés en moyenne en Allemagne qu'en France, la courbe s'étant inversée dans le courant des années 2000 de sorte qu'actuellement les coûts horaires sont beaucoup plus bas en Allemagne qu'en France.

GRAPHIQUE 3

Coût salarial horaire en euros constants

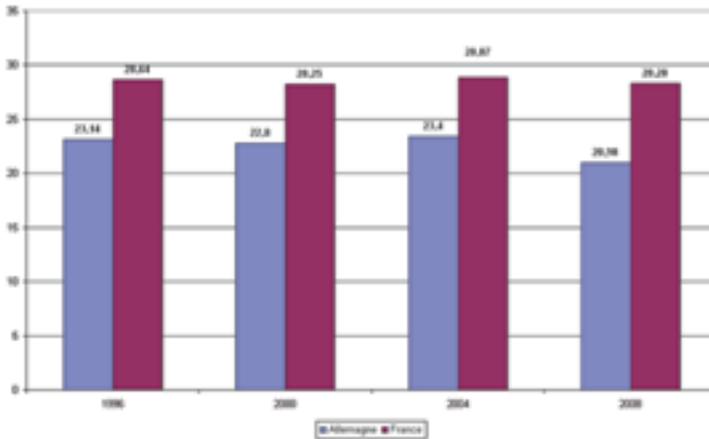


Sources • Eurostat, enquêtes européennes sur le coût de la main-d'œuvre.

Quelle est la responsabilité des charges sociales dans cette affaire ? Le graphique 4 montre l'évolution du niveau des taux de cotisation employeur dans ces coûts horaires, dans les deux pays, entre 1996 et 2008. On observe que le taux français est relativement stable alors que le taux allemand, en dépit de ce qu'a montré M. Rürup précédemment, a légèrement baissé, sans doute au gré de la réforme dite de la « TVA sociale » qui a permis de faire baisser de deux points le taux de cotisation employeur. La hausse du coût salarial horaire a été de 40 % en France, contre 15 % en Allemagne. Ces quelque 30 % d'écart représentent deux ou trois points de différence sur les cotisations. Par conséquent, ce n'est pas l'évolution du financement de la protection sociale qui est responsable de cette différence de compétitivité, mais celle des salaires horaires eux-mêmes, avec une très grande modération sur les salaires en Allemagne depuis l'entrée dans la zone euro, combinée à l'absence de mécanisme d'indexation des salaires sur les prix et, *de facto*, à l'absence totale d'indexation. En France, en revanche, on a assisté à une progression plus régulière des salaires, accrue en termes de salaire horaire par la réduction du temps de travail.

GRAPHIQUE 4

Part des cotisations employeur dans le coût horaire (en %)



Sources • Eurostat, enquêtes européennes sur le coût de la main-d'œuvre.

Par ailleurs, si l'on compare de façon spatiale les différents pays développés comparables et que l'on regarde leur structure de coût du travail ainsi que leur salaire net, on constate généralement que les coûts du travail sont assez homogènes et que quand la protection sociale est plus forte et que les charges sociales incombant aux employeurs sont plus élevées, les salaires nets sont plus bas. Un salarié britannique perçoit un salaire net plus élevé, avec lequel il doit néanmoins s'assurer contre le risque vieillesse, alors qu'un salarié français touche un salaire net plus bas mais possède des revenus différés (ou socialisés) plus importants. Cet élément apparaît très nettement dans le cadre des comparaisons internationales. La protection sociale, pour autant qu'elle soit acceptée et qu'on la juge efficace, est payée par le salaire net. Je ne veux pas en cela négliger les arguments qui disent qu'on a des prélèvements élevés qui pèsent sur notre compétitivité, mais, à très long terme, c'est le plus souvent le salaire net qui paie la différence – sauf évidemment au niveau du SMIC, *caveat* massif et qui structure notre politique de l'emploi depuis 20 ans maintenant. En effet, à partir du moment où l'on a un salaire minimum administré, cette flexibilité ne peut pas exister, d'où la nécessité d'avoir des exonérations de cotisations sociales pour les bas salaires. On règle à nouveau le problème par un mécanisme qui représente un coût majeur pour les finances publiques.

La théorie va également dans ce sens : lorsque vous modélisez les réformes d'assiette de financement de la protection sociale, substituer de la fiscalité indirecte ou des contributions sur les ménages à des contributions qui pèsent en apparence sur les employeurs aura un effet favorable sur l'emploi à court et moyen terme. À très long terme en revanche, pour peu qu'on raisonne en économie ouverte en se disant que le travail est moins mobile que le capital, c'est le facteur le moins mobile qui paiera – c'est-à-dire le travail – quelle que soit la manière dont le prélèvement pèsera au final.

Je ne voudrais pas complètement éluder l'intérêt d'un débat sur les modalités de financement de la protection sociale. Il peut y avoir des effets significatifs à court et moyen terme sur l'emploi, très compliqués à estimer et qui dépendent largement de la manière dont va s'enclencher la boucle salaires/prix – à la fois du côté des entreprises et dans les négociations salariales – si on finance par de la fiscalité indirecte ce qui est aujourd'hui financé par des charges sociales. Mais à long terme, la question cruciale est celle de l'efficacité globale

du système de protection sociale. Dès lors, il est aussi important de savoir quel est le bilan avantages/coûts global que de savoir comment les dépenses sont financées et par quelles assiettes. En effet, la question du financement de la protection sociale, qui depuis des années structure une grande partie du débat français de politique économique, occulte quelque peu une démarche plus difficile à réaliser, qui consiste à observer comment l'efficacité globale du système d'assurance maladie et de retraite évolue par rapport à celle d'autres pays, notamment de l'Allemagne.

Échanges avec la salle

Coûts salariaux et compétitivité

Question de Dominique Rousset

M. Tavernier a indiqué que, selon lui, la protection sociale n'était pas déterminante dans l'évolution des coûts salariaux. M. Rürup, qu'avez-vous à dire par rapport à ce qui s'est passé en Allemagne, les coûts horaires étant plus bas qu'en France ?

Réponse de Bert Rürup

Il est vrai qu'il n'existe aucun pays en Europe où les coûts salariaux unitaires ont aussi peu augmenté qu'en Allemagne. L'une des principales raisons en est l'Agenda 2010. Celui-ci a étendu le secteur des bas salaires, qui emploie à l'heure actuelle 24 % des travailleurs. L'Allemagne possède ainsi aujourd'hui le plus important secteur des bas salaires au monde après les États-Unis. Cependant, dans les faits, ce secteur couvre principalement les branches destinées à l'économie nationale. Si l'on considère les accords salariaux par branche et non pas en moyenne, on constatera que dans les secteurs exportateurs tels que l'industrie automobile, l'industrie chimique ou l'industrie électronique, les augmentations de salaires ont été plutôt fortes. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que si ces branches soumises à la concurrence internationale ont connu des augmentations de salaires relativement importantes, c'est aussi précisément parce que ce sont les branches où le degré d'organisation syndicale est très élevé. Cependant, ces augmentations ne posent aucun problème pour la compétitivité internationale en raison des compétences technologiques existantes. Si vous regardez comment le taux d'industrialisation a évolué en Allemagne et en France, vous constaterez qu'en Allemagne le secteur industriel a progressé ces derniers temps, tandis qu'il a régressé en France. À mon avis, cela n'est pas une question de coût du travail, mais de compétitivité technologique. Actuellement, si l'économie allemande se porte aussi bien, c'est parce que son secteur industriel est aujourd'hui le plus performant au monde. Aucun pays ne fabrique davantage de produits de haute technologie et reposant sur de fortes connaissances que l'Allemagne. Cela dit, je vous donne raison sur le fait que cela n'a rien à voir avec l'organisation de la protection sociale. Au demeurant, le financement de l'État social a toujours été plus intelligent en France qu'en Allemagne, parce que depuis le début, vous aviez une part fiscale élevée. De ce point de vue, la France est pour nous un exemple.

Question de Dominique Rousset

Je crois que M. Rürup met le doigt sur ce qui fait mal en France, c'est-à-dire qu'il répond à la question des coûts salariaux en mettant l'accent sur la compétitivité et l'exportation. M. Tavernier, maintenez-vous tout de même votre analyse ?

Réponse de Jean-Luc Tavernier

Oui. Mon avis n'était pas l'alpha et l'oméga de la comparaison entre la France et l'Allemagne. Il est évident que dans la comparaison des évolutions industrielles des deux pays, il y a bien autre chose que des histoires de coûts du travail. Ce que dit M. Rürup est vrai. Il s'agit d'un environnement globalement plus « *industry friendly* », avec une plus grande envie de développer l'industrie. Il faut donc considérer de nombreux comportements micro-économiques, y compris au niveau des collectivités locales. On observe par ailleurs en Allemagne une acceptation des nuisances que cause l'industrie, ce qui constitue une différence avec la France. La formation professionnelle et le système universitaire sont aussi très différents. J'ai eu l'occasion de visiter l'Université technique de Munich et c'est quelque chose d'inimaginable. Il y a donc bien d'autres facteurs que celui de l'évolution relative des deux coûts salariaux, qui ont quand même leur importance. De ce point de vue, nous sommes d'accord sur les diagnostics. En revanche, je m'éloignerais un peu de ce que vient de dire M. Rürup : à mon avis, même si le secteur des bas salaires réside plutôt dans les services et dans le secteur abrité, il participe quand même de la compétitivité globale de l'économie parce qu'il participe d'une manière ou d'une autre de l'équilibre, à la fois par les services aux entreprises et les services aux ménages. Il serait intéressant de savoir comment cela va évoluer à l'avenir, avec un taux de chômage plus bas en Allemagne. Les tensions seront sans doute plus importantes. Les évolutions de ces 15 dernières années en matière de bas salaires peuvent être source d'instabilité à partir du moment où l'on se rapproche du plein emploi.

Commentaire de Bert Rürup

Je fais effectivement partie des rares économistes allemands qui militent pour un salaire minimum modéré, fixé empiriquement. De ce point de vue, nous sommes d'accord, et dans les faits, nous ne devrions pas surestimer la politique sociale. La grande « force » de l'Allemagne ne résulte pas des réformes sociales entreprises ces dernières années, mais de deux facteurs :

- le *Mittelstand* – notion impossible à traduire, car il s'agit de bien plus que des petites et moyennes entreprises. Le *Mittelstand* décrit la grande réserve d'innovation des entreprises. L'Allemagne compte 1 400 entreprises du *Mittelstand* qui sont des leaders mondiaux sur leur marché et fabriquent des produits pour lesquels la concurrence sur les prix est relativement faible. C'est un avantage vraiment crucial qu'aucune politique sociale ne peut nous enlever ;
- les grands syndicats assument depuis toujours une responsabilité macro-économique. Cela signifie que l'objectif de l'emploi joue toujours un rôle plus important que celui des salaires. Dans les petits syndicats catégoriels, la situation est quelque peu différente, mais pour les grands syndicats tels que IG Metall ou IG Chemie, c'est parfaitement vrai. De plus, les bas salaires ne sont pas tombés du ciel. Après tout, il n'existe aucune instance politique qui fixe les salaires ; il s'agit d'un accord conclu entre les syndicats et les employeurs. La stagnation des salaires n'est donc pas du fait des politiques, mais résulte d'un consensus entre syndicats et employeurs. C'est peut-être aussi quelque chose d'impossible à exporter ou à importer.

Soutenabilité financière et soutenabilité sociale

Commentaire de la salle

En juin 2012 ont été publiées de nouvelles projections de la Commission européenne, ou plutôt du Comité de politique économique qui compare les besoins de financement à long terme en matière de protection sociale, notamment du fait du vieillissement. Quand on regarde sur le long terme, les contrastes sont extrêmement importants. On voit que, par exemple en matière de retraite, les besoins de financement allemands sont quatre à cinq fois plus importants qu'en France avec les nouvelles hypothèses économiques, compte tenu des différences démographiques. Dès lors, il est surprenant que, dans les deux pays, la polarisation soit similaire sur les débats concernant la retraite alors que les problèmes sont différents. D'un autre côté, les incertitudes en matière de santé sont beaucoup plus importantes. Le Comité de politique économique fait des projections extrêmement intéressantes avec des scénarios différents, notamment en matière d'évolution des coûts. Des questions se posent pour savoir si on arrivera ou non à maîtriser les choses en fonction des scénarios établis dans les deux pays, en tenant compte notamment des effets du vieillissement.

Deuxième remarque : à la soutenabilité financière s'ajoutent – et on le voit arriver en Allemagne – les problèmes de soutenabilité sociale. M. Rürup l'a brièvement évoqué avec le secteur à bas salaires. Les inégalités se sont considérablement accrues en Allemagne alors qu'en France, les indicateurs ont été relativement stables. Lorsqu'on réalise des gains de productivité pendant quatre ou cinq ans, la situation est favorable ; mais on peut penser qu'il y a des effets en retour assez rapides et des enjeux de reconsidération ou de correction des modèles qui posent également problème.

J'ajouterais que les deux pays ont tendance à nettement privilégier les dépenses tournées vers les personnes âgées et ont un souci de réorientation vers les jeunes et les enfants. En France, cela concerne plutôt les jeunes adultes, tandis qu'en Allemagne, cela concerne clairement la garde d'enfants pour favoriser l'activité féminine. Mais cette répartition est aussi assez différente. En France, nous avons une sous-assurance totale du risque de dépendance. En Allemagne, nous avons peut-être une surassurance du risque de dépendance. Le financement de ce risque dépendance par les cotisations et non par des ressources fiscales peut être surprenant.

Efficacité des systèmes d'assurance sociale

Question de la salle

Dans la conclusion de son exposé, M. Tavernier abordait à juste titre la question de l'efficacité des systèmes. Nous savons que, dans la comparaison France-Allemagne par exemple, le système d'assurance sociale allemand est plus efficace, d'une part parce que ses frais de gestion sont inférieurs (à peu près 5,4 % en Allemagne contre 7 % en France), et d'autre part parce que le système hospitalier est également plus efficace (beaucoup plus de lits en Allemagne, moins de personnel et une productivité supérieure pour le personnel dans les hôpitaux allemands). En revanche, en matière de retraites, je ne sais pas très bien ce qu'il en est. La France est mal placée. Quand on la compare à des pays comme les États-Unis ou la Suède, les taux de frais de gestion en proportion des pensions versées sont largement supérieurs en France ; mais *quid* de l'Allemagne ?

Réponse de Bert Rürup

Les frais de gestion de l'assurance retraite allemande sont inférieurs à 1,5 %, ce qui est très peu. Dans de nombreux pays, on observe de plus en plus un financement mixte. C'est ce que j'appellerais une sorte d'État social hybride, où l'assurance résulte d'une combinaison entre des systèmes publics financés par répartition et des systèmes réglementés financés par capitalisation. On en trouve des exemples en Suède, aux Pays-Bas ou en Suisse. Naturellement, il est important de noter que l'efficacité de nombreux systèmes privés souffre du fait que leurs frais de gestion sont bien plus élevés que ceux des systèmes publics. C'est principalement le cas lorsque les systèmes complémentaires par capitalisation ne sont pas de nature obligatoire, mais volontaire, c'est-à-dire lorsque ces produits doivent être « vendus ».

Réponse de Jean-Luc Tavernier

L'efficacité en la matière ne doit pas se résumer à la question des frais administratifs. Je n'irais pas jusqu'à dire que les frais administratifs sont secondaires. Des progrès ont quand même été faits, de manière continue. Également en France, le système gagne en productivité. L'efficacité vue de celui qui paye, c'est aussi la crédibilité du contrat entre les générations. Avons-nous le bon mix de redistribution et de contribution dans le système de retraite ? Cela concerne tout ce qui fait que l'on accepte de contribuer pour le système. Il ne s'agit pas uniquement de l'ampleur des frais administratifs, à mon avis, mais de la manière dont le système est globalement calibré, chacun espérant avoir un retour. Pour les retraites, il me semble qu'il faut se demander s'il y a des différences importantes en matière de redistribution et de contribution, avec des mécanismes redistributifs qui peuvent être plus ou moins bien ciblés dans les deux pays. Je ne saurais d'ailleurs pas faire la comparaison entre la France et l'Allemagne. Mais l'INSEE vient de sortir une publication très intéressante sur les mécanismes redistributifs au sein des régimes de retraite¹. S'il existe la même chose en Allemagne, cela permettra de comparer.

Minima sociaux et pauvreté

Question de la salle

Je voudrais aborder trois questions. Premièrement, nous avons fait la grande réforme du RSA il y a trois ans en France. L'idée était de créer un système pour que les personnes au revenu minimum d'insertion (RMI) – qui n'avaient aucune forme de revenu à part le RMI – puissent toucher un complément quand ils reprenaient une activité professionnelle. Auparavant, ces personnes étaient radiées 9 fois sur 10 du RMI. Je voulais savoir si une telle réforme existait en Allemagne. Deuxièmement, nous ne cessons de dire que la France est un des principaux pays pour l'État-providence mais je remarque quand même qu'il y a, il me semble, 9 millions de Français qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, placé à 900 euros par mois. Selon moi, il existe une contradiction sur ce point. Troisièmement, les retraites ont été largement évoquées au cours de ce colloque. J'aimerais savoir quel pourcentage de Français va toucher une retraite à taux plein dans 10 ans. Même si nous restons sur une cotisation fixée à 41 ou 42 ans – à mon avis, cela va évoluer dans les années à venir – je ne pense pas qu'une majorité de Français pourra toucher une retraite à taux plein. Il s'agit là également d'un problème majeur.

1. Aubert P., Bachelet M., *Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français*, INSEE, Paris, 2012 (Document de travail de l'INSEE, vol. G2012, n°06).

Question de Dominique Rousset

Avez-vous l'équivalent du RSA en Allemagne ?

Réponse de Bert Rürup

Oui, nous avons quelque chose de comparable, l'allocation de fin de droits ALG II (*Arbeitslosengeld II*). Tout chômeur nécessiteux y a droit. Lorsqu'on gagne plus, on ne perd pas toute l'allocation : on peut garder les 100 premiers euros en totalité, et 20 % de l'excédent. C'est seulement lorsque le salaire atteint environ 1800 euros que l'allocation disparaît pour un ménage avec enfants.

En outre, j'aimerais encore parler de la pauvreté des personnes âgées. En Allemagne, l'extension du secteur des bas salaires a augmenté l'intensité de l'activité liée à la croissance économique. En 2000, il fallait une croissance de plus de 2 % pour créer des emplois ; aujourd'hui 1 % suffit. Toutefois, la conséquence de ce système est que les faibles salaires ne donnent droit qu'à de faibles retraites. Actuellement en Allemagne, on discute des moyens de gérer la situation de quelqu'un qui a travaillé pendant très longtemps, mais ne touche qu'une faible retraite légale. Sur ce point, il existe toutefois d'autres modèles, puisque dans 28 des 38 États de l'OCDE, la retraite des salariés à faibles revenus est calculée de manière différente. De ce point de vue, des efforts politiques doivent encore être fournis en Allemagne. Pour terminer : je ne sais pas quel est le taux de pauvreté en France. Chez nous, une personne âgée est considérée comme pauvre si elle a droit à l'aide sociale. Les prestations sociales peuvent alors se monter à environ 700 euros par mois. Actuellement en Allemagne, environ 436 000 personnes touchent cette allocation sociale publique, ce qui correspond à 2,6 % de la population âgée de plus de 65 ans. La moitié de ces personnes n'a jamais cotisé à l'assurance retraite obligatoire, et ce problème va s'aggraver à l'avenir. Toutefois, cela m'étonnerait beaucoup qu'il y ait vraiment 9 millions de Français âgés et pauvres.

Question de Dominique Rousset

M. Tavernier, est-ce que nous avons ce chiffre ?

Réponse de Jean-Luc Tavernier

Cette affaire nous entraînerait très loin : nos dépenses publiques sont très élevées, nos dépenses sociales très importantes, et pour autant, notre taux de pauvreté n'est pas nul. Mais il ne faut pas s'arrêter là, c'est-à-dire que dans nos dépenses sociales, tout n'a pas pour objectif de lutter contre la pauvreté et tout ce qui doit lutter contre la pauvreté n'atteint pas forcément sa cible. Il faut donc regarder les choses en détail. Je vous parlais de la publication récente de l'INSEE sur les retraites qui montre comment les mécanismes redistributifs, non contributifs dans les dispositifs de retraite, réduisent le taux de pauvreté par rapport à ce qu'il serait spontanément avec un système complètement contributif. Les facteurs qui jouent sont majeurs et très importants. Après, on peut porter un jugement de valeur, dire que c'est trop ou pas assez. Mais d'abord, il faut regarder les choses dans le détail pour chacune des prestations qui concourent à la lutte contre la pauvreté : c'est le cas de l'impôt négatif pour les salariés pauvres (PPE, RSA), des allocations logement et des minima en matière de retraite. Tout cela ne peut pas se résumer à dire qu'étant donné que nous avons un taux de pauvreté important, nous n'avons pas assez de dépenses sociales. Mais je ne pense pas que votre intervention visait cet objectif.

Coût du travail et innovation

Question de la salle

Trois points : je voulais réagir au défi lancé par M. Tavernier à propos de la France, sur le fait qu'il n'existe pas une prestation sociale au monde qui n'ait son équivalent en France. Or en Suède, tous les jeunes enfants ont une place d'accueil collectif garantie. Pour rappel, nous sommes autour de 10 % en France pour l'accueil collectif et pour rappel aussi, les Allemands ont décidé de dépasser la France dans ce domaine puisqu'ils veulent que 30 % des jeunes enfants puissent avoir une place d'accueil en crèche. Par ailleurs, je crois que la France est l'un des rares pays à ne quasiment rien proposer à ses jeunes de 18 à 25 ans. J'inverserais la formule de M. Tavernier, car s'il faut juger de l'efficacité d'un système, répétons que nous dépensons 13 % de notre PIB en retraite et 12 % en santé. C'est là la majorité de nos dépenses qui vont aux personnes âgées, et cela se fait aux dépens des plus jeunes.

Le deuxième point s'adresse aussi à M. Tavernier : j'avais une interrogation sur un de ses constats puisqu'il nous dit que par rapport à la situation qui existait il y a 20 ans, nous avons fait ce qu'il fallait concernant les désincitations à l'emploi. Mais pourquoi a-t-on toujours les mêmes problèmes ? Pourquoi n'a-t-on jamais eu autant de bénéficiaires du RSA – même avant la crise ?

Cela m'amène à mon troisième point : pourquoi, dans la comparaison France-Allemagne, persistons-nous à être obsédés par les histoires de coût, alors que les Allemands viennent nous dire en France que ce n'est pas une affaire de coûts ? C'est une affaire d'investissement dans la recherche et développement, de qualité, d'éléments hors coûts. Pour rappel, le coût du travail dans l'industrie est supérieur en Allemagne à celui observé en France. Dès lors, vous dites qu'il faut considérer le coût du travail global et que si l'on fait baisser ce coût dans les services, cela aura un impact sur l'industrie. Mais nous l'avons fait aussi. Nous devrions enfin cesser de réfléchir uniquement en termes d'incitation par rapport au coût et au prix en France pour comprendre que si l'on veut s'en sortir, c'est ailleurs que cela se passe. C'est le message que les Allemands viennent nous transmettre en France.

Réponse de Jean-Luc Tavernier

Il est manifestement difficile d'avoir un discours nuancé sur le coût du travail. J'essaie seulement de relativiser le sujet de la compétitivité prix et de l'importance du financement de la protection sociale dans l'évolution de nos compétitivités. Dans la discussion, nous avons dit clairement qu'il y avait bien d'autres sujets sur l'innovation, la recherche, etc. Je sors de deux ans dans des investissements d'avenir ; si vous m'invitez un jour à participer à un colloque sur les questions d'innovation, je vous parlerai d'innovation, sauf qu'il s'agit ici d'un colloque sur la protection sociale. Par conséquent, je parle du financement de la protection sociale. Mais le sujet est bien de dire que l'évolution du financement de la protection sociale n'a pas pour moi une responsabilité majeure dans l'évolution respective des compétitivités et des résultats en matière de balance commerciale des deux pays. Je pense que nous sommes d'accord sur ce point. Je ne comprends pas vraiment le raisonnement qui consiste à dire que la manière dont on a répondu aux distorsions, *via* par exemple le RSA, ne fonctionne pas puisqu'il y a davantage d'individus qui perçoivent le RSA. Je ne peux donc pas répondre sur cette interrogation.

Débat sur l'âge légal de départ à la retraite

Commentaire de la salle

Le Bade-Wurtemberg est un *Land* très riche. Nous avons un taux de chômage de 3,5 à 4 %, ce qui correspond en sciences économiques au plein emploi. J'aimerais revenir sur l'intervention de M. Rürup sur les retraites et l'âge de départ à la retraite. Je suis assez âgée pour me souvenir qu'en Allemagne aussi, il y a eu une époque où l'on a mis à la retraite des salariés de l'industrie âgés de 58 ans. Ce sont les cotisants qui ont payé. L'industrie s'est pour ainsi dire débarrassée de ces personnes en les mettant en préretraite. Aujourd'hui, si le sud de l'Allemagne a un très faible taux de chômage, dans le Nord-Est, c'est-à-dire dans les nouveaux *Länder*, la situation est très différente. Je trouve assez « formidable » qu'un pays comme la France, avec un taux de chômage global de 10 % et un taux de chômage des jeunes de 25 %, vienne dire qu'il faut relever l'âge de la retraite à 67 ans au mieux. Le deuxième point que je voudrais commenter : en Allemagne non plus, nos retraités ne prennent pas réellement leur retraite à 65 ans. Comme je l'ai déjà dit, il y a eu une époque, et cela arrive encore aujourd'hui, où beaucoup de personnes prenaient leur retraite avant la fin de leur 65^e année. À Stuttgart et dans les environs, il est très simple de trouver du travail à 60, voire 63 ans, mais ailleurs, ce n'est pas la même chose. En fixant l'âge de la retraite à 65, 66 ou 67 ans, on arrive de fait à une réduction des retraites, car les gens prennent souvent quand même leur retraite plus tôt et perdent 3 % par année d'anticipation. Cet effet s'ajoute à ce qui a déjà été décidé, et je ne trouve pas cela juste.

Réponse de Bert Rürup

Vous supposez qu'il existe une concurrence pour le travail entre les jeunes et les seniors. Or, les constatations empiriques contredisent cette hypothèse. Dans les pays où le taux d'emploi des personnes âgées est plus élevé, celui des plus jeunes est également meilleur. En France, il y a un âge de départ à la retraite relativement bas et un taux de chômage des jeunes élevé. On ne peut donc pas dire que les jeunes occupent les emplois des seniors lorsque ceux-ci prennent leur retraite. La politique que vous avez décrite a été appliquée par Norbert Blüm à la fin des années 1990 et s'est soldée par un échec. À l'époque, on a massivement subventionné les départs anticipés à la retraite pour augmenter les chances d'emploi des jeunes. Que s'est-il passé ? Exactement le contraire. Les personnes âgées ont été remerciées, et pourtant les jeunes n'ont pas trouvé d'emploi. Il est donc faux de penser qu'un âge précoce de départ à la retraite pourrait améliorer les chances d'emploi des plus jeunes. De plus, nous ne pouvons pas utiliser le taux d'emploi actuel des personnes âgées pour en tirer des conclusions pour l'avenir. Ce que nous constatons aujourd'hui est le résultat du droit appliqué dans le passé, lorsque la préretraite existait encore. C'est aussi la conséquence de l'évolution démographique passée. Toutefois, lorsque nous regardons vers l'avenir, nous devons accepter des réalités tout à fait différentes. On en arrive au sujet de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. La discussion prend alors un tour très différent et je suppose que les entreprises vont, elles aussi, changer totalement leur politique de recrutement et de gestion du personnel. Je suis cependant d'accord avec vous sur le fait que nous devons organiser de manière plus flexible le passage à la retraite. Mais il est tout à fait logique, si l'espérance de vie augmente en accroissant le nombre d'années en bonne santé, d'envisager de travailler plus longtemps. En revanche, quelqu'un qui est malade et épuisé a droit à la solidarité de la société. Toutefois, il ne faut jamais oublier une chose : le coût du vieillissement doit toujours être réparti. Ainsi, l'espérance de vie d'une personne âgée de 65 ans augmente depuis longtemps de 1,5 mois chaque année. Donc, si vous vous opposez à une adaptation adéquate de l'âge de départ à la retraite, vous devrez décider qui aura à en supporter le coût. C'est une question de répartition à laquelle on ne peut échapper.

ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

La question de l'équité intergénérationnelle et de la place du contrat générationnel est essentielle pour les systèmes de protection sociale. Elle constitue un des objectifs majeurs assignés au système de retraite, mais aussi aux systèmes de couverture sociale maladie, famille, dépendance. Comment cette question est-elle traitée en France et en Allemagne ? Telle était la question posée aux deux intervenants.

Didier Blanchet a défini les trois approches possibles de l'équité intergénérationnelle puis retracé l'histoire de la protection sociale en France. Il a clos son intervention sur des éléments de prospective en analysant notamment la thèse de la « génération sacrifiée ».

Du côté allemand, **Reinhold Schnabel** a mis en lumière le recul de la pauvreté des 65 ans et plus. Il a rappelé ensuite l'impact de la natalité et de l'espérance de vie sur le système d'assurance retraite légale. Enfin, il a abordé les réformes possibles du système, dans une optique de soutenabilité financière et d'équité intergénérationnelle.

Ces deux interventions ont été suivies d'un débat avec la salle.

Ouverture

Dominique Rousset
Journaliste

On va donc parler à présent d'équité intergénérationnelle, on a déjà un peu abordé ce sujet dans nos premières interventions, comme vous l'avez vu.

Nous sommes avec Didier Blanchet, également de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et avec Reinhold Schnabel, qui est titulaire de la chaire d'économie à l'université de Duisbourg/Essen. Sur cette question, on verra là aussi les différences entre les deux pays. On va revenir sur le rôle des systèmes de retraite, dont il a déjà été question, sur la situation des différents groupes d'âge et leur évolution, sur la situation démographique pour laquelle la France et l'Allemagne connaissent de grandes différences.

Didier Blanchet, c'est vous qui commencez.

Équité et contrat intergénérationnel dans les systèmes de protection sociale : le cas français

Didier Blanchet
Rédacteur en chef, Économie et Statistique, INSEE

Le thème de l'équité intergénérationnelle est de plus en plus présent dans les débats sur la protection sociale. L'utilisation de l'argumentaire intergénérationnel est parfois un peu rhétorique parce que la notion n'est pas bien clarifiée. La difficulté à s'en saisir vient du fait qu'il s'agit d'un concept multiforme. Dans un premier temps, je vais proposer trois définitions possibles de l'équité entre les générations, qui nous serviront ensuite de clé pour une relecture rapide de l'histoire de la protection sociale en France, avec, pour finir, quelques éléments de prospective.

Trois approches possibles de l'équité intergénérationnelle

L'égalitarisme instantané

Je donnerai trois définitions principales de l'équité intergénérationnelle, bien qu'il puisse en exister davantage. La première notion est une conception de l'égalité entre les générations qui consiste surtout à regarder ce qui se passe à la date courante. De façon instantanée, on retrouve des personnes de différentes générations qui ont des âges différents. Si l'on se concentre uniquement sur cet aspect, chercher l'égalité entre les générations, c'est faire en sorte qu'à un instant donné, les différentes générations qui cohabitent aient des niveaux de vie à peu près comparables. C'est ce que j'appelle l'égalitarisme instantané. C'est un critère important, par conséquent j'y ferai une place comme aux autres. Mais il faut bien avoir en tête qu'il est largement partiel et insuffisant pour trancher de nombreuses questions qui se posent en matière de protection sociale. Juste pour donner un exemple, le principal : il est assez facile de se mettre d'accord sur le fait qu'il doit exister un âge à partir duquel il est normal de vivre aussi bien que les actifs du moment en étant retraité, mais tout le sujet qu'on a actuellement en matière de retraites est de savoir s'il faut que cet âge soit immuable d'une génération à l'autre, alors que l'espérance de vie augmente. Sur cette question, ce premier critère, qui considère l'âge de la retraite comme une donnée, est totalement muet.

L'équité au sens de l'égalité des retours sur effort contributif

En revanche, un deuxième critère peut apporter des éléments de réponse à cette question. Il s'agit de l'équité entre générations au sens de l'égalité des retours sur effort contributif. Cette notion est très présente dans une certaine littérature, notamment anglo-saxonne. Vous avez un système de protection sociale dans lequel les individus contribuent et reçoivent ensuite des prestations. Selon certains, ce qu'on devrait appeler l'équité entre les générations, c'est le fait que chaque génération a globalement le même taux de retour sur son effort. Cela relève ainsi de ce qu'on appelle les principes de justice commutative, soit « à chacun selon son effort ». Ici, il s'agit de l'effort contributif. Cela renvoie à une notion très présente dans les débats sur les retraites, c'est-à-dire la notion de neutralité actuarielle. En effet, la traduction de ce principe est l'égalité des retours de cotisations, qui est exactement ce que caractérise la notion de neutralité actuarielle. Le problème de cette conception est qu'elle revient à considérer comme ne relevant pas de l'équité toute forme de transferts globaux entre générations. Si chaque génération récupère la même chose que ce qu'elle a mis, cela veut dire qu'au final, en bilan consolidé, il n'y a ni gagnants ni perdants. Par conséquent, toutes les générations sont traitées exactement de la même manière en fonction de ce qu'elles ont contribué. On interdit ainsi le fait qu'une génération récupère davantage que sa mise par rapport à d'autres.

L'équité comme compensation des inégalités primaires entre générations

Or, on peut très bien avoir une conception de l'équité qui justifie de tels types de transferts si on passe d'une logique de justice commutative à une logique de justice distributive, soit « à chacun selon ses besoins » plutôt qu'« à chacun selon son effort ». L'idée est qu'en termes d'inégalités primaires, des générations ont été défavorisées par l'histoire tandis que certaines autres sont plutôt avantagées. Par conséquent, il serait normal que les premières retirent davantage de leur contribution que les secondes, au nom de l'égalisation des niveaux de vie entre les générations successives.

Nous allons donc étudier l'évolution du point d'équilibre entre ces différents principes au cours des soixante dernières années d'existence du système de protection sociale et conclure sur cette base sur quelques éléments de prospective.

L'histoire de la protection sociale en France

La création du système

La création du système s'est faite plutôt avec la dominance de l'objectif n° 3, à savoir offrir une compensation aux générations défavorisées par l'histoire, c'est-à-dire les générations de personnes arrivant aux âges élevés juste après la guerre. Ces générations avaient connu la Grande Crise et la guerre elle-même. Elles avaient déjà contribué à des systèmes de protection sociale qui avaient été fortement malmenés, voire qui avaient complètement disparu avec les événements de l'époque. Ainsi, l'objectif de la mise en place du système de retraite était de proposer une compensation pour ces générations. Ce faisant, on entrait en contradiction avec l'objectif n° 2, celui de l'égalité des retours sur cotisations. C'est ce que la littérature qualifie parfois de « repas gratuit », qui est quelque peu consubstantiel à la mise en place d'un système de retraite par répartition. Lors de la création d'un système de retraite par répartition, des générations commencent à toucher immédiatement des prestations alors qu'elles n'avaient pas contribué au système. Cette entorse au principe n° 2 d'égalité des retours sur cotisations était permise par la répartition et tout à fait souhaitable du point de

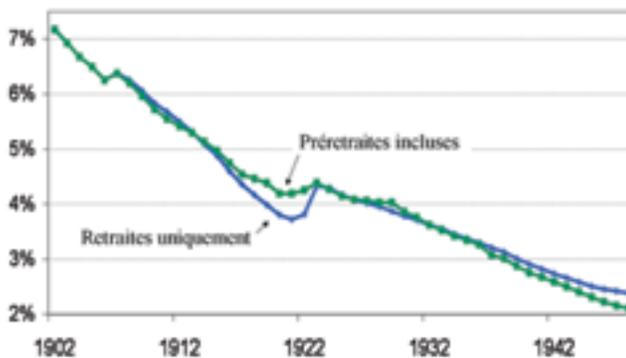
vue de l'objectif n° 3 de compensation de ce que ces générations avaient connu. Au demeurant, le repas gratuit qui a été ainsi servi aux premières générations de retraités est resté assez frugal et n'a pas évité une forte prévalence de la pauvreté chez les seniors jusqu'aux années 1960. Par conséquent, ce qui a été réalisé à l'époque était très en deçà de l'objectif n° 1 d'égalisation des revenus entre les actifs et les retraités à la date courante.

Le principe du « repas gratuit »

Le graphique 1 donne une illustration simple de ce phénomène de repas gratuit. Il présente les évolutions temporelles du rendement du système de retraite par génération entre les générations 1902 et 1942. Les premières générations ici ne sont même pas celles qui ont bénéficié du système de retraite à son démarrage, puisqu'elles sont plutôt parties à la retraite dans les années 1960. Ainsi, le niveau serait encore plus élevé pour les générations antérieures. À partir d'un point de départ aussi élevé, la logique de la répartition fait que vous ne pouvez que descendre vers un taux de rendement d'équilibre égal au taux de croissance économique.

GRAPHIQUE 1

Le « repas gratuit » : rendement des cotisations retraite par génération



Sources • A. Bozio, thèse à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

De la création de la Sécurité sociale aux années 1970

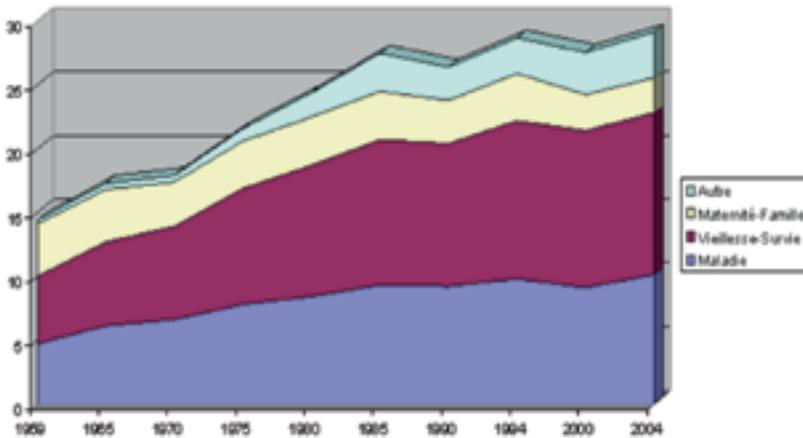
Le système mis en place à la libération était initialement très bidirectionnel du point de vue intergénérationnel, avec un fort poids de la politique familiale, notamment avec l'idée que pour que les transferts ascendants fonctionnent, il fallait de la croissance, ou plutôt une démographie suffisamment dynamique (ce qui n'était pas tout à fait la tradition française). Il fallait donc que la politique familiale fasse le nécessaire pour soutenir cette démographie. C'est un des arguments qui explique qu'au départ les transferts ont été à peu près équivalents dans le sens ascendant et dans le sens descendant. Mais, jusqu'au milieu des années 1960 avec le baby-boom, le fait que la fécondité soit restée élevée avait fini par faire passer cette préoccupation démographique au second plan. La part des dépenses consacrées à la famille en part de PIB est ainsi restée stable ou a légèrement régressé. Ensuite, au sein de ces dépenses famille, il y a eu une réorganisation, c'est-à-dire que la part relevant purement du

transfert intergénérationnel a été quelque peu réduite, avec un accent mis sur le rôle redistributif vertical du poste famille, *via* notamment la création de prestations sous conditions de ressources, qui ne correspondait pas à l'esprit initial du système.

En revanche, pendant que les transferts descendants avaient tendance à stagner ou régresser, du point de vue des transferts ascendants, on a assisté à la montée en force de l'objectif n° 1 d'égalisation du niveau de vie instantané des actifs et des retraités, en vue de corriger la frugalité du repas gratuit initial mentionnée plus haut. Le rapport Laroque de 1962 avait attiré l'attention sur ce problème. Des évolutions ont suivi jusque dans les années 1970, notamment avec la loi Boulin de 1971. Depuis ces phases de revalorisation plutôt favorables en France, il existe une quasi-parité de niveau de vie entre actifs et retraités.

GRAPHIQUE 2

Part des différents risques dans le PIB (en %)

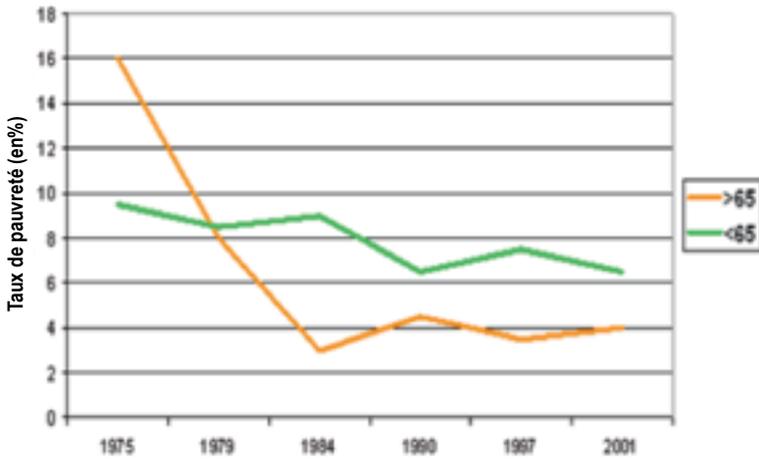


Sources • INSEE-DREES, comptes de la protection sociale.

Le graphique 2 rappelle les évolutions des différents postes en part du PIB. Il confirme que le segment jaune, qui correspond au poste maternité-famille, est resté au mieux stationnaire, voire en réalité en légère régression avec les recompositions internes signalées plus haut, tandis que la maladie et surtout le poste vieillesse-survie, qui au départ représentaient chacun un gros tiers de l'ensemble des dépenses, ont vu leur part s'accroître par rapport au poste famille. L'autre poste apparu entre-temps est celui qui s'appelle « autre » dans la légende et qui recouvre l'essentiel de la prise en charge du chômage dans le cadre de la montée du chômage de masse à partir des années 1970.

GRAPHIQUE 3

Taux de pauvreté selon l'âge (seuil à 50 % du revenu médian)



Sources • INSEE.

En termes d'égalisation des niveaux de vie des actifs et des retraités, le graphique 3 montre le taux de pauvreté selon l'âge, avec un seuil à 50 % du revenu médian. On constate au cours des années 1970 un croisement spectaculaire entre les taux de pauvreté des plus de 65 ans et des moins de 65 ans. La pauvreté, qui concernait initialement davantage le troisième âge, est devenue un phénomène plus répandu parmi les classes d'âge plus jeunes.

La décennie 1980

La décennie 1980 a vu la poursuite de l'intensification des transferts ascendants, cette fois-ci moins par l'augmentation du niveau de vie relatif des retraités que par l'abaissement de l'âge de sortie du marché du travail. D'un point de vue intergénérationnel, cela a pu être présenté un certain temps comme pouvant constituer un jeu à somme positive pour l'ensemble des générations en présence. Le discours sous-jacent était qu'en faisant bénéficier les aînés d'une retraite plus précoce, on pouvait permettre un accès au marché du travail pour les plus jeunes. Mesure emblématique de cette période, les contrats dits de « solidarité » étaient une forme de préretraite dont le principe était qu'un partant laissait sa place à un plus jeune. Ce même argument a joué un rôle dans l'abaissement de la retraite à 60 ans.

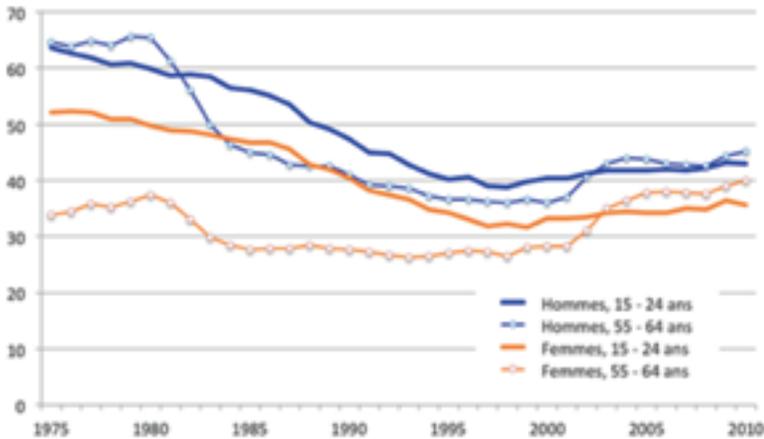
Années 1990 : montée de la thématique de l'inéquité intergénérationnelle

Cette thématique est apparue pour plusieurs raisons. D'une part, l'efficacité du jeu à somme positive qu'on espérait avoir avec l'abaissement de l'âge de la retraite n'a finalement pas été au rendez-vous. Le fait d'avoir abaissé sensiblement le taux d'activité des seniors s'est plutôt accompagné d'une évolution de même sens du taux d'activité des plus jeunes. Dans le même temps a été initié le processus de réforme des retraites, en raison de la prise de conscience du problème du vieillissement démographique. Or, comme c'est souvent le cas en matière de retraite, les réformes sont à calendrier progressif et impactent par conséquent surtout les

générations les plus jeunes. Tous ces éléments sont venus nourrir le thème des générations sacrifiées. À rebours des objectifs n° 2 et 3, cela correspond à l'idée que des générations vont être amenées à cotiser plus pour des prestations en baisse, les taux de rendement de leur effort contributif allant ainsi baisser. Elles vont devoir cotiser davantage non seulement pour la retraite, mais également pour d'autres besoins sociaux (notamment la santé), dans un contexte de croissance très ralentie. Se présente donc le risque d'entrer exactement à rebours de ce que l'on voudrait au nom du principe n° 3, à savoir un système qui transfère depuis les générations favorisées vers les générations défavorisées. Dans le cas présent, les jeunes entrent sur le marché du travail dans un contexte plutôt défavorable et c'est sur eux que va peser le ralentissement du taux de retour sur effort contributif. Et l'argument selon lequel la retraite précoce des plus âgés a au moins le mérite d'aider les plus jeunes à mieux entrer sur le marché du travail ne tient pas. Le graphique suivant montre que le taux d'activité des seniors (hommes et femmes) et le taux d'activité des plus jeunes ont évolué dans le même sens. Dès lors, avoir abaissé le premier n'a pas permis d'éviter la baisse du second.

GRAPHIQUE 4

Taux d'activité en début et fin de vie active



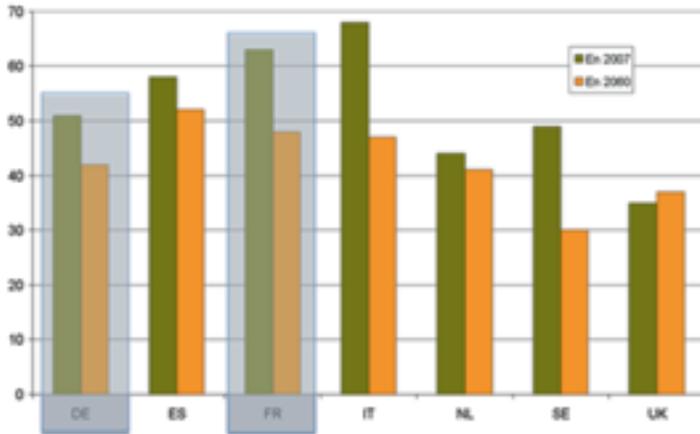
Sources • INSEE, Enquête emploi.

Éléments de prospective

Qu'est-ce qui attend effectivement les plus jeunes à la fois en termes de prestations et d'effort contributif ? Issu des travaux de l'Ageing Working Group du Comité de politique économique, le graphique ci-dessous présente les évolutions prévues du rapport pension/salaire à l'horizon 2060 pour l'Allemagne et la France. On observe dans les deux pays, à partir d'un niveau initial plus élevé pour la France, un décrochement assez sensible (d'environ 20 %) du pouvoir d'achat des pensions par rapport aux salaires à l'horizon 2060. C'est le résultat notamment en France de la réforme de 1993. Ce phénomène à effet assez progressif devrait ainsi toucher davantage les générations les plus jeunes.

GRAPHIQUE 5

Projections du rapport pension/salaire à l'horizon 2060

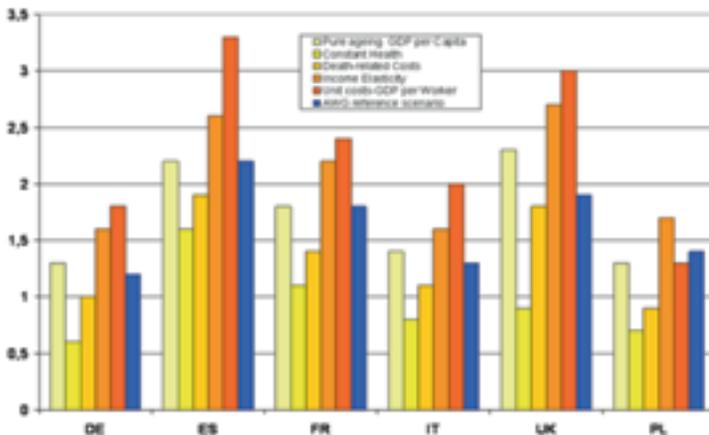


Sources • Ageing Working Group, Commission européenne.

En matière de santé, en plus de ce qui reste à financer en matière de retraite, il sera nécessaire de trouver de l'ordre de 1,5 à 2 points de PIB supplémentaires à l'horizon 2050. Dans les deux pays, cela vient se surajouter à l'impact du vieillissement sur les dépenses de retraite. Les différentes couleurs sur le graphique ci-dessous correspondent à différents scénarios.

GRAPHIQUE 6

Variation attendue des dépenses de santé, 2004-2050



Sources • Ageing Working Group, Commission européenne.

Pour autant, la thèse de la génération sacrifiée doit être examinée de plus près. Il y a à la fois des éléments qui la relativisent et d'autres qui la renforcent. Il est nécessaire d'examiner les différents points de vue.

Thèse de la génération sacrifiée : éléments de relativisation

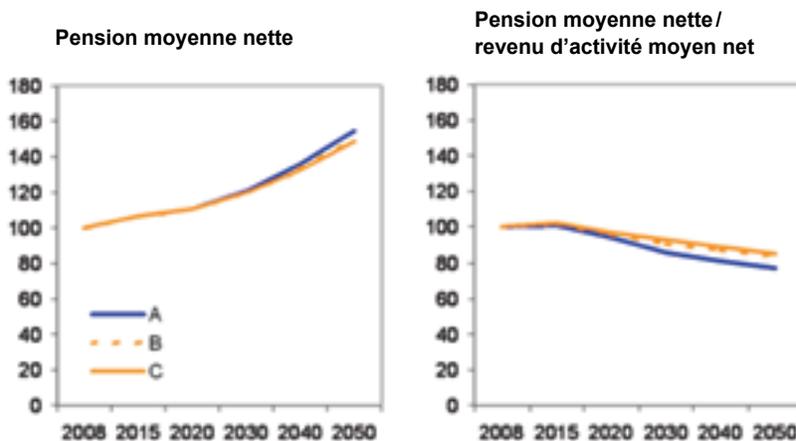
Il est important de rappeler les éléments de relativisation parce que parfois, la thèse de la génération sacrifiée va jusqu'à dire « désormais », des individus cotisent à perte pour le système. Il s'agit *a priori* d'une vision excessive, en raison du mécanisme mentionné ci-dessus en fonction duquel avec le système par répartition, on part d'un taux de rendement très élevé (c'est le phénomène du repas gratuit), qui tend progressivement vers un taux de rendement d'équilibre, plus ou moins égal au taux de croissance de l'économie, une fois celui-ci stabilisé et à supposer que la part des retraites dans le PIB se stabilise (ce qui arrivera un jour ou l'autre). Par conséquent, tant que la croissance économique restera positive, ce système – quelle que soit la façon dont il est réformé – offrira un taux de rendement égal à la croissance économique, ce qui n'est pas complètement négligeable.

Par ailleurs, cette baisse touchera des générations dont le niveau de vie devrait rester très supérieur au niveau de vie actuel, au moins en un certain sens du terme, si l'on considère les scénarios usuels de productivité tels qu'ils sont retenus dans les projections de dépenses de retraite du Conseil d'orientation des retraites (COR). En effet, avec des progrès de productivité à 1,5 % ou 1,8 % annuels cumulés sur 40 ou 50 ans, on arrive à un doublement du niveau de vie. Ainsi, même si on laisse ces générations avec des factures de retraites plus élevées ou encore des taux de remplacement plus bas, l'effet croissance de la productivité aura tendance à tout écraser. Si on croit à cette hypothèse, qui a souvent été présente dans le débat français sur les retraites, on peut aller jusqu'à dire que l'objectif n° 3 sera bien préservé et que les transferts resteront redistributifs, en ce sens que certaines générations devront certes faire face à des rendements plus faibles, mais que comme la croissance aura continué, celles-ci auront bénéficié ou bénéficieront d'un niveau de vie supérieur par rapport aux individus actuellement retraités. Par conséquent, la redistribution intergénérationnelle ne fonctionnera pas à rebours. Cet argument des gains de productivité a même été utilisé parfois pour justifier de laisser filer les cotisations, voire la dette sociale, en affirmant que la croissance y pourvoira, et qu'il n'y a dès lors pas nécessairement de raison de se priver aujourd'hui pour des générations futures qui bénéficieront de tous les progrès de productivité intervenus entre-temps.

Le graphique 7 va dans le même sens en présentant deux projections des niveaux de retraite issues du dernier exercice de projection du COR, juste avant la réforme de 2010. La partie à droite représente l'impact des réformes en termes de pouvoir d'achat relatif des retraites, avec le décrochement d'à peu près 20 % à l'horizon 2050. En revanche, par rapport au niveau absolu, soit le pouvoir d'achat de la pension moyenne nette, on constate que ce décrochement de 20 %, avec un niveau de vie qui double sur 50 ans, offre quand même des niveaux de pension qui seront très supérieurs demain à ce qu'ils sont aujourd'hui. Ces éléments peuvent donner l'impression que le débat sur le thème de la génération sacrifiée constitue un faux problème.

GRAPHIQUE 7

Niveaux de retraite absolus/relatifs



Sources • COR (Conseil d'orientation des retraites), huitième rapport.

Note • Scénarios A, B et C des projections 2010 du COR, chiffres en base 100 pour 2008.

Arguments en faveur de la thèse de la génération sacrifiée

Il est néanmoins possible de contester les hypothèses de croissance : 1,5 % à 1,8 % d'hypothèse sur la productivité, c'est encore trop généreux au regard des développements actuels. Cela dit, il est peu probable que l'évolution de la productivité soit assez négative pour que la combinaison du vieillissement et de la croissance ralentie se traduise par de la croissance négative.

Un autre argument que je préfère mettre en avant rejoint un peu toutes les interrogations actuelles sur la croissance en tant qu'élément générateur de bien-être et de sentiment d'aisance financière. Il est intéressant de faire se rejoindre le débat sur l'inéquité intergénérationnelle et le débat sur les outils utilisés pour faire des comparaisons de niveau de vie dans l'espace entre les différents pays, mais aussi à travers le temps entre des générations ayant vécu à des périodes assez différentes. On sait qu'il y a un certain découplage entre d'un côté ce qu'affichent les indicateurs de croissance du revenu monétaire tels qu'on continue à les utiliser dans le cadre des projections de retraite à long terme et, de l'autre, le vécu individuel. Dans les réflexions sur la relativisation du PIB par tête comme mesure du bien-être, il y a par exemple la réactivation de ce que les comptables nationaux qualifient parfois de dépenses « défensives », dont le but est uniquement d'éviter des dégradations du bien-être – par exemple dans le domaine environnemental – et qui ne génèrent pas de gain de bien-être.

Prenons l'exemple de la croissance verte. On dit parfois que la croissance verte va créer des emplois, de la productivité, des revenus supplémentaires qui demain nous permettront de financer la protection sociale. Il faudrait peut-être être un peu moins optimiste sur ce point, parce que la croissance verte va essentiellement consister à payer plus cher pour les mêmes services, mais d'une façon qui préserve davantage l'environnement. Par conséquent, cela ne dégagera pas le même sentiment d'aisance financière qui permettrait de financer davantage de protection sociale que ce qu'on avait pu observer par exemple durant les Trente Glorieuses, dans un scénario de croissance très extensif qui, pour sa part, n'avait pas le même

souci de préservation de l'environnement. Donc il ne faut pas surestimer la marge offerte par des hypothèses de croissance exogène du PIB/tête un peu formelles et dont le vrai contenu en matière de bien-être n'est pas si bien défini que cela.

Perspectives pour un nouveau contrat intergénérationnel

Venons-en à ce que pourrait être une bonne politique intergénérationnelle. On a cité trois objectifs possibles. Malheureusement, il est clair qu'on ne peut pas tous les atteindre à la fois. On ne peut pas, dans un monde qui change, avec une démographie qui bouge, de la croissance qui fluctue ou qui ralentit, à la fois égaliser le niveau de vie des actifs et des retraités et les taux de rendement du système de retraite. Par ailleurs, on ne peut pas atteindre l'objectif idéal d'égalisation intégrale des niveaux de vie de toutes les générations successives, car la seule façon de le faire serait d'interdire la croissance. Or si l'on avait procédé ainsi depuis quelques centaines d'années, on s'en plaindrait sûrement aujourd'hui. Il faut donc faire des choix entre ces différents objectifs.

Les risques sur la croissance, et surtout le risque sur le contenu de cette croissance (c'est-à-dire, est-ce qu'elle dégagera le sentiment qu'on peut financer davantage le système de protection sociale ?), obligent à la prudence sur la hausse des prélèvements obligatoires. Par conséquent, il ne faut pas se fonder sur les 1,5-1,8 % de progrès de productivité pour dire qu'on peut laisser payer les générations suivantes. Cela relève ainsi plutôt de l'objectif n° 3.

Sur l'égalisation des rendements entre générations, nous devons tendanciellement tendre vers un rendement plus ou moins égal au taux de croissance démographique. L'objectif n° 2 se réalisera de façon très tendancielle, mais avec toutefois de nombreuses fluctuations possibles entre générations, ne serait-ce qu'en fonction des fluctuations de la croissance économique. Il y a peut-être une réflexion à avoir sur ce point. Cela rejoint un peu l'idée de stabilisateurs automatiques. Faut-il mettre en place des systèmes de retraite dans lesquels cet ajustement des prestations/cotisations se réaliserait de façon un peu étroite, comme on dit parfois que le ferait le système de compte notionnel ? Cela rejoint le débat sur la réforme structurelle. Ou faut-il prévoir des mécanismes supplémentaires, anticiper des inégalités à venir entre générations qui vont être compensées par un rendement plus élevé pour certaines d'entre elles ? Il est difficile de trancher car cela relève de la projection. Il nous faut répondre à ces interrogations dans un contexte d'incertitude. Par ailleurs, quoi qu'on décide concernant les deux objectifs 2 et 3, il faut éviter que cela se fasse en accentuant excessivement les inégalités de niveau de vie instantanées au nom de l'objectif n° 1. Or, on a déjà mis en place des réformes qui vont faire régresser le pouvoir d'achat relatif des retraités par rapport aux actifs. Il faudrait donc jouer sur d'autres leviers : c'est ce qu'on a essayé de faire depuis la réforme de 1993. Cela rejoint la question, évoquée plus haut, de l'arbitrage entre le niveau de vie relatif des retraités et l'âge de la retraite. Si vous avez l'objectif n° 1 en ligne de mire, ou si vous voulez éviter de vous en écarter trop, il vaut mieux effectivement essayer de jouer sur l'âge de la retraite une fois que vous avez plus ou moins exclu ou considéré comme secondaire l'instrument de la hausse des taux de cotisations.

L'équité entre générations dans la protection sociale : l'exemple de l'Allemagne

Reinhold Schnabel

Titulaire de la chaire d'économie, FIWI, université de Duisburg-Essen

La protection sociale en Allemagne

Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité, je vais donc me concentrer sur l'exemple allemand.

Les intervenants précédents ont déjà abordé certains points concernant notre système de protection sociale, et plus particulièrement les retraites en Allemagne.

La protection sociale allemande se compose d'une multitude de prestations différentes. Pour simplifier, on peut distinguer deux secteurs : d'une part les prestations financées par l'impôt, d'autre part l'assurance sociale majoritairement financée par les cotisations. Font partie de cette dernière catégorie l'assurance retraite, l'assurance maladie, l'assurance dépendance et l'assurance chômage, alimentées dans une mesure variable par des compléments fédéraux. Ces compléments fédéraux sont particulièrement importants pour l'assurance retraite légale, dont ils constituent environ 30 % des recettes. Les objectifs de la protection sociale sont multiples. Toutefois, l'équité intergénérationnelle n'en fait pas explicitement partie. Au lieu de cela, il est avant tout question de garantir le niveau de vie du grand public contre divers risques de l'existence, et surtout d'éviter la pauvreté. La protection sociale en Allemagne ne relève donc pas uniquement de transferts verticaux, mais s'étend dans d'autres dimensions, par exemple des jeunes aux seniors, des personnes sans enfants aux familles.

J'aimerais parler ici principalement de l'assurance retraite, car ce système a une importance particulière pour la répartition et donc pour l'équité intergénérationnelle. Étant donné que le régime légal d'assurance maladie et l'assurance dépendance sociale sont également financés par répartition, ils comportent aussi des aspects intergénérationnels. Cependant, ces branches font figurer au premier plan des transferts intragénérationnels qui ont principalement une composante verticale, des plus riches vers les plus pauvres.

Comme l'a expliqué Didier Blanchet dans son intervention, l'équité intergénérationnelle, thème principal de cet article, est un concept multiforme auquel chacun peut donner une définition différente. Souvent, l'équité intergénérationnelle est considérée de manière très simplifiée comme la comparaison entre les revenus des différentes classes d'âge au cours d'une année civile donnée (point de vue transversal). Ce faisant, on suppose le plus souvent que chaque classe d'âge devrait avoir à peu près les mêmes possibilités de consommation, qu'il faudrait obtenir par ses revenus courants. Or, ce point de vue ne prend pas correctement en compte l'aspect intergénérationnel, car en comparant les revenus des plus jeunes

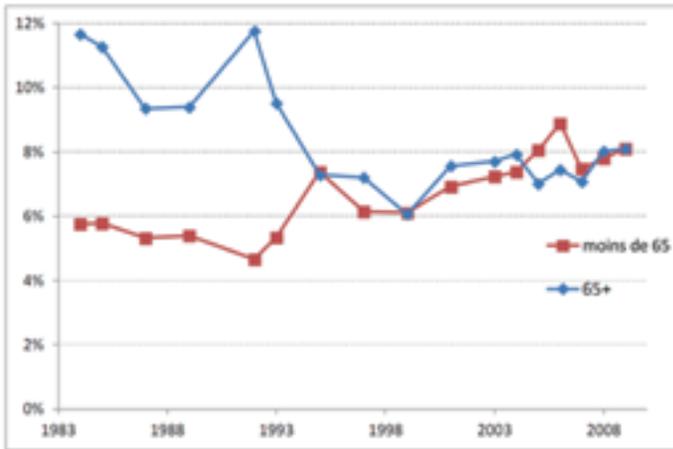
avec ceux des plus âgés, on fait totalement abstraction de l'évolution au cours de la vie. Il faut donc, en complément, déterminer dans quelle mesure le système public de retraite garanti, avec les caisses de retraite individuelle et d'entreprise, un lissage de la consommation sur le cycle de vie.

Présentation des revenus en coupe transversale

Si l'on observe maintenant la répartition des revenus en coupe transversale, en s'intéressant tout d'abord à la pauvreté, qui représente une facette importante de la répartition, l'Allemagne présente à peu près l'aspect suivant : au début des années 1980, il existait encore une pauvreté notable chez les seniors. Le taux de pauvreté des seniors était nettement supérieur à celui des plus jeunes. Au cours des années 1980, ce taux a fortement reculé, jusqu'à la réunification allemande qui l'a temporairement fait remonter. Dans les années 1990 enfin, le taux de pauvreté des seniors a été divisé par deux pour s'aligner sur le niveau des classes d'âge plus jeunes, entre 6 et 7 %. Depuis, la pauvreté n'est plus un phénomène spécifique de la vieillesse en Allemagne. Depuis le début des années 1990, les deux taux de pauvreté suivent dans l'ensemble des trajectoires parallèles, où l'on constate une légère tendance à la hausse.

GRAPHIQUE 1

Taux de pauvreté de différentes classes d'âge (seuil de pauvreté = 50 % du revenu médian)



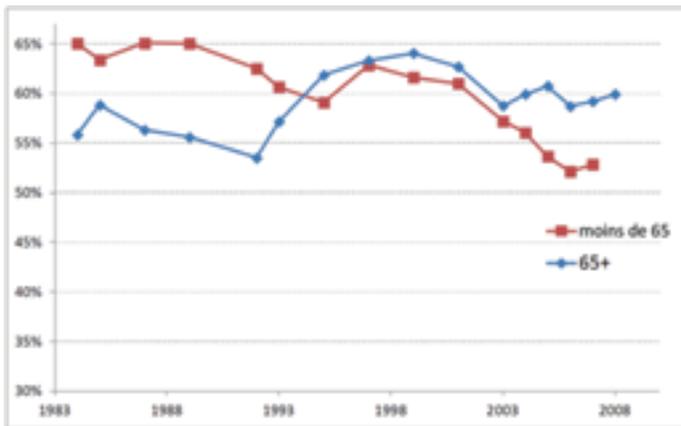
Sources • Calculs de l'auteur effectués sur la base des statistiques SOEP 2010.

À ce sujet, il est certainement à noter que les dernières décennies ont été marquées par de profondes réformes de l'assurance retraite, qui ont entraîné une réduction du taux de remplacement moyen des salaires (*replacement rate*). Cela signifie que les retraites moyennes du régime légal ont augmenté moins vite que les salaires. Les mesures sous-jacentes de politique des retraites n'ont donc pas, ces 20 dernières années, entraîné d'augmentation de la pauvreté des seniors par rapport à la pauvreté de la population active. On aboutit à un diagnostic similaire si l'on considère le taux de pauvreté au seuil de 60 % du revenu médian. Là aussi, on constate un recul de la pauvreté des seniors.

Si l'on considère l'évolution de la classe moyenne, on peut voir qu'au fil des 25 dernières années, la classe des seniors a connu de grandes améliorations, y compris au-dessus du seuil de pauvreté. On définit ici la classe moyenne par un revenu équivalent situé entre 70 et 150 % de la valeur médiane. Le graphique ci-après illustre l'importance de la classe moyenne par classe d'âge ces 25 dernières années.

GRAPHIQUE 2

Importance de la classe moyenne de 1984 à 2009 pour les seniors et les moins de 65 ans (part située dans l'intervalle de revenus de 70 à 150 % de la valeur médiane)



Sources • Calculs de l'auteur effectués à partir des statistiques SOEP 2010.

On peut observer, depuis le début des années 1980, un recul marqué de la classe moyenne dans la population en âge de travailler. Alors qu'en 1984, 65 % des ménages en âge de travailler faisaient partie de la classe moyenne, en 2009 ils n'étaient plus que 53 %. À l'inverse, les seniors se portent mieux que la population plus jeune dans ce domaine. En effet, dans le même intervalle de temps, la proportion de seniors appartenant à la classe moyenne est passée de 55 % à 60 %.

Il s'est donc produit un énorme transfert entre les seniors et les plus jeunes, au profit des seniors. On peut donc constater aussi bien un recul absolu et relatif de la pauvreté des seniors qu'une augmentation de la part des seniors qui font partie de la classe moyenne. Ces comparaisons purement transversales des revenus sous-estiment même les possibilités de consommation des seniors. En effet, ceux-ci consacrent d'une part une plus petite proportion de leur revenu courant à l'épargne, et disposent d'autre part d'un patrimoine supérieur.

L'approche par cohorte

En vertu de l'approche par cohorte, on commence par observer l'évolution des cotisations et des retraites dans une comparaison à long terme. Au cours des 30 à 40 dernières années, les taux de cotisation de l'assurance retraite légale ont nettement augmenté, passant de 14 % à environ 20 %. Simultanément, le complément fédéral, comme Bert Rürup l'a présenté dans son intervention, a aussi nettement progressé. Une part croissante du produit intérieur

brut est donc consacrée à l'assurance vieillesse légale. Bien que l'étendue du système se soit accrue, le niveau moyen des retraites elles-mêmes a légèrement diminué. Dans les années 1970 et 1980, l'âge effectif de départ à la retraite s'est avancé, de sorte que le nombre de retraités et les dépenses de retraite ont fortement augmenté. Ensuite, depuis le début des années 1990, le nombre de retraités a encore explosé. Les dépenses de retraite et le taux de cotisation ont augmenté en conséquence.

Cela a un impact direct sur la distribution intergénérationnelle. En effet, alors que les générations précédentes ne devaient payer qu'un faible taux de cotisation de 14 %, les contributions des générations actuelles sont nettement plus élevées, puisqu'elles atteignent environ 20 %. C'est d'autant plus vrai que la part financée par l'impôt, supportée aussi en majorité par la population active, a également augmenté. Ce transfert intergénérationnel est le résultat non seulement de la maturation du système par répartition (le « repas gratuit » offert lors de l'introduction et de l'extension du système après la guerre), mais aussi des évolutions démographiques des dernières décennies. Celles-ci sont avant tout liées à l'augmentation de l'espérance de vie. Dans une moindre mesure (jusqu'à présent), elles sont aussi liées à la baisse du taux de natalité, qui se traduit depuis le début des années 1990 par une contraction notable du potentiel d'actifs.

Influence de la démographie sur l'assurance retraite

Dans un système de retraite donné, les changements démographiques ont un impact en termes de répartition intergénérationnelle, même sans intervention politique. La forme concrète de cet impact varie largement en fonction des paramètres qui régissent ce système de retraite. La répartition intergénérationnelle n'est donc pas forcément un aspect créé activement par des modifications de la situation juridique.

Espérance de vie et durée de perception de la retraite

Lorsque l'âge de départ à la retraite reste constant, une augmentation de l'espérance de vie entraîne tout d'abord une augmentation identique de la durée de perception des retraites. Ainsi, la durée moyenne de perception de la retraite a augmenté de 8,5 ans depuis 1960 (de 9,9 à 18,4 ans). Cette tendance s'est encore accentuée au cours des 10 dernières années car, sur cette courte période, l'espérance de vie a progressé de 2,7 ans pour les hommes et de 2,2 ans pour les femmes à la retraite. Le nombre de retraités a donc fortement augmenté. Ne serait-ce qu'entre 1992 (première année après la réunification pour laquelle on dispose de chiffres fiables) et 2010, leur nombre (hors pensions de réversion) est passé de 13,7 à 19,3 millions (soit 40 % de hausse), tandis que le nombre de travailleurs assujettis aux cotisations sociales est resté constant. Une grande partie de l'augmentation passée des cotisations est donc due à la hausse notable de l'espérance de vie.

Il faut s'attendre à ce que celle-ci continue à augmenter dans les décennies à venir. Si le niveau des retraites et l'âge de départ à la retraite restaient constants, il faudrait donc à l'avenir relever fortement les taux de cotisation pour assurer le paiement des retraites. Si l'on veut au moins ralentir l'augmentation des taux de cotisation afin d'en limiter quelque peu les effets incitatifs négatifs, alors il faudra abaisser le niveau des retraites et/ou repousser l'âge standard de départ à la retraite. L'augmentation du financement par l'impôt n'est pas une solution non plus.

La fertilité, un problème croissant pour l'assurance retraite allemande

L'évolution démographique de l'Allemagne n'est pas seulement marquée par l'allongement de l'espérance de vie, que l'on retrouve dans tous les pays développés. En effet, l'Allemagne est aussi l'un des pays développés où le taux de natalité est le plus faible. Le pays est donc doublement touché par le vieillissement. Le taux de fécondité général (*total fertility rate*, TFR) se situe depuis déjà une quarantaine d'années autour de 1,4, c'est-à-dire à seulement deux tiers du seuil de remplacement des générations¹. En chiffres absolus, cela signifie qu'en Allemagne actuellement, il naît seulement 660 000 enfants par an, la tendance étant à la baisse. La République fédérale d'Allemagne a donc un problème durable de fécondité, qui ne va malheureusement pas se régler à court ou à moyen terme. Si l'on considère que depuis 40 ans, les générations successives sont toujours moins nombreuses, on comprend quel effet cela peut avoir sur les naissances possibles à l'avenir. Alors qu'en 1992, l'Allemagne comptait encore 17 millions de femmes âgées de 15 à 45 ans, en 2010 elles n'étaient plus que 14,9 millions ; en 2030, il n'en restera que 12,2 millions. Dans les projections démographiques de base de l'Office fédéral des statistiques (*Statistisches Bundesamt*), qui table sur un TFR de 1,4 avec une faible immigration et une légère hausse de l'espérance de vie, le taux de dépendance des personnes âgées² va connaître une augmentation dramatique. D'ici 2030, le taux de dépendance des personnes âgées va passer de 33,7 % aujourd'hui à 52,8 %. Il doublera même d'ici 2060, pour atteindre 67,4 %. Selon ce scénario de base, le ratio de dépendance démographique (*dependency rate*), composé du taux de dépendance des jeunes et de celui des personnes âgées, va augmenter pour atteindre jusqu'à 98 %.

Même dans l'hypothèse totalement irréaliste où le taux de natalité remonterait immédiatement de 1,4 à 2,1, cela ne suffirait pas à compenser le poids de la démographie dans les 50 prochaines années. La population se stabiliserait certes au nombre actuel de 82 millions, mais le taux de dépendance des personnes âgées continuerait à progresser sans ralentir jusqu'en 2030, avant de commencer à reculer légèrement. Toutefois, la natalité accrue ferait augmenter le taux de dépendance des jeunes, de sorte que le ratio de dépendance global dépasserait 100 % (encore plus que dans le scénario de base où il atteindrait 98 %). Ainsi, même avec une augmentation de la fécondité, les contraintes démographiques resteraient énormes. Quel que soit le taux de natalité futur, l'Allemagne devra dans les prochaines décennies s'accommoder des problèmes démographiques engendrés par la faible fécondité des 40 dernières années. Une hausse de l'immigration et un taux d'activité des femmes plus élevé pourraient apporter un léger soulagement, mais ne changeraient pas grand-chose au problème de fond. Les systèmes de protection sociale, en particulier l'assurance retraite, doivent donc s'adapter à l'évolution démographique. Les premiers ajustements ont eu lieu avec la réforme des retraites engagée peu avant l'an 2000, et se sont poursuivis avec l'Agenda 2010 du chancelier Schröder. Ces dernières réformes ne vont pas sans discussions, y compris en Allemagne. C'est pourquoi j'aimerais ici esquisser la situation qui prévaudrait si elles n'étaient pas appliquées.

Évolution future de l'assurance retraite – projections

Dès les années 1980, la prise de conscience du problème du double vieillissement de l'Allemagne a fortement motivé la mise en place d'éléments importants de la réforme des re-

1. L'indice de fécondité par cohorte (*cohort fertility rate*) est légèrement supérieur : 1,6.

2. C'est-à-dire le rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans.

traites. Ratifiés par le Parlement avant la réunification, ils sont entrés en vigueur en 1992 et ont encore mis 15 ans avant de déployer tous leurs effets. Un point important de la réforme de 1992 était l'introduction de décotes actuarielles en cas de départ anticipé à la retraite.

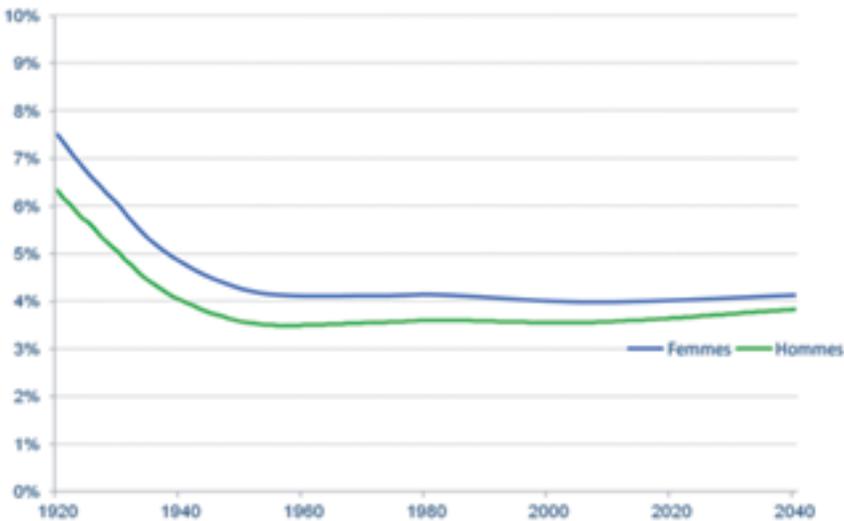
Dans l'hypothèse d'une prévision de population selon laquelle les comportements ne changeraient guère, soit un scénario de stabilisation, on aboutirait d'après la situation juridique de l'année 2000 à un taux de cotisation d'environ 28 % pour le régime légal, mais il resterait encore un tiers des retraites à financer par l'impôt. Certes, c'est nettement moins que le niveau de cotisation qui résulterait de la situation juridique des années 1980. Toutefois, ce taux de 28 %, largement supérieur au niveau actuel de 20 %, aurait une influence négative sur la compétitivité de l'économie allemande et sur l'emploi.

Pour illustrer la manière dont les différentes générations tirent parti de l'assurance retraite légale, on peut calculer les rendements par génération. Pour cela, on a déterminé le rendement interne pour chaque génération à partir des contributions attendues et des retraites perçues.

Le graphique ci-dessous représente les rendements par génération pour les cohortes nées de 1920 à 2040. Les générations nées avant 1940 ont très fortement profité du système par répartition. Premièrement, les gains relatifs à l'introduction du système (« repas gratuit ») ont profité non seulement aux générations nées avant la guerre, mais aussi à une partie des générations qui ont grandi juste après la guerre. Deuxièmement, les générations plus âgées ont bénéficié d'une démographie relativement favorable. Ces deux facteurs se sont combinés pour donner un rapport très favorable entre cotisations payées et prestations reçues. Finalement, l'évolution démographique entraîne une nette réduction de l'attractivité de l'assurance retraite pour les cohortes les plus jeunes.

GRAPHIQUE 3

Rendements nominaux par cohorte de naissance – situation juridique de l'an 2000



Sources • Calculs de l'auteur effectués à l'aide d'un modèle de simulation des retraites.

On aboutit à un rendement stable autour de 4 %. Si l'inflation s'établit à 2 %, il reste un rendement interne de 2 %. Cependant, cette projection fait appel à des prévisions de croissance plutôt optimistes, car pour obtenir un tel rendement interne, il faudrait que la croissance réelle par habitant soit nettement supérieure à 2 %, dans le contexte d'une population en léger déclin. Or, il est tout sauf certain que l'on atteindra une telle croissance à l'avenir. La politique des retraites ne peut pas changer grand-chose à ces rendements, car ils dépendent principalement de la croissance de la population et du produit intérieur brut par habitant. En revanche, les responsables politiques peuvent, dans des limites étroites, transférer le poids du système de certaines générations à d'autres. Toutefois, il faut parfois attendre longtemps avant que les changements politiques n'influencent notablement les rendements par génération. Le taux de cotisation est plus directement modifiable ; de telles politiques, basées sur les cotisations, sont également plus faciles à faire passer.

Options de réforme

Un large consensus s'est imposé en République fédérale d'Allemagne : l'abolition du système n'est pas une option envisageable. Au lieu de cela, il faut réformer le système existant de manière à ce qu'il fonctionne durablement sans surcharger une génération plus que d'autres. Concrètement, cela signifie que ni les retraités actuels ni les cotisants actuels et futurs retraités ne doivent être pénalisés.

Adaptation des retraites – le facteur de soutenabilité

Pour adoucir la hausse des cotisations de retraite et donc le poids qui pèse sur les actifs, le gouvernement rouge-vert³ de Gerhard Schröder a entamé d'autres réformes. La grande coalition entre les sociaux-démocrates et les conservateurs a poursuivi sur cette voie en repoussant l'âge de départ à la retraite à 67 ans à partir de l'année 2030.

En introduisant le « facteur de soutenabilité » (*Nachhaltigkeitsfaktor*), la réforme des retraites du gouvernement rouge-vert a emprunté une voie médiane entre deux extrêmes. Il s'agit d'un intermédiaire entre un système à taux de cotisation fixe, qui entraîne de graves injustices pour les retraités, et un système où le niveau des retraites est fixé par rapport aux salaires, tel qu'il existait dans les années 1970. Cette solution doit tenir compte non seulement de l'équité intergénérationnelle, mais aussi des problèmes de répartition verticale.

Le facteur de soutenabilité conserve l'indexation des retraites sur les salaires. D'une part, la hausse des retraites est, comme auparavant, atténuée si le taux de cotisation augmente pendant la période précédente. La nouveauté du facteur de soutenabilité réside dans le fait que le rapport numérique retraités/actifs (*Rentnerquotient*) a également un effet amortisseur sur le montant des retraites. En conséquence de l'application du facteur de soutenabilité, les retraites vont à l'avenir augmenter moins vite que les salaires. Les retraités vont donc toujours profiter de l'augmentation des salaires, mais pas en totalité. Le niveau relatif des retraites va alors baisser. Avec le facteur de soutenabilité, la hausse des cotisations va être limitée à environ 24 % d'ici l'année 2030. Si l'on y ajoute la « retraite à 67 ans », le taux de cotisation pourrait rester d'ici 2030 sous la barre des 22 % fixée par les responsables politiques.

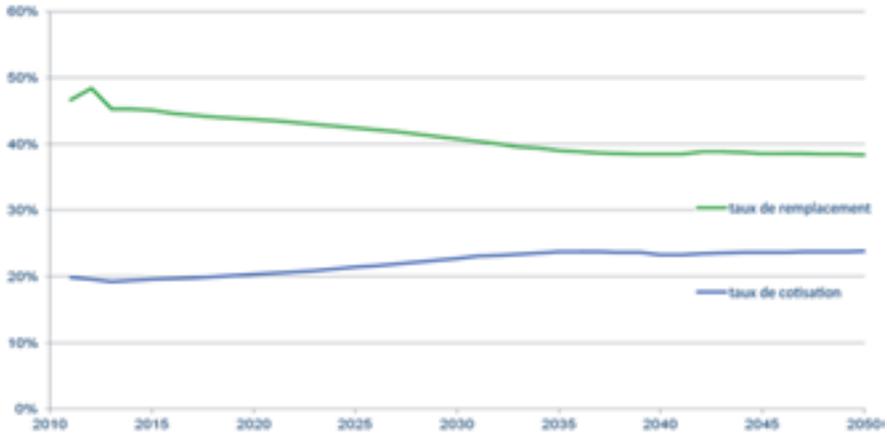
On espère que l'application du facteur de soutenabilité aboutira à limiter la hausse du taux de cotisation. Cependant, en contrepartie, le taux de remplacement (*replacement rate*) devra nettement reculer. Ce taux de remplacement est une valeur fictive égale au rapport entre

3. Coalition réunissant les sociaux-démocrates et les Verts, NDE.

la rémunération brute moyenne et la retraite brute d'un « retraité standard » résultant de 45 années de cotisation avec une rémunération moyenne.

GRAPHIQUE 4

Évolution des taux de cotisation et de remplacement en application du facteur de soutenabilité (sans retraite à 67 ans)



Sources • Calculs de l'auteur effectués à l'aide d'un modèle de simulation des retraites.

Ce taux de remplacement s'élevait auparavant à 48 % environ et diminuera d'ici 2030 jusqu'à environ 40 %. Toutefois, cela ne signifie en rien que les pensions réelles ou les revenus de retraite diminueront forcément dans la même mesure. L'évolution du montant réel des retraites dépend de nombreux autres facteurs, comme par exemple du nombre d'années de cotisation. Si une personne prend sa retraite deux ans plus tard, le taux de remplacement passera de 40 à 42 %. Les assurés peuvent en outre augmenter leur « taux de remplacement personnel » par un recours accru à la retraite complémentaire individuelle ou d'entreprise.

La baisse du niveau relatif des retraites fait craindre une recrudescence de la pauvreté des seniors. Plusieurs facteurs s'opposent cependant à cette perspective. La retraite complémentaire individuelle n'en est qu'un (qui nécessite encore certainement des améliorations). En premier lieu, l'augmentation du taux d'activité des femmes – ou plus exactement du taux d'activité des mères – aura un net impact contre la pauvreté, car elle entraînera une augmentation des droits propres à la retraite pour les femmes. En outre, l'assurance retraite personnelle des femmes sera nettement améliorée par la prise en compte de périodes de cotisation pour les enfants. Souvent, nous oublions le rôle du nouveau droit du divorce, dont les effets ne se feront pleinement sentir que dans les prochaines années.

Si la pauvreté des seniors atteint effectivement un niveau politiquement intolérable, des mesures ciblées pourraient être mises en œuvre à tout moment dans le cadre du système par répartition. Par exemple, un calcul plus progressif des retraites (c'est-à-dire une revalorisation des faibles droits à la retraite) peut prévenir la pauvreté de manière ciblée sans augmenter le niveau général des retraites. Cette méthode a déjà été appliquée par deux fois dans le passé (à savoir en 1972 et en 1992). Les choix politiques peuvent ainsi atténuer, voire éliminer les effets secondaires intragénérationnels de la réforme des retraites. On n'est donc pas obligé dès aujourd'hui, par peur d'une éventuelle pauvreté des seniors dans 20 ans, de distribuer

des cadeaux à tous les retraités actuels, d'autant plus qu'une bonne partie de ces retraités d'aujourd'hui sont plutôt bien placés par rapport aux actifs, comme on l'a décrit plus haut.

La retraite à 67 ans

La grande coalition entre conservateurs et sociaux-démocrates a décidé, lors de la précédente législature, de relever l'âge légal de la retraite à 67 ans. Il s'agit là d'une augmentation de 24 mois échelonnée sur une période de 15 ans. En 2012, la transition a été entamée par une augmentation d'un mois de l'âge légal de la retraite. Seules les personnes nées en 1964 sont complètement concernées : si en 2029 elles prennent leur retraite à 65 ans, elles devront compter sur une décote actuarielle de 7,2 %. Toutefois, il faut noter que l'espérance de vie va augmenter de plus que ces 24 mois pendant la même période, de sorte que la durée de perception de la retraite va continuer à augmenter malgré la réforme. Souvent, on objecte qu'il est injuste de demander à ces générations de travailler plus longtemps que les précédentes. C'est pourtant une mauvaise manière de poser la question de l'équité. Au lieu de cela, on devrait s'interroger sur la somme totale des retraites dont une cohorte bénéficie au titre du système. Celle-ci correspond en gros à la durée de perception des retraites multipliée par leur montant. L'équité intergénérationnelle est assurée lorsque l'âge standard de départ à la retraite permet à chaque génération d'obtenir la même somme de retraite par année de travail (ou de cotisation). Ainsi, la situation est inéquitable si une génération ne touche plus 20, mais 23 années de retraite pour 40 ans de cotisation. La retraite à 67 ans repose donc sur le principe de constance du rapport entre la durée de cotisation et la durée de perception de la retraite.

Le relèvement à 67 ans de l'âge légal de départ à la retraite ne signifie pas non plus qu'il faudra travailler 24 mois de plus pour conserver les mêmes prétentions mensuelles à la retraite. Si l'on travaillait 24 mois plus longtemps, la retraite augmenterait même d'environ 5 % en raison de la durée de cotisation accrue. Rien que pour cette raison, 24 mois de plus ne seraient pas nécessaires, mais seulement 17. De plus, il existe des rétroactions positives dans le système de retraite, car l'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite fait augmenter le nombre de cotisants et diminuer celui des retraités. Par le biais du facteur de soutenabilité, la baisse du rapport retraités/actifs fait augmenter la valeur actuelle des retraites. Selon l'augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite, il ne faudra donc travailler que 8 à 12 mois de plus pour compenser l'effet de la « retraite à 67 ans » sur la retraite mensuelle.

Expériences empiriques sur la réforme des retraites

À la suite des modifications du droit des retraites apportées ces dernières décennies, l'âge réel de départ à la retraite a radicalement augmenté en Allemagne. Pour les hommes ouest-allemands, on a déjà atteint un âge moyen de 63,9 ans (*Deutsche Rentenversicherung Bund*, octobre 2012). Environ 40 % d'entre eux prennent leur retraite à 65 ans ou plus. La suppression des préretraites a donc fonctionné, et le report de l'âge légal à 67 ans va encore faire augmenter l'âge moyen de départ à la retraite. D'après l'expérience acquise jusqu'ici, et sur la base des estimations économétriques, on peut s'attendre à ce que l'âge moyen de départ à la retraite passe à 65, voire 66 ans. Il s'agit d'énormes modifications par rapport à la situation qui prévalait lors de l'introduction des décotes actuarielles à la fin des années 1990, lorsque l'âge moyen de départ à la retraite des hommes ouest-allemands était de 62,3 ans. On constate des tendances similaires chez les femmes. L'incidence des cas d'invalidité est également nettement à la baisse⁴.

4. Si l'on prend en compte tous les départs à la retraite (y compris pour invalidité), on aboutit également à une augmentation de plus de deux ans de l'âge moyen de départ à la retraite.

Toutefois, l'âge de départ à la retraite n'est pas le seul paramètre à évoluer ; la durée d'activité s'accroît également. Depuis 1990, la durée de cotisation a même progressé de 4,3 ans. C'est surtout la durée de cotisation des femmes qui a augmenté : elle est de sept ans plus longue. Quant à la croissance des emplois atypiques, maintes fois évoquée, elle n'est suggérée par aucun indice dans les données. L'emploi et le chômage des seniors ont connu une évolution très favorable, et ce, avant même l'année 2005, alors que le marché allemand du travail était figé. Toujours plus de personnes passent directement de l'emploi à la retraite, sans période de chômage. L'accès plus tardif à la retraite ne se traduit donc pas forcément par une hausse du chômage parmi les seniors.

Le problème d'équité – ou d'inéquité – intergénérationnelle en Allemagne résulte principalement de la crise de la natalité. Celle-ci va inévitablement entraîner de nouvelles augmentations de cotisations ou une chute du niveau relatif des retraites. Entre cotisations et niveau des retraites, les responsables politiques doivent trouver une voie capable de rassembler la majorité. L'équité intergénérationnelle telle qu'elle est perçue joue donc aussi un rôle politico-économique important. La faiblesse de la fécondité est également responsable du recul des rendements internes du système de retraite. On en ressent dès maintenant les effets problématiques, qui vont encore s'aggraver à l'avenir. Pour remplir le contrat intergénérationnel, il est indispensable d'avoir suffisamment d'enfants pour assurer la relève – à ce titre, les générations d'après-guerre n'ont pas rempli une part importante de ce contrat. Pour des raisons d'équité, on pourrait donc imposer à ces générations de contribuer davantage au système. Les dernières réformes des retraites vont dans ce sens.

L'espérance de vie toujours plus longue, en revanche, pose au système de retraite un problème moins grave que la faiblesse de la natalité. En effet, l'augmentation de l'espérance de vie peut être compensée par un report de l'âge de départ à la retraite, comme cela a été décidé en Allemagne ainsi que dans d'autres pays (en particulier la Suède). La durée d'activité et la durée de perception des retraites vont augmenter dans les mêmes proportions. Il est donc faux de supposer que le report à 67 ans de l'âge légal de départ à la retraite constituerait une réduction dissimulée des retraites. Pour amortir les difficultés sociales, on conserve la pension d'invalidité, qui permet toujours l'accès à la retraite bien avant l'âge légal.

Par rapport à l'Allemagne, la France a par conséquent un problème démographique plus simple en matière d'assurance retraite légale. Le problème du financement se pose avant tout à cause d'un faible niveau d'emploi lié au chômage structurel et aux préretraites. En Allemagne, en revanche, le double vieillissement rendra inévitable le report de l'âge de départ à la retraite. Il est question non seulement d'équité intergénérationnelle, mais aussi de renforcement de la compétitivité.

Échanges avec la salle

Impact de la réforme Riester

Question de la salle

Un bilan a-t-il été fait pour connaître l'impact de la réforme Riester (l'une des premières mesures réalisées par le chancelier Gerhard Schröder), qui a entraîné une baisse de 15 à 20 % du nominal des prestations allouées aux retraités allemands ?

Réponse de Reinhold Schnabel

Tout d'abord, quelques clarifications : la réforme Riester date de 2001. Elle a été mise en place par la coalition rouge-vert et a entraîné une baisse du niveau des retraites de 4 %. C'est donc loin du montant que vous citez. Il y a eu d'autres réformes, dont le cumul aboutit aux 15 % que vous avez mentionnés. La réforme Riester était en principe liée à une retraite complémentaire individuelle volontaire, fortement subventionnée par l'État et, heureusement, acceptée par toutes les couches de la population. Naturellement, on peut toujours dire que le verre est à moitié plein ou à moitié vide. On pourrait donc souhaiter encore plus de débat public. En tout cas, les personnes à faibles revenus peuvent souscrire une assurance individuelle à des conditions extrêmement favorables et le font d'une manière pas tout à fait identique aux classes moyennes. À ce titre, une partie de l'objectif est atteinte. Cependant, il serait souhaitable d'avoir une participation plus importante à l'assurance retraite individuelle, afin de mieux combler le fossé qui s'est creusé.

La question du vieillissement en France

Question de Dominique Rousset

M. Blanchet, souhaitez-vous faire un commentaire sur ce que nous a présenté M. Schnabel par rapport à ses propres observations ? Il y a quand même quelques points qui se recoupent entre vos deux interventions.

Réponse de Didier Blanchet

Je pense que M. Schnabel l'a bien évoqué, ainsi que M. Rürup lors de la séance précédente. Il existe un contexte assez différent en France, dû au fait que le vieillissement s'explique essentiellement par le facteur de l'allongement de la durée de vie et le facteur du baby-boom, et non par la chute de la fécondité. Je signale pour mémoire que la France a mis un certain temps à le réaliser. Quand le débat sur la retraite a commencé dans les années 1980, le discours ambiant était que le problème des retraites était uniquement lié au fait que les Français ne faisaient pas assez d'enfants et que, par conséquent, la clé du problème des retraites se situait du côté de la politique familiale. On est heureusement revenu sur cette façon de considérer la situation. Ceci étant, pour relativiser cet optimisme, dire cela ne suffit pas à conclure qu'en France on peut se contenter d'une politique qui consisterait à indexer l'âge de la retraite sur les gains futurs d'espérance de vie, parce que dans le cas du vieillissement par le haut constaté dans le pays, il faut tenir compte à la fois des gains futurs d'espérance de vie, mais aussi de l'absorption de tous les gains d'espérance de vie passés. En effet, les conséquences que cet allongement de la durée de vie passé aurait dû avoir sur notre ratio démographique ont été temporairement masquées par l'afflux des générations de baby-boomers. Dès lors, il faut essayer de composer avec cela. Ce phénomène est l'un des éléments permettant d'expliquer pourquoi les réformes du type de celle de 2003 – avec le mécanisme d'indexation de la durée d'assurance sur les gains à venir d'espérance de vie – ne résolvent qu'une partie du problème. En effet, ce mécanisme ne répond qu'à une composante du vieillissement et non à sa totalité. D'après les projections, nous avons fait beaucoup de chemin pour arriver à un rééquilibrage du système, par rapport à ce qui aurait été le cas sans aucune réforme. Ce qui pèse quand même assez lourd, c'est la réforme de 1993 qui, comme en Allemagne, va se traduire à terme par un décrochement sensible du pouvoir d'achat relatif des retraités par rapport aux actifs.

Rapport entre cotisations et prestations

Commentaire de la salle

Je ferai une remarque sur les courbes de rendement présentées par MM. Schnabel et Blanchet. Ces courbes de rendement rapportent les cotisations qui ont été versées aux prestations de pension qui vont être obtenues. C'est peut-être intéressant du point de vue psychologique, mais du point de vue économique, cela n'a aucun sens, car du point de vue économique, on lie toujours le rendement à un investissement. Or, les cotisations, dans un régime par répartition, ne constituent pas un investissement. Elles constituent en revanche un investissement dans un régime par capitalisation. Ces rapports entre les pensions qui vont être perçues et les cotisations qui ont été versées n'ont ainsi pas de sens d'un point de vue économique. On l'a très bien vu d'ailleurs dans l'exposé de M. Schnabel qui terminait en insistant sur le fait qu'avec 1,3 ou 1,4 enfant par femme en Allemagne, on ne pouvait pas s'attendre à voir des merveilles en matière de pension. Il est clair qu'on en revient à ce que disait Alfred Sauvy, à savoir que nous ne préparons pas nos retraites par nos cotisations, mais par nos enfants. Si on n'intègre pas ce facteur, nos notions de rendement sont alors en dehors des réalités économiques.

Réponse de Reinhold Schnabel

Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites qu'il ne s'agit pas d'un investissement au sens strict. Au lieu de cela, nous avons un système par répartition où pas le moindre centime n'est

investi, mais où l'argent passe d'une poche à une autre. Cependant, du point de vue des assurés se pose toujours la question de savoir s'il existe une incitation à contribuer au système ou à s'en détacher – en travaillant au noir, en exerçant une activité indépendante, ou autre moyen similaire. Le calcul de ces rendements joue alors un rôle évident. C'est le premier aspect. Le second aspect concerne la question de l'équité. Ces deux dimensions sont très importantes. Toutefois, il faut se souvenir qu'il ne s'agit que de quasi-rendements.

Réponse de Didier Blanchet

J'avais mis de côté un dernier transparent qui insistait sur l'importance d'avoir une approche globale de ces questions. Je vous ai présenté en particulier les indicateurs de rendement, c'est-à-dire des indicateurs qui sont effectivement tout à fait partiels. On ne peut cependant pas nier leur importance. D'une part, la psychologie est quelque chose qui compte aussi. D'autre part, nous avons besoin d'avoir un instrument de mesure qui permette d'aller contre cette idée reçue selon laquelle, désormais, lorsque vous contribuez au système, c'est comme si vous mettiez de l'argent dans un puits sans fond avec des prestations qui ne reviendront jamais en face. Les indicateurs de rendement que j'ai présentés rectifient cette vision.

Ceci étant, je suis d'accord qu'il faut aller au-delà de cela et considérer, à l'aide de bilans globaux, les différentes façons dont les gens contribuent au financement de l'avenir. Juste un exemple à ce sujet : ce que j'ai exposé sur le « repas gratuit » vaut pour la mise en place d'un système de retraite ascendant. Mais quand vous faites une comptabilité générationnelle qui prend en compte à la fois les transferts ascendants et les transferts descendants, quand vous mettez en place à partir de rien un système qui transfère vers les jeunes, vous avez exactement l'inverse d'un repas gratuit, c'est-à-dire des gens qui commencent à cotiser pour financer du surcroît de dépenses d'éducation par exemple, alors qu'eux-mêmes n'en ont pas profité. Ceci rejoint ce que M. Schnabel a également dit pour relativiser cette notion de repas gratuit. J'ai surtout insisté sur sa frugalité ; M. Schnabel a pour sa part précisé que, certes, ces premières générations ont bénéficié de prestations sans la contrepartie de contributions préalables en matière de retraite, mais elles ont aussi financé d'autres dépenses sociales, qui sont allées dans un sens descendant. Il s'agit là de services dont elles n'avaient pas profité quand elles étaient elles-mêmes plus jeunes.

Question de Dominique Rousset

D'où vient cette expression de « repas gratuit » ?

Réponse de Didier Blanchet

Il s'agit d'une traduction littérale du terme anglais. Les Anglo-saxons sont généralement moins précautionneux sur les connotations des termes qu'ils utilisent dans leur littérature économique. L'expression anglaise *free lunch* est reprise telle quelle en français.

Équité intergénérationnelle et intragénérationnelle

Question de la salle

Est-ce que l'ampleur de ce qui va arriver à une génération à la retraite, notamment par le report de l'âge légal de départ à la retraite et par la baisse prévue du pouvoir d'achat, n'oblige

pas davantage qu'autrefois à regarder à l'intérieur de ces générations et non pas à se contenter d'éléments moyens ? D'ailleurs, j'observe que MM. Schnabel et Blanchet ont parlé du taux de pauvreté. C'est une façon de parler de l'intérieur des générations. Je trouve donc que la question de l'équité intragénérationnelle entre retraités, par rapport à l'équité intragénérationnelle entre salariés, n'est pas assez mesurée et ne fait pas objet d'une réflexion suffisante. Par conséquent, est-ce que la perspective même d'une équité intergénérationnelle qui prend la génération comme un tout ne conduit pas comme un effet pervers à occulter ce qui est tout de même un point central, dès lors qu'on met un choc important sur des populations, c'est-à-dire les inégalités entre individus d'une même génération ?

Réponse de Didier Blanchet

Je suis tout à fait d'accord sur le fait que l'intragénérationnel est important, c'est-à-dire savoir qui paie pour qui, dans quelle génération. Le problème, c'est que c'est assez difficile à projeter. Nous avons évoqué les données récentes publiées par l'INSEE sur les systèmes redistributifs, dont on peut dire qu'il s'agit plutôt d'une photographie de la situation courante. Pour essayer de projeter des choses, il faut utiliser des instruments un peu compliqués à manier. Il reste plus facile de projeter des moyennes que de projeter des variances ou des dispersions ; or c'est cela qu'il s'agirait de faire.

S'agissant plus spécifiquement de la projection des taux de pauvreté, vous avez aussi le problème que les résultats sont assez sensibles à des hypothèses telles que l'indexation des niveaux du minimum vieillesse. Selon que l'indexation le fait évoluer juste au-dessous ou juste au-dessus du seuil de pauvreté, vous débouchez sur des taux très différents sans que cela ne corresponde forcément à de gros changements de la situation des individus concernés. Il y a donc beaucoup de problèmes méthodologiques et de choix d'hypothèses à clarifier pour avoir une comparaison à la fois au niveau intragénérationnel et intergénérationnel. On est encore un peu loin du compte.

Réponse de Reinhold Schnabel

Je suis d'avis que l'équité intragénérationnelle est aussi très importante et qu'elle ne peut pas être séparée du système de retraite et des transferts intergénérationnels. Les deux sont associés. Dans mon intervention, j'ai essayé de montrer que, dans un système par répartition, on peut aussi aborder de manière *ad hoc* les problèmes qui résulteront dans 10 ans des réformes en matière de retraite. On peut, par exemple, introduire une revalorisation des revenus pour les personnes à faibles salaires. Ce fut le cas en 1972 et en 1992 en Allemagne et nous faisons bien de ne pas l'annoncer fermement aujourd'hui, mais d'attendre 10 ans pour y procéder par surprise. Un autre point important pour l'équité intergénérationnelle est le fait qu'il existe d'une part des personnes sans enfant et d'autre part des gens qui ont eu des enfants. Ceux qui n'ont pas de progéniture ont aussi bénéficié d'un repas gratuit dans une certaine mesure, puisqu'ils n'ont pas eu à investir dans les enfants, contrairement aux autres. Or aujourd'hui, dans notre système de retraite, tout le monde doit compenser financièrement le faible nombre d'enfants en Allemagne, y compris les personnes qui en ont eu. Sur ce point, il existe même une décision de la Cour constitutionnelle fédérale qui stipule que ces aspects doivent être pris en compte. Cela a été fait en matière d'assurance dépendance, où la cotisation est supérieure pour les personnes qui n'ont pas d'enfants. Il ne s'agit pas d'une punition, mais d'une petite compensation de la part des personnes sans enfant, qui disposent de moyens supérieurs.

Commentaire de Bert Rürup

Une rapide remarque sur deux points : le double vieillissement est un problème, certes, mais temporaire. Le faible taux de natalité existe depuis 1970, ce qui fait augmenter la proportion de personnes âgées dans la population (ratio de dépendance démographique). Toutefois, à partir de 2050, les personnes nées pendant les années à forte natalité seront décédées. À ce moment-là, la population globale continuera à diminuer, mais les retraités proviendront de générations à faible natalité. Le faible taux de natalité n'aura alors plus aucun effet sur le ratio de dépendance démographique, car celui-ci résultera exclusivement de l'espérance de vie. Il ne s'agit donc pas d'un problème durable.

Par ailleurs, j'aimerais encore m'exprimer au sujet du repas gratuit. Lorsqu'on veut mettre en place un système d'assurance vieillesse, on a deux possibilités. Premièrement, on peut opter pour une assurance obligatoire, comme à Singapour, avec un système couvert par capitalisation. Le problème est que ce système ne produit son effet d'assurance qu'au bout de 30 ans et qu'il faut subvenir aux besoins de la première génération de retraités d'une autre manière. Deuxièmement, on peut choisir une assurance obligatoire par répartition, où la première génération de retraités bénéficie forcément d'un repas gratuit, puisqu'elle reçoit des prestations d'un système auquel aucune cotisation n'a été versée préalablement. La retraite financée par répartition a été introduite en Allemagne en 1957, et les citoyens des nouveaux *Länder* ont bénéficié en 1990 d'un repas gratuit. En 1995 également, il y a eu un repas gratuit lors de l'introduction de l'assurance dépendance financée par répartition. Ces cadeaux initiaux ne sont pas un défaut, mais la conséquence d'une décision prise en faveur de ce mode de financement. À long terme, le rendement d'un système par répartition ne peut pas être supérieur au taux de croissance de la masse salariale ou, pour une part salariale constante dans le revenu national, au taux de croissance de l'économie. C'est aussi pour cela que de nombreux pays sont actuellement en train de compléter leur système par répartition en lui adjoignant un système par capitalisation. Le rendement d'un système financé par capitalisation est le taux d'intérêt des marchés financiers. À long terme, ce taux doit obligatoirement être supérieur au taux de croissance de l'économie. Si ce n'était pas le cas, on pourrait chaque année consommer plus que l'on a produit sans que le ratio d'endettement augmente. Parce que cela n'est pas possible, la plupart des pays passent à un système à financement mixte. Dans ce domaine, la France, qui est très réticente, constitue – encore – une exception.

Session 3

ÉGALITÉ HOMMES/FEMMES

Favoriser l'égalité hommes/femmes constitue aujourd'hui un des défis des systèmes de protection sociale. L'analyse des systèmes actuels montre que ce sujet est transversal à la plupart des risques : famille, chômage-pauvreté, retraite et dépendance. Comment cette question est aujourd'hui prise en compte dans les systèmes français et allemand, telle était la question posée à nos intervenants.

Hélène Périvier a évoqué dans un premier temps l'évolution des comportements démographiques et du marché du travail dans les deux pays, et a souligné l'importance des inégalités hommes/femmes dans l'acquisition des droits sociaux (et notamment des droits à la retraite).

Dans un deuxième temps, **Jeanne Fagnani** a exposé les différences et similarités entre les politiques familiales française et allemande, puis a mis en évidence les contradictions auxquelles sont confrontés les acteurs publics.

Katharina Spieß, enfin, a présenté l'enjeu, outre-Rhin, de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Ces trois interventions ont été suivies d'un débat avec la salle.

Ouverture

Dominique Rousset
Journaliste

Après l'équité intergénérationnelle et après notre première table ronde au cours de laquelle a été abordée la question du lien entre protection sociale, compétitivité et croissance, nous allons maintenant traiter d'un autre thème très important qui est ressorti, comme nous l'a dit Catherine Zaidman ce matin, des discussions du séminaire d'échanges franco-allemand organisé au cours des six derniers mois sur nos systèmes de protection sociale.

Il s'agit de l'égalité hommes/femmes. Ce thème va être abordé de manière très transverse pour l'ensemble de la protection sociale, on parlera à la fois de chômage, mais également d'emploi, de retraite dont il a déjà été pas mal question et puis de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Comme on le sait, l'Allemagne et la France ont des différences assez sensibles à ce sujet.

Avec nous Hélène Périvier, de l'Observatoire français des conjonctures économiques, économiste, et qui enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris.

Katharina Spieß, Responsable du département Politique de l'éducation à l'Institut allemand de recherche économique à Berlin.

Jeanne Fagnani, directrice de recherche honoraire au CNRS et qui nous parlera de l'étude qu'elle mène sur ces questions au niveau européen.

Comme nous l'avons fait ce matin, nous entendrons les trois intervenantes, il y aura ensuite un premier échange entre elles, et nous finirons par une discussion, que nous souhaitons la plus large possible, avec la salle.

C'est Hélène Périvier qui va commencer, puisqu'elle va nous parler de la France, ensuite c'est Jeanne Fagnani qui fera le lien entre les deux puisqu'elle parlera de la France et de l'Allemagne et enfin Katharina Spieß reviendra plus particulièrement sur la situation allemande.

Marché du travail et protection sociale au défi de l'égalité femmes/hommes ? Une comparaison France-Allemagne

Hélène Périvier
Économiste, OFCE

La présente contribution s'articulera autour de deux parties : à l'aide d'un cadrage économique et démographique, nous essaierons de voir dans un premier temps où nous en sommes du point de vue de l'égalité entre femmes et hommes sur le marché du travail en Allemagne et en France. Dans un deuxième temps, nous commencerons à aborder les questions relatives à l'acquisition des droits sociaux dans les deux pays, afin de voir en quoi les modes d'acquisition des droits sociaux donnent un accès différencié selon le sexe à la protection sociale. Enfin, la question sera de savoir comment protéger sans désinciter à l'autonomie. C'est en effet l'un des grands défis à relever par les systèmes de protection sociale pour avancer vers davantage d'égalité femmes/hommes.

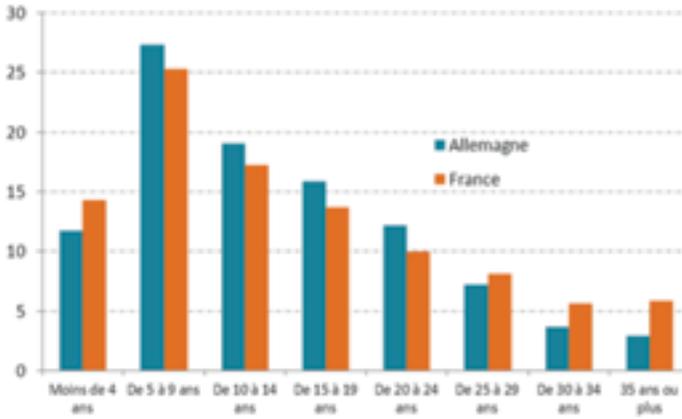
Où en est-on de l'égalité femmes/hommes sur le marché du travail en France et en Allemagne ?

Des comportements démographiques qui changent...

S'agissant d'un cadrage général, les questions démographiques sont évidemment centrales. En Allemagne comme en France, mais c'est vrai dans la plupart des pays développés, les comportements démographiques ont beaucoup changé durant les dernières décennies. Or, en matière de protection sociale, ceux-ci jouent un rôle de premier plan. Le graphique 1 concerne la distribution des divorces selon la durée du mariage. En effet, les systèmes de protection sociale dans les deux pays sont centrés sur le modèle traditionnel d'un couple marié, dans lequel madame ne travaille pas et monsieur travaille, appelé modèle du « *male breadwinner* ». Les systèmes de protection sociale ont été construits de sorte à favoriser le développement de ce modèle. Or, depuis les années 1960-1970 et de façon continue, la sociologie des familles a beaucoup évolué. Les couples ne sont plus stables ; on observe de nombreuses ruptures. Une étude récente de l'INED a montré par exemple que parmi la promotion de mariages des années 1990 en France, à peu près 40 à 45 % d'entre eux se sont soldés par un divorce. Cette question du divorce est dès lors incontournable et fait partie des grands défis qui vont être à relever du point de vue des systèmes de protection sociale.

GRAPHIQUE 1

Distribution des divorces selon la durée du mariage en Allemagne et en France en 2008 (en %)



Sources • Eurostat.

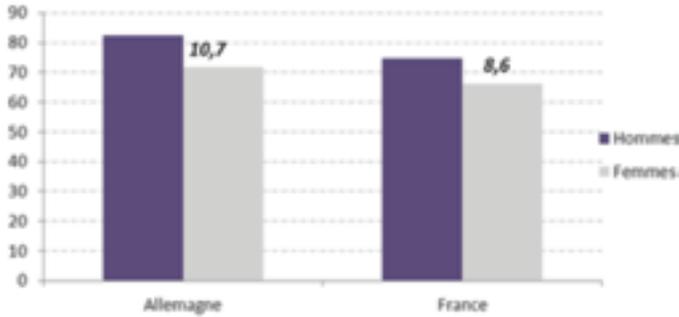
En matière démographique se pose évidemment la question de la fécondité. Ici, les deux pays présentent des résultats extrêmement différents : en Allemagne, le taux de fécondité est très bas (1,36 enfant par femme), alors qu'en France il est très dynamique (2 enfants par femme), et envié par de nombreux pays européens. Par conséquent, la situation sur le marché du travail pour les femmes et pour les hommes et la présence d'enfants ne vont pas jouer de la même manière.

Le marché du travail et ses évolutions

Si on regarde le taux d'activité femmes/hommes, on voit que dans les deux pays, les hommes sont plus actifs que les femmes, mais que globalement, hommes et femmes sont moins actifs en France qu'ils ne le sont en Allemagne. L'autre point donné par le graphique ci-dessous est que l'écart de taux d'activité entre hommes et femmes est plus élevé en Allemagne qu'en France, bien que les Allemandes soient plus actives que les Françaises.

GRAPHIQUE 2

Taux d'activité selon le sexe, 15-64 ans en 2011 (en %)



Sources • Eurostat, Enquête sur les forces de travail (EFT).

L'évolution de l'écart du taux d'activité entre femmes et hommes, c'est-à-dire le taux d'activité des hommes moins celui des femmes, montre dans les deux pays une nette tendance sur une longue période à la réduction de l'écart de taux d'activité entre les sexes, mais cet écart reste plus faible en France qu'en Allemagne, ce qui signifie que du point de vue de la participation au marché du travail, les inégalités sont moins fortes en France qu'elles ne le sont en Allemagne, même si encore une fois les hommes et les femmes en Allemagne sont plus actifs.

S'agissant du taux d'emploi selon le nombre d'enfants, l'arrivée des enfants au cours de la formation de la famille pèse sur l'activité des femmes et non sur l'activité des hommes. Ce phénomène concerne la plupart des pays de l'OCDE. À partir du premier enfant, le taux d'emploi des femmes en Allemagne baisse beaucoup, puis davantage à partir du deuxième enfant, et de façon extrêmement marquée à partir du troisième enfant. En France, la chute du taux d'emploi apparaît essentiellement à partir du troisième enfant. Jeanne Fagnani reviendra certainement sur les politiques familiales et sociales et l'environnement institutionnel qui permettent aux femmes de travailler dans les deux pays, qui sont très différents, mais aussi sur les aspects culturels de ce que peut être l'image d'une mère qui travaille dans les deux pays.

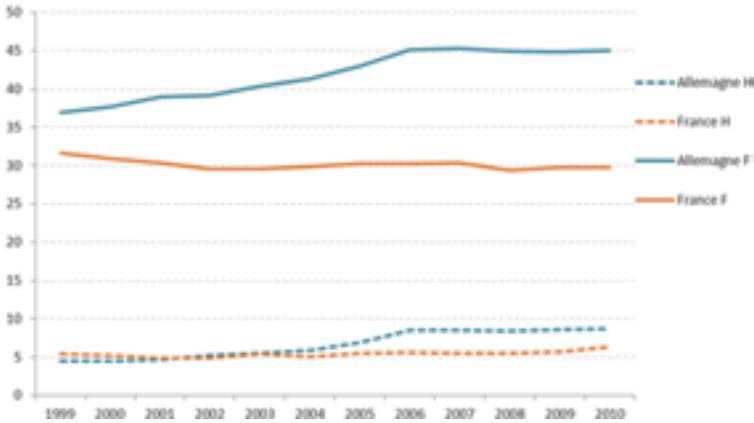
L'âge du plus jeune enfant pèse également beaucoup sur le taux d'emploi des femmes : plus l'enfant est jeune, moins il est pris en charge par le système scolaire et plus la mère doit dégager du temps pour s'en occuper, puisqu'en France comme en Allemagne, les tâches familiales et domestiques sont pour l'essentiel effectuées par les femmes et la participation des hommes est faible et stable. Cette division sexuée du travail affecte beaucoup les parcours professionnels des Françaises comme des Allemandes. Lorsque l'enfant a moins de six ans, dans les deux pays, les taux d'emploi des mères sont plus faibles, mais ce phénomène est beaucoup plus marqué en Allemagne qu'en France.

L'autre grande caractéristique des inégalités de sexe sur le marché du travail réside dans le fait qu'en France comme en Allemagne, les femmes sont davantage affectées par le temps partiel que les hommes. Il est donc extrêmement difficile pour les femmes de conduire une carrière à égalité avec les hommes alors qu'elles ont un temps de travail réduit par rapport à eux. Le graphique 3 montre que, dans les deux pays, les femmes sont davantage affectées par le temps partiel que les hommes. On observe par ailleurs la forte hausse du taux d'emploi à temps partiel en Allemagne à partir du début des années 2000, pour les hommes comme pour les femmes, mais pour les femmes plus que pour les hommes, ce qui n'est pas le cas en France puisque la courbe est plate dans les deux cas. Cette évolution n'est pas sans lien

avec les différentes réformes du marché du travail en Allemagne, qui ont beaucoup incité à la création d'emplois à temps partiel et d'emplois précaires à temps très réduit.

GRAPHIQUE 3

Évolution du taux d'emploi à temps partiel selon le sexe (15-64 ans)

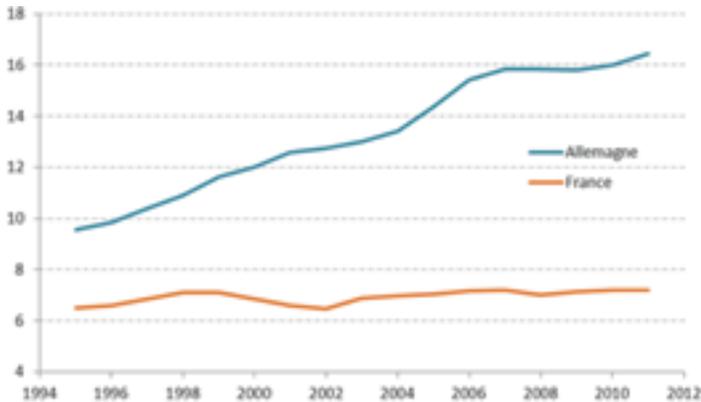


Sources • Eurostat, EFT.

Le graphique suivant représente l'écart entre le taux d'emploi et le taux d'emploi en équivalent temps plein, c'est-à-dire un taux d'emploi tenant compte de la durée du travail. Cet écart augmente très fortement en Allemagne à partir des années 2000, ce qui semble indiquer que la croissance de l'emploi en Allemagne a été particulièrement soutenue par la création de contrats à temps partiel.

GRAPHIQUE 4

Écart entre le taux d'emploi et le taux d'emploi en équivalent temps plein en Allemagne et en France – Femmes 15-64 ans



Sources • Eurostat.

Le soutien de l'emploi par les petits boulots

Le tableau ci-dessous montre qu'entre 1999 et 2010, la contribution de l'emploi à temps partiel aux créations d'emplois en Allemagne a été extrêmement importante. Cette participation a davantage concerné les femmes que les hommes. Dès lors, cette forte hausse du travail à temps partiel a été un élément structurant dans l'évolution du marché du travail en Allemagne.

TABLEAU 1

Contribution de la part du temps partiel dans la croissance de l'emploi entre 1999 et 2010 en France et en Allemagne, selon le sexe

En %	Variation de l'emploi total	Contribution de l'emploi à temps partiel à la croissance de l'emploi total	Contribution de l'emploi à temps partiel des femmes à la croissance de l'emploi total
Allemagne	6,1 %	130 %	93 % (soit 70 % des 130 %)
France	12,2 %	21 %	15 % (soit 76 % des 21 %)

Sources • Eurostat.

Besoins de main-d'œuvre qualifiée en Allemagne

L'autre point que l'on peut différencier entre la France et l'Allemagne réside dans les tensions sur le marché du travail qui existent de façon marquée en Allemagne, et de façon beaucoup moins forte en France concernant notamment le travail qualifié. Cela touche particulièrement les femmes : le taux de chômage des femmes qualifiées en Allemagne a fortement baissé ces dernières années, avec un taux inférieur à 3 %. Cela démontre une tension forte sur le marché du travail allemand, du fait d'un besoin de main-d'œuvre qualifiée. Le défi des systèmes de protection sociale et des politiques familiales et sociales va être de faire en sorte que ces femmes qualifiées ne se retirent plus du marché du travail au moment où elles ont un enfant, pour pouvoir satisfaire ce besoin de main-d'œuvre qualifiée.

Acquisition des droits sociaux et liens avec le marché du travail

De part et d'autre du Rhin, les femmes ont des carrières marquées par des interruptions liées à l'arrivée des enfants et à la formation de la famille, du fait de la division sexuée du travail, en France comme en Allemagne. Par conséquent, soit ces femmes s'arrêtent de travailler, soit elles réduisent leur temps de travail. Dans les deux pays également, les femmes sont surreprésentées dans le temps partiel en général et dans le sous-emploi en particulier, ce qui n'est pas la même chose : on peut être à temps partiel sans être en sous-emploi. Mais quoi qu'il en soit, ce temps de travail réduit donne un accès limité au système de protection sociale. En effet, dans les deux pays, le mode d'acquisition des droits sociaux est lié à l'insertion sur le marché du travail, ce qui pèse sur les femmes, qui ont une insertion professionnelle moins continue et de moins grande importance que celle des hommes.

Un autre aspect, qui concentre toutes les inégalités de sexe sur le marché du travail et qui est en lien avec la protection sociale, est l'écart de salaire qui existe entre les femmes et les hommes dans les deux pays. Cet écart de salaire persistant a de multiples facteurs. Tout d'abord, la segmentation du marché du travail : les femmes et les hommes ne travaillent pas dans les mêmes champs d'activité. Or, les champs d'activité dans lesquels les femmes sont surreprésentées sont moins bien rémunérés que ceux dans lesquels les hommes sont surreprésentés, ce qui joue sur l'écart de salaire. S'ajoute à cela la question de la discrimination, lorsque l'écart de salaire repose uniquement sur le fait que les femmes sont des femmes et les hommes sont des hommes. Reste enfin le temps de travail, qui est un élément absolument essentiel de l'écart de salaire femmes/hommes. En France, il explique à peu près la moitié de l'écart de salaire entre les sexes. Il est donc d'une certaine façon le point central de la lutte contre ces écarts. Toujours est-il qu'avec des salaires plus faibles globalement, les femmes accèdent à une protection sociale de plein droit (en tous cas de droit direct) inférieure à celle à laquelle accèdent les hommes.

Précarisation du marché du travail en Allemagne

Un autre phénomène a joué sur le mode d'acquisition des droits sociaux. En Allemagne, à partir des années 2000, le mode de régulation du marché du travail est devenu plus favorable au développement de ce qui est appelé les mini-jobs ou les midi-jobs, qui constituent des emplois à temps partiel donnant lieu à des réductions, voire à des exonérations de cotisations sociales et, par conséquent, à un moindre accès à la protection sociale en retour. Un certain nombre de dispositifs ont également été développés, comme les jobs à 1 euro, qui consistent à essayer de pousser sur le marché du travail des chômeurs de longue durée et qui jouent sur le mode d'insertion dans l'emploi.

Temps partiel et sous-emploi en France

En France, on observe également ce phénomène d'augmentation du sous-emploi et du temps partiel (ce qui encore une fois n'est pas la même chose) sous l'effet de réformes menées au début des années 1990. Des réductions de cotisations sociales ont été mises en place de sorte à inciter à l'embauche de travailleurs à temps partiel, dans le but d'enrichir la croissance en emploi et de contenir le nombre de chômeurs. Cette montée massive du temps partiel a beaucoup affecté les femmes, et en particulier les femmes non qualifiées. Le temps partiel s'est développé sur un segment du marché du travail dans lequel les femmes sont surreprésentées. L'exemple typique est celui de la grande distribution ou des sociétés de nettoyage qui sont extrêmement friandes de contrats à temps partiel et qui se sont engouffrées dans ces réductions de charges. Elles ont ainsi trouvé un mode de régulation *via* le temps partiel et le sous-emploi. Les 35 heures ont permis de supprimer ces réductions de charges et, de fait, d'annuler ces incitations fortes pour les employeurs à embaucher à temps partiel. Pour autant, le temps partiel est resté stable malgré la suppression des exonérations de charges. En France également, le développement du sous-emploi s'est accompagné du développement de politiques sociales qui viennent compléter le sous-emploi, en particulier le revenu de solidarité active (RSA), qui soutient le salaire des travailleurs pauvres. Ce dispositif présente de grandes ambiguïtés du point de vue de l'égalité femmes/hommes, puisqu'il s'agit d'un dispositif familial (qui repose sur le revenu de la famille), mais en même temps individuel, puisqu'il tient compte de l'insertion de chacun sur le marché du travail.

Les inégalités sur le marché du travail pèsent sur les retraites

Toutes ces inégalités sur le marché du travail se retrouvent *in fine* dans les retraites. La France, comme l'Allemagne, présente un écart de pensions de retraites entre les hommes et les femmes. Cet écart se réduit, mais les projections montrent que cette réduction est moins rapide qu'espéré et que subsistent des inégalités du point de vue des pensions de retraite touchées. Cette persistance s'explique par l'écart de salaire mentionné plus haut, qui reste stable depuis les années 1990, ainsi que par le développement du temps partiel, qui reste très élevé pour les femmes et qui, par conséquent, pèse sur les pensions de retraite que ces dernières peuvent percevoir *in fine*.

Les dispositifs qui jouent un rôle du point de vue des retraites sont :

- les minima de pensions (des minima élevés pourront augmenter le niveau de vie des femmes retraitées) ;
- les règles de calcul des pensions (l'âge de départ à la retraite et le nombre d'années de cotisation jouent également, puisque les femmes ont des interruptions de carrière assez marquées, qui pèsent sur leurs droits à la retraite) ;
- les droits conjugaux et les droits familiaux.

Cette question aiguë pointe un problème entre l'incitation et la protection : comment protéger les femmes qui ont ces interruptions de carrière sans en retour continuer à encourager ce mode de division sexuée du travail suivant lequel les femmes s'occupent de la famille ?

Les générations de femmes se succèdent mais ne se ressemblent pas, et les profils des retraitées sont très différents selon leur année de naissance : les femmes nées dans les années 1930 ou 1940 n'ont pas du tout le même profil de carrière que celles nées dans les années 1960, ce qui est beaucoup moins marqué pour les hommes. Le mode d'intégration des femmes sur le marché du travail a été tellement modifié et changé durant les 20 ou 30 dernières années qu'on se retrouve au niveau de la retraite avec des profils et des besoins différents. La question du temps partiel n'est peut-être pas assez prise en compte dans le calcul et le mode d'acquisition des pensions de retraite.

Protéger l'individu ou la famille ?

Le premier défi qui concerne l'égalité femmes/hommes consiste à s'adapter aux transformations du couple. À partir du moment où le couple opte pour une organisation spécialisée (où monsieur travaille et madame ne travaille pas), le coût supporté par la femme est extrêmement important puisqu'*in fine*, elle interrompt sa carrière. Or, la probabilité de divorce est importante. Cela pose donc des problèmes puisqu'il y a un effet continu et irréversible sur l'autonomie et le mode d'émancipation des femmes. Ce problème n'existait pas auparavant : à partir du moment où les couples étaient stables sur leur cycle de vie, l'organisation sexuée pouvait être marquée, cela se ressentait moins sur le mode d'acquisition de droits sociaux puisqu'il était fait pour ce type de situation familiale et protégeait la femme au foyer, même si elle restait dans une situation de dépendance. Là, il y a un véritable décalage entre le mode de vie des individus et le mode d'acquisition des droits sociaux. Ce qui pose la question un peu plus globale des droits familiaux : en France, un certain nombre de droits sont assis sur la famille, la famille étant l'unité première du système de protection sociale. Ce mode d'acquisition pèse sur l'autonomie de l'individu qui est d'une certaine façon noyé dans cette unité qu'est le ménage ou la famille.

Cela pose la question extrêmement complexe de la protection et de l'incitation, parce que dans le même temps nous vivons encore dans des sociétés avec des freins forts à l'émancipation des

femmes, autres que celui du système de protection sociale. Dès lors, supprimer brusquement toute protection pourrait mettre un certain nombre de femmes dans une situation difficile. C'est une chose qu'il nous faut prendre en compte. Nous sommes dans une situation de déséquilibre de ce point de vue. Il faut enfin s'interroger sur l'impôt sur le revenu et son unité, ce qui revient à se poser la question de savoir si les droits doivent être familiaux ou individuels.

Les modifications des comportements matrimoniaux et démographiques (plus de divorces, plus d'unions libres) sont à prendre en compte dans un système de protection sociale plus moderne. La montée en charge des femmes dans le salariat a ouvert un processus d'émancipation des femmes, mais celui-ci est inachevé car associé à une persistance des inégalités entre femmes et hommes. En effet, la division sexuée du travail persiste dans la famille et sur le marché du travail. Par conséquent, il existe une sorte de déséquilibre, une inadéquation des systèmes de protection sociale au mode de vie des individus. Par ailleurs, on observe une grande hétérogénéité des situations des femmes et, partant, des conditions d'inégalités suivant les cohortes et les générations. Il existe des besoins de protection pour des femmes qui se sont mises en couple il y a un certain nombre d'années, qui avaient un mode de division du travail dans la famille défavorable, et qui s'étaient retirées, même momentanément, du marché du travail. Il serait dommageable pour elles de supprimer toutes les protections mises en place pour ce type de famille. En même temps, vouloir continuer à protéger ce type de famille pose la question de la perpétuation d'un mode de division du travail spécialisé dans la famille. Apparaît dès lors le dilemme entre incitation et protection.

Je terminerai par une remarque peut-être un peu provocatrice, mais qui illustre bien mon propos : nous avons l'illusion du pouvoir émancipateur du marché. Les femmes sont entrées dans le salariat en se disant qu'elles allaient ainsi acquérir une autonomie financière. Si ce fait est incontestable, il est tout relatif à l'aune du développement du temps partiel et du sous-emploi. En effet, un travail précaire à temps très réduit, un travail à temps partiel ou une carrière discontinue ne permet pas une émancipation et une autonomie totale des femmes. Le développement de l'union libre dans un contexte de persistance de la division sexuée du travail est défavorable aux femmes. D'un côté, elles perdent la protection qu'elles avaient dans le mariage puisqu'elles optent pour l'union libre et, de l'autre, elles n'ont pas gagné l'égalité totale du point de vue du partage des tâches. Elles sont ainsi pénalisées de ces deux points de vue. J'é mets cette remarque parce qu'en France comme en Allemagne, nous sommes vraiment dans une situation de déséquilibre défavorable à l'égalité et défavorable à la position des femmes. Seule une réflexion profonde sur le mode de fonctionnement de nos organisations économiques et sociales pourra ouvrir à nouveau une perspective égalitaire.

Les politiques familiales en France et en Allemagne : aperçu

Jeanne Fagnani,
Directrice de recherche honoraire au CNRS/IRES

Mon court exposé soulignera quelques-unes des différences et similarités entre les politiques familiales, en France et en Allemagne. Je mettrai l'accent sur les politiques d'aide à l'articulation travail/famille. En conclusion, quelques-unes des tensions et difficultés auxquelles les pouvoirs publics sont actuellement confrontés dans les deux pays seront évoquées.

Différences et similarités

Encadrées dans l'ensemble des politiques sociales et reliées par de multiples passerelles aux politiques de l'emploi, explicites et généreuses en termes de prestations financières, les deux politiques familiales partagent bien des traits communs : elles sont explicites, fortement institutionnalisées et enracinées dans une longue histoire. Rappelons, par exemple, que l'Allemagne a été une pionnière en matière de droit au congé de maternité, mis en place dès 1883 dans le cadre de l'assurance maladie.

Par ailleurs, expressions de la lenteur et des difficultés des institutions dans les deux pays à s'adapter aux mutations familiales et à évoluer en phase avec l'évolution du statut économique et social des femmes, les deux systèmes fiscaux, qui pratiquent l'imposition conjointe¹, continuent d'avantager les familles avec un seul pourvoyeur de ressources et ceci quel que soit le niveau de revenu des ménages : en Allemagne, de façon plus accentuée, avec le quotient conjugal² qui favorise le modèle du « *male breadwinner* » (modèle de l'homme principal pourvoyeur de ressources de la famille). Dans l'Hexagone, les avantages fiscaux bénéficient en priorité aux couples (qu'ils soient mariés ou non) ayant des enfants, en particulier trois ou plus, l'objectif étant de mettre en œuvre le principe de la redistribution horizontale dont les partisans – à droite comme à gauche de l'échiquier politique français – restent nombreux.

1. L'Allemagne, toutefois, offre le choix aux couples mariés entre imposition conjointe et imposition individuelle, ce qui n'est toujours pas le cas de la France.

2. Les revenus du couple marié sont additionnés, puis divisés par deux et taxés communément.

Toutefois, dans le domaine de la politique d'accueil de la petite enfance, la France se démarque de sa voisine (Fagnani, 2012). Des raisons à la fois historiques, institutionnelles et culturelles expliquent que les modalités du partage des responsabilités entre l'État, les familles, le marché et les partenaires sociaux envers les personnes dépendantes soient encore contrastées entre les deux pays.

Des différences importantes existent aussi en ce qui concerne les normes éducatives et les systèmes de valeurs qui président aux comportements et attitudes des femmes par rapport à l'activité professionnelle : en Allemagne, ces normes continuent, contrairement à la France, à limiter l'investissement des mères dans la sphère économique.

Les transferts (fiscalité et prestations) en faveur des familles : deux pays généreux

Les deux pays fournissent des efforts équivalents pour compenser, en partie, par le biais d'une combinaison complexe de dispositifs fiscaux et de prestations familiales, les coûts financiers liés à la présence d'enfants (y compris les allocations pour frais de garde). Selon les dernières données d'Eurostat, l'Allemagne consacrait, en 2009, 10,5 % de ses dépenses de protection sociale à la fonction « Famille/enfants » contre 8,4 % en France. L'Allemagne se distingue par un soutien plus généreux en direction des familles avec un ou deux enfants, alors que la France privilégie les familles nombreuses.

La structure des dépenses en faveur des familles diffère entre les deux pays, l'Allemagne mettant avant tout l'accent sur les transferts financiers (avantages fiscaux et prestations en espèces) et bien moins sur les équipements de la petite enfance. En France, 1,6 % du PIB est en revanche consacré aux dépenses en faveur des modes d'accueil de la petite enfance, contre 0,77 % en Allemagne (OCDE, 2007). Les dépenses par enfant âgé de moins de 3 ans dans ce domaine sont en effet plus élevées en France qu'en Allemagne : respectivement 4 000 dollars (convertis en parité de pouvoir d'achat), contre 3 000 en Allemagne (OCDE, 2011). Ces écarts reflètent le poids du passé : la politique familiale allemande a longtemps soutenu et promu le modèle du *male breadwinner*, où l'homme travaillait à temps plein, les mères étant incitées à se retirer du marché du travail à la suite d'une naissance et à se consacrer à l'éducation des enfants, du moins jusqu'à ce qu'ils soient scolarisés.

Les dépenses en faveur des politiques d'accueil de la petite enfance ont toutefois significativement augmenté dans les deux pays depuis les années 1990.

Des efforts significatifs en Allemagne et en France depuis les années 1990 en faveur des structures d'accueil des jeunes enfants

Au sein de l'Union européenne, dans le domaine des infrastructures d'accueil de la petite enfance et des prestations visant à diminuer les frais de garde des familles, la France figure dans le peloton de tête en compagnie des pays scandinaves. Dans les anciens *Länder*, par contre, en dépit d'avancées significatives depuis les années 1990 (tableau 1), les lacunes dans ce domaine restent importantes, du moins en ce qui concerne les enfants âgés de moins de 3 ans. En outre, la quasi-majorité de ces enfants sont pris en charge à temps partiel seulement et les équipements disposent rarement d'une cantine.

TABLEAU 1

Pourcentage d'enfants de moins de 3 ans pris en charge par une structure d'accueil collectif ou par une assistante maternelle subventionnée en Allemagne : évolution 1994-2011

	1994	2011
Allemagne	6,3	25,4
Anciens <i>Länder</i>	2,2	20,0*
Nouveaux <i>Länder</i>	41,3	49,0*
Berlin	-	42,0

Sources • Destatis, 2011. * Sans Berlin.

Dans les nouveaux *Länder*, cette proportion reste nettement plus élevée du fait de l'héritage des politiques menées par l'ex-République démocratique allemande (RDA), qui encourageait les mères à être présentes sur le marché du travail.

En Allemagne, concernant les enfants âgés de 3 à 6 ans, la situation s'est nettement améliorée : après la réunification, suite aux négociations et aux polémiques provoquées par la question de la législation sur l'avortement et à son application fort restrictive en Allemagne de l'Ouest, et grâce à une décision de la Cour constitutionnelle, le gouvernement d'Helmut Kohl dut introduire – à titre de compensation – des réformes concernant l'accueil des enfants de cette tranche d'âge dans les jardins d'enfants (*Kindergarten*). La loi de 1996 obligea ainsi les collectivités locales à offrir une place à tout enfant de cet âge dans un jardin d'enfants, les *Länder* étant tenus d'accorder des subventions aux communes pour leur permettre d'accomplir cette tâche. La loi de 1996 permet, depuis 1999, à presque tous les enfants âgés de 3 à 6 ans d'être accueillis dans des jardins d'enfants, le plus souvent gérés par des associations sans but lucratif.

Cette politique, résolument engagée sur la voie des réformes, atteint son point d'orgue avec l'adoption d'un nouveau congé parental en 2006.

En Allemagne, les modalités de participation des femmes au marché du travail sont différentes de celles des Françaises

Concernant le comportement des femmes sur le marché du travail, la base de données sur la famille de l'OCDE montre que, parmi les couples ayant un enfant de moins de 6 ans, le modèle qui domine en France est celui où les deux parents travaillent à temps plein (38,4 %), alors qu'en Allemagne, le modèle dominant (34,7 %) est celui où l'homme travaille à temps plein et la femme à temps partiel. La proportion des couples où la femme ne travaille pas a toutefois beaucoup diminué depuis les années 1990, pour atteindre 31,8 %.

TABLEAU 2

Caractéristiques d'emploi des couples ayant un enfant de moins de 6 ans (2007, en %)

	Les deux travaillent à plein temps	Homme à temps plein, femme à temps partiel	Homme à temps plein, femme ne travaille pas
Allemagne	19,0	34,7	31,8
France	38,4	21,8	29,6

Sources • OCDE, *Family Database* 2010.

L'âge du benjamin et le nombre d'enfants restent des variables discriminantes du taux d'emploi des femmes dans les deux pays. Toutefois, le taux d'emploi des mères de deux enfants dont le benjamin est âgé de moins de 6 ans, par exemple, est de 71 % en France contre 54 % en Allemagne, selon l'enquête « Forces du travail » d'Eurostat de 2010. En outre, parmi elles, 74 % travaillent à temps partiel contre seulement 41 % en France.

Bien que l'Allemagne ait entrepris des réformes significatives ces 10 dernières années (Fagnani, 2010, Fagnani, 2012), marquées par un certain volontarisme politique, on observe que les normes éducatives traditionnelles influencent encore les modalités de participation des femmes au marché du travail. La hausse du taux d'emploi en Allemagne, chez les mères en particulier, a été due uniquement à la croissance du travail à temps partiel, tant on reste réticent à l'idée qu'un enfant puisse être confié toute la journée, comme en France, à des structures d'accueil ou à une assistante maternelle. Une récente enquête de l'Institut für Demoskopie d'Allensbach (IfD) indique que même parmi les jeunes couples, c'est-à-dire les parents qui ont un enfant âgé de moins de 6 ans, 66 % considèrent préférable que la mère d'un jeune enfant travaille à temps partiel, même si elle a un métier intéressant, et 16 % estiment préférable qu'elle travaille à temps plein, cet écart étant tout à fait révélateur des injonctions qui pèsent sur les mères de jeunes enfants.

En revanche, en France – comme autrefois en RDA – il est parfaitement accepté socialement qu'un enfant de moins de trois ans soit accueilli toute la journée dans un équipement collectif pendant que ses parents travaillent. Sa socialisation précoce est même valorisée, en particulier dans les couches moyennes instruites. Près de la moitié des enfants de moins de 3 ans sont ainsi pris en charge par des modes d'accueil formels, à plein temps, avec une cantine et des horaires de plus en plus flexibles en raison de l'extension des horaires d'ouverture (Boyer, 2012). Des progrès significatifs ont aussi été réalisés en matière de professionnalisation des assistantes maternelles en France (niveau de qualification, formation continue...), alors qu'en Allemagne, les disparités entre les *Länder* sont importantes dans ce domaine. Les assistantes maternelles y sont généralement moins encadrées et supervisées par les pouvoirs publics.

On observe dans les deux pays des inégalités sociales en matière d'accès aux modes d'accueil formels des jeunes enfants, la pénurie de places d'accueil étant plus importante en France qu'en Allemagne, du fait de l'accroissement du nombre des naissances durant la dernière décennie et d'une demande élevée.

Congés parentaux : changement paradigmatique en Allemagne, immobilisme en France

Dans le domaine des congés parentaux, des réformes décisives furent adoptées en Allemagne par la grande coalition arrivée au pouvoir en 2006. Inspiré du modèle suédois et poursuivant les mêmes objectifs, entré en vigueur en janvier 2007, le nouveau dispositif accorde une prestation de substitution (*Elterngeld*) correspondant à 67 % du dernier salaire net (plafonnée à 1 800 euros nets par mois), pendant un an, au parent qui interrompt son activité professionnelle. À l'instar du modèle suédois, une incitation au recours à ce congé par les pères a été introduite sous la forme d'une augmentation de la durée de rémunération accordée aux parents, soit 14 mois au total en cas de partage entre les deux parents. Pour éviter de pénaliser les bas salaires (inférieurs à 1 000 euros nets par mois), le législateur a augmenté le taux de remplacement de leurs revenus professionnels. Tous ceux qui occupaient un emploi – quel que soit leur statut professionnel – sont éligibles. Un minimum de 300 euros est accordé aux parents qui ne travaillaient pas avant la naissance, soit un montant équivalent aux prestations versées par le régime d'assurance chômage.

Pour inciter les bénéficiaires à ne pas rompre tout lien avec le marché du travail, la prestation est cumulable avec une activité professionnelle d'une durée maximum de 30 heures par semaine (dans ce cas, l'allocation est réduite en fonction du nombre d'heures travaillées). En conséquence, les femmes sont incitées à travailler à temps plein avant la naissance de l'enfant pour minimiser la perte de revenu professionnel lors du congé parental. Le parent concerné peut, comme auparavant, bénéficier d'un congé parental d'une durée de trois ans (*Elternzeit*), qui garantit le retour à l'emploi. Ce congé peut toutefois être fractionné jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant.

Pour encourager les parents à avoir rapidement un autre enfant (un intervalle court entre les naissances augmentant la probabilité d'avoir un enfant supplémentaire), le montant de l'*Elterngeld* est augmenté de 10 % si un enfant naît durant la période de 24 mois suivant la naissance du précédent.

Ce dispositif est flexible et peut donner lieu à différents arrangements entre les conjoints. Les parents peuvent, par exemple, partager le temps durant lequel ils perçoivent la prestation : soit en même temps (la durée totale de chacun est alors de sept mois), soit à la suite l'un de l'autre.

Dans ce domaine, en France, toutes les tentatives de réforme ont en revanche échoué. Un congé plus court et mieux rémunéré exigerait en effet que l'on augmente significativement le nombre de places dans les structures d'accueil collectif et individuel. Une prestation forfaitaire, le « complément de libre choix d'activité » (CLCA), est donc versée pendant trois ans aux personnes ayant deux enfants ou plus (six mois aux parents ayant un seul enfant), quels que soient les revenus antérieurs si elles interrompent ou réduisent leur activité professionnelle. Sans surprise, 98 % des bénéficiaires de cette prestation sont des femmes. Or ce dispositif peut s'avérer pénalisant en ce qui concerne leurs perspectives professionnelles, ou tout simplement pour réintégrer le marché du travail à l'issue du congé.

Tensions et dilemmes : des arbitrages difficiles

En France comme en Allemagne, dans un contexte de restrictions budgétaires, les arbitrages financiers s'avèrent difficiles et la question d'une nouvelle hiérarchie des objectifs que l'on souhaite poursuivre se pose avec une grande acuité.

Comment, en effet, à la fois 1) augmenter l'offre d'accueil pour satisfaire une demande croissante et promouvoir l'égalité d'accès des femmes et des hommes au marché du travail, 2) accroître les subventions publiques pour limiter les frais de garde afin de permettre aux ménages ayant des revenus modestes (en particulier les femmes du fait de la persistance de la division sexuelle du travail au sein des couples) de poursuivre leur activité professionnelle, 3) encourager la professionnalisation des assistantes maternelles en améliorant leur formation et en augmentant leur rémunération et 4) préserver la qualité de l'accueil dans les équipements collectifs alors que les deux pays sont confrontés à une pénurie de personnel qualifié dans ce secteur ? Tels sont quelques-uns des défis que les responsables et décideurs des politiques familiales dans les deux pays devront affronter et tenter de résoudre.

BIBLIOGRAPHIE

- Borderies F.**, *L'offre d'accueil des jeunes enfants de moins de 3 ans en 2010*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Études et Résultats n° 803, Paris, 2012
- Boyer D. (éd.)**, *L'accueil du jeune enfant en 2010, données statistiques*, Observatoire national de la petite enfance, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Paris, 2012
- Fagnani J.**, « Les réformes de la politique familiale en Allemagne : l'enjeu démographique ». In Clouet L. M., Stark H. (éds), *Radioscopies de l'Allemagne 2010*, Éd. de l'IFRI, Paris, 2010, p. 249-266
- Fagnani J.**, « Recent Reforms in Childcare and Family Policies in France and Germany: What Was at Stake? », *Children and Youth Services Review* [en ligne], 2012, vol. 34, n° 3, p. 509-516. Disponible sur : www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0190740911003768 [consulté le 30/11/2012]
- OCDE**, *OECD Family Database* [en ligne], OCDE, Paris, 2012. Disponible sur : www.oecd.org/els/social/family/database [consulté le 30/11/2012]
- Vanovermeir S.**, *L'accueil des jeunes enfants : axe majeur de la politique familiale française depuis les années 1970*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Dossier Solidarité et Santé n° 31, Paris, 2012

Conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : les défis allemands

Katharina Spieß

Responsable du département politique de l'éducation à l'Institut allemand de recherche économique, DIW Berlin

Je présenterai ci-dessous les défis allemands en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de manière détaillée et d'un point de vue plutôt économique. Je commencerai par situer le problème dans le contexte international, ce qui fera apparaître quels sont précisément les enjeux en Allemagne. Si l'on considère les taux d'emploi des femmes, respectivement avec et sans enfants, on voit qu'en Allemagne et en particulier dans les *Länder* de l'Ouest, l'écart entre ces deux taux est très important. Il est de près de 14 %, soit un taux nettement plus élevé qu'en France, où il n'est que de 9 %. De même, dans les États de l'UE, la moyenne n'est que de 11 %. Si un nombre relativement important de femmes sans enfants travaillent en Allemagne, il reste difficile pour les mères d'avoir une activité professionnelle. Pour les mères de jeunes enfants, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un enjeu particulièrement important. Pour les mères allemandes ayant des enfants de moins de 3 ans, l'OCDE indique un taux d'activité professionnelle de près de 58 %. Mais si l'on corrige ce chiffre en prenant en compte les mères en congé parental, ce taux tombe à 30 %. L'Allemagne présente ainsi, en comparaison internationale, un taux d'activité professionnelle des mères de très jeunes enfants particulièrement bas. À titre d'exemple, il est de plus de 80 % en Slovénie et au Danemark.

Activité professionnelle des mères

En Allemagne, le taux d'emploi des mères augmente toutefois avec l'âge de leur benjamin. Il est très bas chez les mères de jeunes enfants ; il atteint 60 % chez celles qui ont des enfants de 5 à 6 ans, et seulement 70 % chez celles qui ont des enfants de 10 à 14 ans. Il faut toutefois avoir à l'esprit que ces taux sont des moyennes calculées sur l'ensemble du pays. Or, dans les *Länder* de l'Est, le taux d'activité professionnelle des femmes est très supérieur à la moyenne des *Länder* de l'Ouest. Chez les hommes, les taux d'activité professionnelle ne diffèrent pas en fonction de l'âge du plus jeune des enfants. Ils restent très élevés, quel que soit cet âge. Une grande part de l'activité professionnelle des mères allemandes correspond à des emplois à temps partiel, choisis en particulier dans l'Ouest du pays afin de rendre compatibles emploi et vie familiale. Ainsi, 84 % des mères au total citent la prise en charge d'enfants ou de

personnes dépendantes comme étant la raison de leur temps partiel. Dans les *Länder* de l'Ouest, leur part est même de près de 89 %, tandis qu'elle n'est que de 52 % dans les *Länder* de l'Est. Dans ces derniers, 37 % des femmes travaillent à temps partiel car elles ne trouvent pas d'emploi à temps plein. Dans l'Ouest de l'Allemagne, elles ne sont en revanche que 5 % à être dans ce cas. Concilier tâches familiales et activité professionnelle constitue donc de toute évidence un défi. Si l'on interroge des mères sans activité professionnelle sur leurs intentions en la matière, les mères de l'Ouest de l'Allemagne ayant des enfants de moins de 3 ans déclarent à près de 81 % souhaiter prendre un emploi dans les cinq ans. Ce taux diminue un peu à mesure que les enfants grandissent car davantage de mères sont déjà effectivement sur le marché de l'emploi et qu'il reste plutôt celles qui sont moins désireuses d'avoir une activité professionnelle. Il faut toutefois constater que la part des jeunes mères souhaitant travailler est globalement très élevée et qu'elle a fortement augmenté au cours des dernières années. Dans l'Est du pays, on note chez les mères ayant des enfants de moins de 3 ans une légère baisse de l'envie de travailler, ce qui tient sans doute à un certain rapprochement avec le modèle de l'Ouest. Mais, à l'Est également, le souhait de travailler augmente chez les mères d'enfants en âge d'aller au jardin d'enfants (*Kindergarten*). La part des mères ayant l'intention de travailler est globalement plus élevée dans l'Est que dans l'Ouest de l'Allemagne.

Mesures de politique familiale

La politique familiale allemande a longtemps été basée sur le modèle dit du « *male breadwinner* », qui considère l'homme comme le principal pourvoyeur de revenu du ménage. Mais les choses ont quelque peu évolué sur ce point. Depuis les années 1990, d'abord avec la coalition SPD-Verts puis avec la Grande Coalition, la politique familiale s'est explicitement concentrée sur une meilleure conciliation, dans une logique de libre choix. Contrairement aux années précédentes, cette préoccupation est devenue le but explicite de la politique familiale allemande. En effet, les textes législatifs mentionnent explicitement et à plusieurs reprises cet objectif ainsi que ses justifications, ce qui est une première. La notion de conciliation successive a cédé la place à celle de conciliation simultanée, autrement dit, à la possibilité d'avoir une activité professionnelle et de s'occuper d'enfants dans le même temps. Dans le contexte de la Grande Coalition a été forgé le concept de politique familiale durable. À la différence des politiques familiales précédentes, celle-ci se donne des objectifs explicites – dont celui d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Nommer ainsi des objectifs constitue un risque dans la mesure où une politique qui se fixe des objectifs concrets peut être évaluée à l'aune de ceux-ci. Outre le thème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ceux de la stabilité économique des familles, de la promotion des enfants et de la satisfaction du désir d'enfants sont également importants. Afin de répondre à ces enjeux de politique familiale durable, l'Allemagne a pris ces dernières années diverses mesures. Pour les parents de très jeunes enfants, l'allocation parentale (*Eltterngeld*) a été introduite. Pour les enfants de 1 à 6 ans, il existe un système de prise en charge des enfants, financé par des fonds publics. Ce dispositif a été consolidé et il est prévu de continuer à le faire. Autre volet important : l'accueil des jeunes écoliers, en particulier dans des établissements qui les prennent en charge toute la journée. Le développement d'offres scolaires de ce type a lui aussi été encouragé ces dernières années.

Quand on parle des défis en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, il convient d'évoquer aussi, outre la compatibilité entre activité professionnelle et enfants, la conciliation entre emploi et aide aux personnes dépendantes. Cette problématique est particulièrement importante dans une société marquée par le changement démographique, mais je ne la développerai pas ici.

L'Allemagne dispose d'environ 148 mesures de politique familiale au total, ce qui représente environ 123 milliards d'euros par an. Environ 46 milliards d'euros concernent des dispositifs fiscaux, 27 milliards correspondent à des mesures liées à l'assurance sociale et environ 25 milliards d'euros sont consacrés à des prestations en espèces et en nature. 72,5 milliards d'euros correspondent en outre à des prestations versées aux couples mariés. S'agit-il en l'occurrence de prestations de politique familiale ? Cette question fait régulièrement débat, ces prestations étant conditionnées par le mariage et non par la famille : ainsi, des couples mariés sans enfants bénéficient eux aussi du quotient conjugal.

L'ensemble des mesures du dispositif de politique familiale est une construction historique. Les objectifs ont été très divers mais, pendant des années, la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle n'était pas une préoccupation. Il n'est donc pas surprenant que certaines de ces mesures aillent parfois à l'encontre de cet objectif. Deux exemples de ce problème :

- il existe en Allemagne une allocation « pour enfant » (*Kindergeld*) dont le montant a été régulièrement augmenté ces dernières années. Ce dispositif est un instrument très important de la politique familiale. Diverses simulations ou évaluations *ex post* sur la situation économique des familles font apparaître que ces augmentations de l'allocation pour enfant ont un impact négatif sur l'offre et le volume de travail des mères. L'exemple d'une réforme de 1996-97 le montre bien : celle-ci a conduit à un repli du temps de travail des mères d'environ une heure par semaine ;
- le quotient conjugal est un autre exemple de cette contradiction. En Allemagne, le modèle fiscal est centré sur le mariage et non sur la famille. Des voix s'élèvent régulièrement pour demander un passage à un quotient familial tel que celui qui existe en France. Plusieurs simulations montrent que la participation des femmes au marché de l'emploi et leur volume de travail augmenteraient effectivement si l'on passait du quotient conjugal au quotient familial, mais cet effet serait très ténu. Le passage à une imposition individuelle aurait en revanche vraiment un impact notable sur la participation des femmes au marché du travail. Dans cette hypothèse, les simulations montrent des hausses très importantes de l'offre et du volume de travail.

Allocation parentale (*Elterngeld*)

L'introduction de l'allocation parentale est un exemple de mesure visant très concrètement une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Jusqu'en 2007, il existait en Allemagne une allocation dite « d'éducation » (*Erziehungsgeld*) qui permettait dans les grandes lignes de percevoir 300 euros par mois au maximum pendant deux ans. Cette prestation dépendait des revenus. Pour les six premiers mois, le plafond de revenus était plus élevé que pour les 18 mois suivants. Le congé parental (*Elternzeit*), aujourd'hui d'une durée de trois ans, a été régulièrement étendu ces 20 dernières années, pour passer d'une durée de six mois à une durée de trois ans. Des études micro-économiques montrent que la part des femmes retournant vers l'emploi a progressivement diminué de ce fait. Avec l'extension du congé parental et les modifications de l'allocation d'éducation, de moins en moins de mères ont réintégré le marché de l'emploi.

En 2007, l'allocation d'éducation a été remplacée par l'allocation parentale, qui correspond à un paradigme complètement différent. On est en effet passé d'une logique d'aide à une prestation de remplacement du salaire. 67 % du revenu net sont couverts, avec toutefois un plancher de 300 euros et un plafond de 1 800 euros. La durée maximum de perception de cette prestation a été réduite de 24 à 14 mois. Une composante dite « du conjoint » a en outre été introduite, comme cela existe aussi dans les pays scandinaves. Cela signifie que les

deux conjoints doivent prendre un congé parental pour avoir droit aux 14 mois pleins. Ainsi, l'un peut par exemple demander 12 mois et l'autre 2. Si un seul des deux parents touche l'allocation parentale, deux mois de droits disparaissent. Si l'on examine la justification légale de ce dispositif, on constate que la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ainsi que la stabilité économique des familles constituaient des objectifs très importants au moment de son introduction. En revanche, l'augmentation du taux de natalité ne figurait pas parmi les objectifs cités – même si, dans les débats sur la politique sociale, cette prestation était toujours associée à cet enjeu.

L'Institut allemand de recherche économique (DIW) de Berlin, dont je fais partie, a réalisé récemment la troisième évaluation de l'allocation parentale. Les travaux de ce type reposent sur un principe de politique familiale durable consistant à évaluer régulièrement toutes les nouvelles mesures prises dans ce domaine. Nous avons examiné l'allocation parentale du point de vue de la stabilité économique des familles et de l'incitation à travailler pour les mères. Nous avons étudié dans quelle mesure la probabilité que les femmes prennent une activité professionnelle à temps partiel ou à plein temps dans la deuxième année de leur enfant change « en lien avec l'allocation parentale ». L'évaluation s'appuie sur des modèles de microsimulation permettant d'identifier les effets de causalité et d'écarter toutes les autres tendances.

Les résultats de cette étude montrent que l'allocation parentale contribue à la stabilité économique des familles et qu'elle a entraîné une hausse du taux d'activité professionnelle, en lien avec la perception de cette allocation. Mais sur ce dernier point, l'impact varie selon les catégories de femmes. Pour les mères isolées et les mères de deux enfants au sein de ménages à bas revenus par exemple, on observe en particulier une hausse sensible du taux de travail à plein temps. Cette hausse est respectivement de 15 % et 13 %. Elle est très significative en termes de stabilité de carrière. On observe globalement des effets positifs dans l'Est de l'Allemagne, ce qui s'explique par le niveau nettement inférieur des revenus. On constate une incidence plus faible chez les mères ayant les revenus les plus élevés, ce qui tient aussi au fait qu'elles ne percevaient déjà pas d'allocation d'éducation (*Erziehungsgeld*) avant la réforme ayant introduit l'allocation parentale. On peut globalement constater que cette réforme a pour la première fois inversé la tendance et que la part des mères ayant repris un travail après la naissance d'un enfant a augmenté alors que, pendant des années, les réformes avaient plutôt conduit à réduire leur taux de retour à l'emploi. Dans notre évaluation de l'allocation parentale, nous nous sommes par ailleurs demandé si cette prestation contribue effectivement à ce que davantage de pères participent à l'éducation de leurs enfants – on suppose souvent en Allemagne que les pères utilisent le congé parental par exemple pour prendre des vacances avec l'ensemble de leur famille et non pour permettre aux mères de reprendre le travail. On constate d'abord que, depuis la réforme, la part des pères prenant un congé parental a connu une hausse significative. Ce taux est passé de 3 % avec l'allocation d'éducation à 24 % actuellement avec l'allocation parentale. On peut bien sûr tout de même se demander ce que les pères font pendant ce congé. Dans notre étude, nous avons pu constater que les pères en congé parental consacrent nettement plus d'heures que les autres à s'occuper de leurs enfants. On note sept heures par jour pour les premiers, contre trois heures pour les seconds, soit quatre heures de plus par jour passées avec leurs enfants pour les pères en congé parental. On remarque aussi que les mères dont le conjoint est en congé parental consacrent moins de temps à s'occuper des enfants que les autres mères, soit 7 heures contre 12 heures par jour. Notre étude montre également que les mères dont le conjoint est en congé parental regagnent nettement plus vite le marché de l'emploi. D'une manière générale, on ne peut donc en aucun cas affirmer que le congé parental n'entraîne pas aussi une participation accrue des pères au travail d'éducation et d'accompagnement des enfants.

Prise en charge des enfants en journée

La politique familiale durable vise aussi à ce que, à l'issue du congé parental, les parents aient davantage recours aux systèmes d'accueil des enfants en journée financés par les pouvoirs publics. Il s'agit donc de développer des structures d'accueil en journée financées par l'État, en particulier pour les enfants de moins de 3 ans. En Allemagne, faire garder de jeunes enfants n'est pas une tradition. Dans les grands *Länder* de l'Ouest, on ne comptait il y a 20 ans encore qu'une place en crèche pour 100 enfants. Dans cette zone, le taux frôle maintenant la barre des 20 %. Dans les villes-États (Brême, Hambourg et Berlin), la situation a toujours été meilleure. Mais là aussi, une légère hausse a eu lieu ces dernières années, et le taux d'utilisation est maintenant de près de 34 %. Dans les *Länder* de l'Est, ce taux a toujours été nettement plus élevé du fait de l'histoire de la RDA. S'il y a eu un léger fléchissement au changement de millénaire, 46 % des enfants de moins de 3 ans sont néanmoins gardés aujourd'hui dans une structure d'accueil. On peut donc dire que dans l'Est de l'Allemagne, pratiquement un enfant sur deux dispose d'une place en crèche. Pour les enfants en âge d'aller au jardin d'enfants (3 à 6 ans), le taux d'accueil a toujours été assez élevé. Depuis 1996, la loi prévoit en outre un droit à une place en jardin d'enfants. Cela apparaît aussi dans les chiffres, puisque toutes les régions d'Allemagne atteignent pratiquement la barre des 100 % pour cette tranche d'âge. Ce droit ne vaut toutefois que pour quatre heures par jour. Cela ne permet pas toujours de se consacrer par ailleurs à un travail à temps partiel. De fait, 26 % des places en jardin d'enfants sont limitées à moins de cinq heures par jour. Pour 13 % des places, l'accueil est en outre prévu le matin et l'après-midi, ce qui signifie que les enfants ne peuvent en général pas déjeuner sur place.

Dans le cadre de la politique familiale durable, les responsables de la politique familiale en Allemagne se sont entendus pour développer en particulier la prise en charge des enfants de moins de 3 ans. La loi sur le développement de la prise en charge en journée (*Tagesbetreuungsausbaugesetz*, TAG) de 2005 et la loi sur la promotion de l'enfant (*Kinderförderungsgesetz* – KiföG) de 2008 ont donné des impulsions en ce sens. Pour l'année 2005, l'objectif a été fixé à 20 % de prise en charge, soit 230 000 places en crèche supplémentaires. Pour 2008, l'objectif de développement a été porté à 35 %, ce qui correspondait à la création de 750 000 nouvelles places en cinq ans. La loi KiföG prévoit la mise en place d'un droit à une place d'accueil pour les enfants à partir de l'âge de 1 an. Il y aurait donc ainsi, à côté de l'allocation parentale, un droit à une place dans une structure d'accueil de jour financée par les pouvoirs publics.

Les deux nouvelles lois impliquent une participation financière de l'État fédéral à la prise en charge des enfants, à hauteur de 4 milliards d'euros au total (loi KiföG), ce qui constitue aussi une première dans l'histoire allemande. Ce changement représente une entreprise difficile dans un État fédéral, avec des dispositions correspondantes inscrites dans la Loi fondamentale. Mais des moyens financiers et des modalités de réalisation d'une participation du *Bund* ont toutefois été trouvés. Là encore, l'objectif déclaré consiste en une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Les progrès réalisés en matière de développement des structures d'accueil des enfants, inscrit dans la loi, doivent faire l'objet de rapports. Ces derniers montrent que l'objectif de couverture de 35 % des enfants de moins de 3 ans sera difficile à atteindre dans bien des régions de l'Ouest de l'Allemagne. En 2011, l'Ouest du pays n'était parvenu qu'à un taux de 20 %.

En Allemagne, des experts et des responsables de la politique familiale se demandent par ailleurs s'il y a réellement un lien de causalité entre une prise en charge des enfants financée par la puissance publique et une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Quand de nombreux enfants sont de toute façon souvent gardés de manière informelle, par exemple par les grands-parents ou d'autres personnes, leur argument est qu'un développement de l'accueil en journée ne peut contribuer à cette conciliation. Il existe des

études empiriques sur la question, indiquant bel et bien un lien de cause à effet, montrant ainsi qu'un développement des places d'accueil en journée financées par l'État améliore effectivement la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Un autre défi de taille consiste à accueillir l'après-midi les enfants scolarisés dans le primaire. Là encore, cet accueil est plus développé dans l'Est de l'Allemagne que dans l'Ouest du pays. Ainsi, en Basse-Saxe par exemple, seuls 14 % des enfants scolarisés en primaire sont pris en charge toute la journée, ce qui signifie que 86 % de ces enfants doivent rentrer chez eux pour le repas de midi. Mais le concept d'école en journée complète fait actuellement l'objet d'une promotion importante, et les mesures développées en ce sens sont tout à fait efficaces. Toutefois, le plus grand défi en la matière sera d'assurer le financement à long terme de ces mesures.

Allocation de garde (*Betreuungsgeld*)

Le projet d'introduire une allocation « de garde » est l'une des réformes qui font actuellement l'objet de vifs débats. Il s'agit de verser, à compter de 2013, 100 euros mensuels pour chaque enfant dans sa deuxième année qui ne serait pas accueilli dans un établissement financé par les pouvoirs publics. À partir de 2014, cette allocation doit être de 150 euros mensuels, versés pendant une durée de deux ans. Or, l'introduction de cette prestation irait à l'encontre des mesures déjà mises en place, et dont l'efficacité a été démontrée, visant à inciter les mères à retourner rapidement sur le marché du travail – en particulier pour les catégories à faibles revenus. Si l'on souhaite inciter les parents à concilier vie professionnelle et vie familiale, il faut une politique cohérente, qui se tienne à un objectif et ne prenne pas diverses mesures contradictoires.

Échanges avec la salle

Ambivalences dans les politiques menées en Allemagne et en France

Question de Dominique Rousset

M^{me} Fagnani, que reprenez-vous des ambiguïtés pointées par M^{me} Spieß dans les différentes politiques menées en Allemagne ? M^{me} Spieß précise notamment qu'il faut se méfier des allocations de 100 euros par mois, susceptibles d'être contre-productives par rapport aux réformes mises en place.

Réponse de Jeanne Fagnani

Je crois que M^{me} Spieß a bien expliqué les enjeux sous-jacents à cette proposition de « *Betreuungsgeld* ». Il me semble aussi que celle-ci est le résultat de négociations et compromis au sein de la CDU et entre la CDU et les autres partis politiques de la coalition actuelle, le parti libéral (FDP) et la CSU, branche bavaroise de la CDU, qui a toujours prôné des mesures traditionnelles dans le domaine de la politique familiale, à l'instar de la hiérarchie catholique. L'évêque Mixa d'Augsbourg avait, par exemple, pris violemment et publiquement position contre l'introduction du nouveau congé parental (*Elterngeld*) et avait accusé la ministre de la Famille de l'époque, Ursula von der Leyen, de vouloir faire des femmes « des machines à procréer » (*Gebärmaschinen*). Ces débats sont plus virulents en Allemagne qu'en France.

En France, seules les éventuelles réformes du congé parental d'éducation et de la prestation versée dans ce cadre (le CLCA) suscitent des controverses. En revanche, il existe un large consensus, contrairement à l'Allemagne, au sujet du développement et de l'amélioration des politiques d'accueil de la petite enfance.

Mais la politique familiale française n'est pas non plus exempte de toute ambiguïté, comme en témoigne la coexistence des multiples dispositifs en faveur de l'articulation travail/famille avec de longs congés parentaux qui encouragent les femmes peu qualifiées à interrompre leur activité professionnelle – ou du moins à la réduire – pour s'occuper de leur enfant à leur domicile.

La question des mini-jobs

Question de la salle

Est-ce que les mini-jobs de 400 euros par mois concernent majoritairement les femmes et existe-t-il un complément de la part des municipalités ? Par ailleurs, l'Allemagne connaît-elle comme la France les problèmes de déclarations multiples d'enfants auprès de différentes caisses d'allocations familiales ?

Réponse de Katharina Spieß

Les mini-jobs sont effectivement des emplois très féminins, qui ont d'ailleurs augmenté ces dernières années, mais cela tient aux possibilités juridiques. Les mini-jobs ne sont pas en soi complétés par des subventions versées par les communes. Certaines communes disposent toutefois de programmes de subventions publiques de l'emploi. Mais c'est autre chose, cela n'a rien à voir avec les mini-jobs. Votre troisième question portait sur l'existence en Allemagne d'une fraude aux allocations familiales. Je ne suis certes pas juriste, mais je n'ai jamais entendu parler d'un tel phénomène à grande échelle. Nous avons en Allemagne un modèle complètement différent de ce qui existe en France avec les caisses régionales d'allocations familiales. Chez nous, c'est en principe la caisse familiale rattachée à l'Agence fédérale pour l'emploi qui est chargée de verser l'allocation « pour enfant » (*Kindergeld*). Les grandes entreprises et le service public ont leurs propres caisses d'allocations familiales. Mais chaque salarié est affilié à une caisse et une seule. La caisse d'allocations familiales dont chacun dépend est définie d'emblée, si bien qu'il est impossible de déclarer ses enfants auprès de plusieurs caisses.

Objectifs poursuivis par la ministre Ursula von der Leyen

Question de Jérôme Vignon

M^{me} Fagnani a évoqué Ursula von der Leyen, ministre CDU, donc en principe conservatrice. La politique qu'elle a menée a suscité l'opposition des milieux les plus conservateurs. Ne doit-on pas souligner en toute hypothèse le succès des initiatives prises par M^{me} von der Leyen, capable d'appuyer sa politique sur deux principes empruntés à la droite et à la gauche : un slogan nataliste, plutôt à droite, et un slogan de réconciliation entre vie de famille et vie professionnelle, plutôt à gauche ? Ne doit-elle pas aussi son succès à ce qu'elle a appelé l'« Alliance européenne pour les familles », qui était une manière d'affirmer que la politique familiale ne relève pas seulement de la compétence de l'État, mais aussi des villes, des entreprises et des partenaires sociaux ?

Réponse de Katharina Spieß

Je suis tout à fait d'accord avec vous. Le dernier point de ma présentation visait d'ailleurs à ouvrir la perspective en ce sens ; j'ai voulu montrer que beaucoup de choses ont été faites ces dernières années, ce que je trouve tout à fait sensé du point de vue des objectifs de politique familiale qui ont été énoncés. L'allocation parentale et le développement des crèches, par exemple, en font partie. Toutefois, je ne dirais pas que la politique familiale de ces dernières années soit parvenue à promouvoir les naissances – la natalité étant un phénomène multifactoriel et de long terme. En Allemagne, la natalité reste faible. La situation a peu évolué

sur ce plan, et je ne pense pas qu'elle changera si vite de manière significative car il s'agit de processus de très longue haleine. Mais M^{me} von der Leyen, une ministre de droite, a réussi à la fois à promouvoir le développement des crèches et à satisfaire une clientèle conservatrice ; c'est un fait. Je crois aussi qu'une ministre social-démocrate n'y serait sans doute pas parvenue. Seule une ministre de droite pouvait réussir sur les deux fronts. Mais c'est peut-être aussi ce qui a amené l'Allemagne à devoir accepter le revers de la médaille, avec l'allocation de garde (*Betreuungsgeld*), une idée qui date de l'époque du développement des crèches. Le projet d'allocation de garde a été la contrepartie concédée par M^{me} von der Leyen pour que la CSU accepte le développement des crèches. Et maintenant, la CSU ne cesse de demander cette allocation. Mais l'idée d'allocation de garde a tellement évolué depuis qu'elle peut se conjuguer avec une activité salariée et permet aussi toute forme de prise en charge des enfants en dehors de la famille, pourvu qu'elle ne soit pas financée par l'État. Or en Allemagne, pratiquement toutes les structures d'accueil en journée sont maintenant financées par l'État ; en général, seules les familles ayant des revenus très importants ont les moyens de payer des crèches entièrement privées. L'allocation de garde est donc devenue plutôt une prime incitant à faire appel à une nourrice privée ou à une structure de garde en journée dont la qualité n'est peut-être pas vérifiée. Comme Jeanne Fagnani l'a déjà indiqué, nous avons en effet en Allemagne des lieux d'accueil des enfants en journée qui ne sont pas financés par l'État ; mais d'une manière générale, ce mode de garde n'est pas institutionnalisé et ne fait généralement pas l'objet de contrôles de qualité.

Vers une individualisation de la fiscalité ?

Question de Dominique Rousset

M^{me} Périvier, vous avez évoqué les grandes différences entre la France et l'Allemagne et la nécessité de s'adapter aux transformations du couple. Vous jugez que, malgré des éléments positifs en termes de politique familiale, la France est en retard sur ce point. Est-ce que les initiatives prises en Allemagne sur la fiscalité notamment (séparée ou conjointe dans les couples) vous semblent aller dans la bonne direction ?

Réponse d'Hélène Périvier

Je fais partie des économistes qui soutiennent l'individualisation de l'impôt pour ces raisons. Cela porte l'idée de l'autonomie de l'individu et des femmes dans le couple. Pour autant, cela ne suffit pas car on ne peut pas dire que, du point de vue de l'égalité, l'Allemagne soit plus en avance que la France. Ce qui m'a frappé dans la présentation de l'Allemagne, c'est la différence entre l'Est et l'Ouest du pays. Dès lors, on pourrait se demander si, dans les économies de marché telles qu'elles fonctionnent, il est possible d'aller vers plus d'égalité entre les femmes et les hommes. Si nous ne remettons pas à plat un certain nombre de choses, je crains que nous ayons des difficultés à aller au-delà de ce que nous avons atteint, même si des réformes institutionnelles sont nécessaires. Il faut repenser nos États sociaux dans une perspective d'émancipation individuelle et créer un environnement dans lequel chacune et chacun puisse prendre des décisions en toute connaissance de cause, en pouvant appréhender et juger les risques qu'il ou qu'elle prend, par exemple en optant pour un arrêt d'activité pour raisons familiales.

Financement des structures d'accueil de la petite enfance

Commentaire de la salle

M^{me} Spieß, je voudrais confirmer que le principal problème est de proposer des places en jardin d'enfants (*Kindergarten*). Comme cela a déjà été dit, je viens du Bade-Wurtemberg, un *Land* riche. Vous avez souligné que l'État fédéral participe désormais financièrement à la création de places en jardin d'enfants. Mais le problème, c'est qu'il ne s'engage que dans les coûts de construction d'une telle structure. Ce qui se passe ensuite dans ce *Kindergarten*, autrement dit, qui paie les salaires du personnel et l'entretien du lieu, c'est une autre question. Cela dissuade nombre de communes de construire des jardins d'enfants. Par conséquent, les fonds versés par l'État fédéral et le *Land* ne sont pas utilisés car les communes ne savent pas comment elles pourraient ensuite financer le fonctionnement des structures.

Réponse de Katharina Spieß

C'est une question passionnante, qui met surtout en lumière une spécificité allemande. Vous savez certainement aussi bien que moi que l'État fédéral ne peut contribuer aux coûts de personnel car notre constitution ne l'y autorise pas. C'est pourquoi l'État fédéral et les *Länder* s'étaient entendus pour que soit augmentée la part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) revenant aux *Länder* et pour que ceux-ci reversent l'excédent aux communes. Mais cela ne fonctionne que si le *Land* veut bien jouer le jeu. J'aimerais aussi rappeler que M^{me} von der Leyen avait à l'époque fait une autre proposition, élaborée en concertation avec des constitutionnalistes et des économistes. Il s'agissait de trouver une solution consistant en l'émission par l'État fédéral de chèques pour la garde d'enfants (*Kinderbetreuungsgutscheine*). Cette option, compatible avec notre constitution, aurait permis à l'État fédéral de subventionner la garde en crèche. Finalement, ce sont les *Länder* et les communes qui ont rejeté ce dispositif. Les *Länder* ont dès lors gardé le pouvoir de décider s'ils reversent les fonds aux communes ou non. Demeure aussi la question de savoir comment économiser à long terme, dans une logique de développement durable, des coûts de personnel. Au fond, les communes ayant refusé à l'époque la solution proposée, elles ont elles aussi une part de responsabilité dans ce problème.

FRANCE-ALLEMAGNE, CONVERGENCE OU DIVERGENCE ?

La table ronde finale a donné l'occasion à **Monika Queisser, Anne-Marie Brocas, Jérôme Vignon** et **Bert Rürup** d'évoquer les similitudes et les divergences franco-allemandes dans le domaine de la protection sociale.

L'échange a porté sur des sujets aussi divers que la compétitivité économique des deux pays, le rôle de l'Union européenne, l'emploi féminin, l'introduction d'un salaire minimum en Allemagne, la question de l'employabilité et la situation de l'assurance maladie. Il a aussi abordé la question de l'élaboration d'une stratégie commune aux deux pays.

Table ronde

Participent à la table ronde :

Anne-Marie Brocas

Inspection générale des affaires sociales, IGAS

Monika Queisser

Responsable de la division des politiques sociales, OCDE

Bert Rürup

Ancien président du Conseil d'experts pour l'évaluation de la situation économique (« Conseil des Sages »)

Jérôme Vignon

Président de l'ONPES, ancien directeur Analyse, évaluation et relations extérieures, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne

La table ronde est animée par Dominique Rousset.

Ouverture

Dominique Rousset
Journaliste

Pour notre quatrième table ronde, nous n'avons pas de présentation. Mais nous allons revenir pour notre discussion finale sur celles que nous avons entendues au cours des trois précédentes tables rondes. Je vous présente d'abord nos invités :

Anne-Marie Brocas pour l'IGAS, l'Inspection générale des affaires sociales ;

Monika Queisser, responsable de la division des politiques sociales à l'OCDE dont le siège est à Paris et qui est allemande ;

Jérôme Vignon, qui remplace M. Georg Fischer. M. Jérôme Vignon est le prédécesseur de M. Fischer à la direction de l'Analyse, évaluation et relations extérieures, de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion à la Commission européenne. M. Jérôme Vignon dirige aujourd'hui l'Observatoire national [français] de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;

Enfin, Bert Rürup, que vous connaissez, qui était avec nous ce matin, ancien président du Conseil d'experts pour l'évaluation de la situation économique (« Conseil des Sages »).

Dans un premier temps, je vous propose de revenir sur l'ensemble des débats, puisque je crois que chacun des intervenants a pu les suivre ou en tout cas en voir un résumé.

Dans un second temps, pour trouver d'autres pistes qui prolongeront le séminaire commencé en novembre dernier, nous verrons si une convergence entre les politiques des deux pays est possible, ou si les divergences sont trop fortes.

Je vous ai vue, Monika Queisser, suivre l'intégralité des débats, peut-être voulez-vous commencer et nous dire ce que vous retenir ou ce qui vous a peut-être marquée dans ce que vous avez entendu.

Divergences franco-allemandes...

Monika Queisser

Je ne vais plus citer de chiffres, ce qui surprendra peut-être certains d'entre vous, car à l'OCDE nous sommes naturellement réputés pour en utiliser beaucoup. Cependant, nous avons déjà entendu beaucoup de chiffres intéressants aujourd'hui. C'est pourquoi j'aimerais maintenant parler de la politique, en particulier de ce que j'ai vécu en tant qu'observatrice depuis maintenant 15 ans à Paris en matière de convergence ou de divergence dans le processus politique et le débat sur les réformes. Je vais surtout me concentrer sur la réforme des retraites, car c'est celle qui échauffe le plus les esprits et qui est la plus difficile à mettre en œuvre pour la plupart des gouvernements. Pour commencer, je pense qu'en Allemagne et en France, les principaux paramètres sont soumis à des priorités très différentes. Ces dernières années, j'ai pu constater en France que l'âge de la retraite était le paramètre dominant, dont on parle chaque jour dans les journaux. En comparaison, le débat allemand est très technique et porte sur les taux de remplacement bruts, dont on a parfois discuté divers détails au Parlement pendant des jours, voire des semaines. Ce qui m'a étonné ici, c'est que l'on y parlait très rarement du niveau des retraites, fortement abaissé depuis la réforme Balladur en 1993 – peut-être bien plus que le public ne s'en rend compte aujourd'hui. Les gens pensent peut-être encore aux très belles retraites que perçoit la génération actuelle de retraités. Ce point m'a particulièrement stupéfiée en 2010, car le niveau des retraites a été très peu abordé, même par les syndicats.

Un autre point qui représente une grande différence entre l'Allemagne et la France est la division du travail entre secteur public et privé. Le fait que la France mise exclusivement sur le financement par répartition a certainement beaucoup à voir avec les événements à la Bourse de Paris et avec la crainte de passer sous la domination des fonds de pension américains. La crise a apparemment encore renforcé cette opinion. En Allemagne, au contraire, un changement radical a été opéré à la fin des années 1990. M. Rürup pourra peut-être nous expliquer d'où cela provient. À l'époque, je travaillais déjà à l'OCDE et j'ai été très surprise lorsque je suis arrivée au ministère fédéral du Travail et que tout le monde s'est mis à m'expliquer que l'on passait désormais à la couverture par capitalisation. Naturellement, tout était planifié pour introduire ce changement très progressivement. Aujourd'hui en Allemagne, malgré la crise financière, personne ne remet sérieusement en question la retraite Riester, ce qui constitue une autre différence entre l'Allemagne et la France.

Une dernière remarque : il n'est pas exact qu'en France, on n'épargne pas pour la retraite. En France, les gens ont très souvent une assurance vie. Certes, elle n'est conçue que pour épargner pendant huit ans, mais c'est une manière d'épargner pour plus tard. Ce système est totalement sous-estimé au plan international, car on dit toujours que les Français ne veulent pas épargner pour leur vieillesse. Je considère cela comme un mythe qu'il faut briser.

En matière de financement aussi, il existe une grande différence entre l'Allemagne et la France. À l'OCDE, mes collègues français surtout me demandent sans cesse quelles sont les perspectives du déficit en Allemagne. M. Rürup nous a montré très clairement l'augmentation continue du complément fédéral en matière d'assurance retraite. Sous cette forme, on ne peut donc pas parler de déficit. Je pense que nous devons en tenir compte lorsque nous parlons de convergence et de dépenses de retraite en voulant comparer l'Allemagne et la France. Ainsi, nous ne pouvons pas seulement examiner les taux de cotisation et les déficits, mais nous devons aussi faire attention à ce qui s'y ajoute. Dans ce contexte, l'étendue de l'assurance retraite est également pertinente. En France, il existe un système d'assurance qui inclut tous les actifs. En Allemagne, il n'existe qu'une assurance pour les salariés, dont beau-

coup de personnes sont exclues. En principe, nous devrions inclure tous les coûts relevant de ces autres groupes assurés en dehors de l'assurance retraite légale.

...et convergences sur les retraites et l'assurance maladie

Anne-Marie Brocas

Partant à peu près des mêmes constats que M^{me} Queisser, je pense toutefois avoir un point de vue un peu différent qui est plutôt le sentiment d'une convergence. À la lumière des échanges qui ont précédé et de ce que vient d'évoquer M^{me} Queisser, au-delà de différences apparentes sur tel ou tel point – que je n'entends pas négliger – il me semble néanmoins que, partant de systèmes de protection assez proches, la France et l'Allemagne ont procédé à des ajustements assez voisins depuis le début des années 1980.

Sur les retraites, même si les sujets mis en avant dans le débat en Allemagne et en France diffèrent, il me semble que nous avons procédé à des ajustements continus portant non seulement sur le niveau des pensions (de manière beaucoup plus forte en France qu'on ne le croit parfois), mais aussi sur l'âge effectif de départ en retraite (avec moins de succès qu'en Allemagne récemment). Par ailleurs, les projections concernant nos systèmes de retraite et leur viabilité future ne sont pas si éloignées l'une de l'autre. Il est normal que dans des contextes démographiques différents, l'ampleur des ajustements des régimes de retraite français et allemand soit différente. Il me semble erroné de dire dans le débat que, parce que les Allemands se donnent comme cible un âge de départ à la retraite à 67 ans, il faudrait appliquer ce même seuil pour les Français, tout simplement parce que nous n'avons pas le même problème démographique. En revanche, là où je pense que nous pourrions davantage nous retrouver, c'est sur des principes de justice du type de ceux qui ont été évoqués par M. Rürup, comme : comment partage-t-on les gains d'espérance de vie entre travail et inactivité ? Quelle situation comparée en termes de niveau de vie des actifs et des retraités estime-t-on acceptable ? Ce sont des points qui pourraient nous rapprocher et sur lesquels je ne crois pas que nous ayons des visions si différentes que cela.

Deuxièmement, il me semble que le sujet de l'assurance maladie est véritablement le sujet le plus problématique, aussi bien en France qu'en Allemagne, avec des interrogations qui peuvent être réelles sur notre capacité à gérer ce problème à long terme, même si, conjoncturellement, nous arrivons à maîtriser la situation par des ajustements réalisés chaque année.

À l'échelle macroscopique, l'assurance maladie et la retraite sont les deux sujets les plus importants. Bien que nous puissions être préoccupés en France du fait que le risque lié à la dépendance est très mal couvert, la faible part de la dépendance dans le PIB montre que ce n'est pas sur cet élément que se joue la question de la viabilité future de nos systèmes de protection sociale.

Concernant la structure du financement, si on ne se focalise pas seulement sur les cotisations sociales, on observe que les systèmes français et allemand de protection sociale évoluent vers un système mixte : un financement par l'impôt et un financement par les cotisations sociales. Une différence importante réside néanmoins dans l'engagement en Allemagne vers ce que M. Rürup appelle un système hybride. Cette idée est assez fortement rejetée en France, même si, dans la pratique, des financements privés non négligeables ont été introduits. Il existe selon moi ici un point de différence au moins philosophique dans nos évolutions en termes d'acceptation sociale. S'ajoutent à cela des problèmes techniques posés par le choix d'un financement privé, par opposition à un financement public.

Ce constat faisant apparaître des convergences m'amène à me demander pourquoi nous avons actuellement le sentiment, véhiculé notamment par les journaux français, d'un accroissement de la distance entre nos politiques sociales nationales. Il me semble que cette distance tient à une vision de l'avenir différente qui peut renvoyer, d'une part, à des contraintes différentes pour nos deux pays, en particulier sur le plan démographique et, de l'autre, à une façon différente d'envisager l'articulation des évolutions de la protection sociale avec une stratégie de croissance économique. J'ai été frappée d'entendre les experts allemands évoquer de manière très explicite cette articulation entre la stratégie d'évolution ou d'adaptation de la protection sociale et la stratégie de croissance économique alors qu'il me semble que cette stratégie, si elle existe en France, est peu explicitée et très peu formulée.

Influence de la réunification allemande

Question de Dominique Rousset

M. Vignon, feriez-vous comme M^{me} Queisser le constat que les Français sont davantage préoccupés par la question de la retraite, peut-être plus que d'autres populations européennes et en tout cas plus que les Allemands ?

Réponse de Jérôme Vignon

Je ne suis pas sûr que les Français soient plus préoccupés que les Allemands par leur retraite. Je dirais que ce qui est frappant dans l'argumentation allemande telle que je l'ai pratiquée depuis une dizaine d'années, c'est la prégnance d'un sentiment de survie. On a remarqué, dans les débats qui ont précédé, l'insistance mise sur l'influence de la réunification Est-Ouest. Le coût de la réunification a été tel qu'il a paru mettre en cause la compétitivité allemande et la survie de son *Mittelstand*. Émergeait de ce fait un enjeu vital auquel tout le monde devait adhérer : la réduction des coûts de la protection sociale – puisque c'est à travers la protection sociale que l'essentiel des transferts s'est fait. De même, pour les retraites, les réformes consenties en Allemagne depuis plus longtemps qu'en France, mais qui aboutissent au total à l'horizon 2030-2040 à des résultats très comparables, ont été menées sous l'influence du sentiment qu'avec la rapidité du vieillissement et la diminution de la proportion des actifs cotisants par rapport aux bénéficiaires, dans un système bismarckien, cela n'allait pas durer. Ce sentiment de précarité ne me semble pas exister dans ce très vieux pays qu'est la France. En revanche, il est vrai que les questions d'égalité et de justice sont fondamentales et méritent d'être comprises par nos partenaires parce qu'elles sont tout à fait légitimes, surtout quand on se réclame, comme c'est le cas depuis l'adoption du Traité de Lisbonne pour l'Union européenne en 2009, d'une économie sociale de marché européenne (*europäische soziale Marktwirtschaft*). Il me semble que les Français sont un peu plus attachés que les Allemands à ce modèle commun.

J'aimerais relever deux points concernant les échanges qui ont précédé :

- le débat sur les politiques familiales était passionnant parce que l'Allemagne tend un miroir aux Français. Échanger sur nos politiques familiales, c'est les redécouvrir sous un nouveau jour. Finalement, les experts allemands ont montré aux Français que, contrairement à ce qu'ils pensent, le système français n'est pas aussi favorable à l'égalité des chances que le leur, en bien des points, alors que nous aurions tendance à rester sur les vieux clichés des « trois K » : *Kirche, Küche, Kinder* (Église, cuisine, enfants), lorsque nous pensons « Allemagne ». Nos voisins d'outre-Rhin ont introduit en matière de congé parental des dispositifs (*Eltersgeld*) plus avancés que les nôtres, du point de vue de l'architecture de nos prestations familiales ;

- le deuxième point concerne le tour pris, en France et en Allemagne, par la question de l'assurance chômage et avec elle, la question du fonctionnement du marché du travail. Bien sûr, il s'agit prioritairement de politique d'emploi, mais comme à mon avis on ne peut pas séparer les politiques d'emploi et l'avenir de la protection sociale, il y a là une divergence d'une très grande gravité, dont il faut absolument se parler parce qu'elle pourrait tout faire échouer.

S'inspirer des systèmes existants

Commentaire de Bert Rürup

Je ne sais pas si le terme de convergence est adéquat. Nous ne pouvons pas construire un système complètement nouveau. Il faut perfectionner les systèmes établis et en matière de retraite, la France part d'une meilleure situation que l'Allemagne. Nous restons dans l'ombre de Bismarck ; notre système est morcelé et organisé selon les différentes formes d'activité. À l'inverse, la France possède en principe un système d'assurance des actifs qui les inclut tous. Ainsi, ils n'ont pas les problèmes que nous rencontrons par exemple avec les travailleurs indépendants. C'est indubitablement le meilleur système, tout comme votre système de santé est meilleur que le système allemand. En revanche, nous avons peut-être des avantages dans d'autres domaines. C'est pour cela que chaque pays doit prendre ses propres décisions, tout en regardant ce qui se pratique à l'étranger pour, éventuellement, s'en inspirer. Ainsi, l'Allemagne a pris pour exemple les politiques familiales scandinaves et françaises. En matière de politique de l'emploi, les modèles combinant revenus d'activité et revenus de transfert (*Kombilohn*) viennent de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Nos modes de calcul des retraites sont pour leur part inspirés de la Scandinavie, où les facteurs démographiques ont été intégrés aux formules de calcul pour la première fois ; par exemple, l'espérance de vie a été prise en compte automatiquement. Pour le financement mixte, nous nous sommes inspirés des États-Unis, des Pays-Bas ou de la Suisse. Si nous sommes un peu plus avancés en matière de politique des retraites, cela vient notamment du fait que le vieillissement est intervenu chez nous bien plus tôt et de manière bien plus marquée. Le ratio de dépendance démographique a fortement augmenté dans les années 1990, pour se stabiliser ensuite. Néanmoins, nous allons connaître une nouvelle augmentation marquée, jusqu'en 2045 environ.

L'Allemagne a parcouru un long chemin jusqu'à son système actuel de retraites. La première grande réforme des retraites en Allemagne depuis l'introduction du système dynamique financé par répartition en 1957 a été adoptée par une large coalition le 9 novembre 1989 au matin. Je cite la date, car c'est l'après-midi de ce même jour que le mur de Berlin est tombé. La réunification a alors eu lieu, et toutes les bases économiques et démographiques de la réforme sont devenues caduques. À la fin des années 1980, on avait calculé, à partir de la situation démographique et économique de l'Allemagne de l'Ouest, un taux de cotisation de 36 % (scénario optimiste) à 40 % (scénario pessimiste) d'ici l'année 2030. Cette réforme, entrée en vigueur en 1992, a ramené la dynamique des taux de cotisation à 27 %. Ce fut la plus importante réforme des retraites jamais réalisée en Allemagne. Pourtant, le jour même de son adoption, cette réforme était d'ores et déjà caduque. C'est pourquoi elle a été suivie de toute une série de réformes, toujours liées à un certain recul des prestations.

D'un point de vue historique, la chute du Mur a été un coup de chance, mais elle a posé quelques défis économiques. Elle a donc été suivie de toute une série de réformes des retraites où les notions de « mondialisation » et de « *shareholder value* » (valeur actionnariale) ont joué un rôle politique important. Le taux de cotisation que l'on pensait pouvoir financer à long terme a sans cesse diminué, ce qui a réduit le caractère d'assurance intégrale prévu

par le système d'origine en 1957. C'est pourquoi il était temps de passer à la couverture par capitalisation, et cela aurait même dû avoir lieu plus tôt.

La France n'a pas ce problème de vieillissement. On ne peut donc pas lui recommander de suivre le même chemin que l'Allemagne. En revanche, ce que l'on peut recommander, et que l'OCDE confirmera, c'est qu'il faut veiller à une stricte régulation si l'on décide d'établir une couverture partielle par capitalisation. Il existe à ce sujet une étude de l'OCDE publiée en 2009 qui examine comment la crise des marchés financiers de 2007-2008 a perturbé les systèmes par capitalisation. Ceux-ci ont subi des pertes dramatiques en Grande-Bretagne, en Suisse, en Norvège et surtout aux États-Unis. En Allemagne, en revanche, les pertes sont restées limitées. La régulation a donc une efficacité.

La retraite Riester n'est pas à exporter obligatoirement sous sa forme actuelle. Ce genre de protection doit être soit obligatoire, soit passer par les entreprises. Dans tous les cas, la régulation est très importante afin de réduire nettement les risques liés aux marchés financiers, qui y sont forcément associés.

Vers une convergence des principes ?

Commentaire de Jérôme Vignon

L'indication que M. Rürup vient de donner, c'est-à-dire qu'il faut toujours associer le développement d'un pilier par capitalisation avec une régulation solide du marché financier, est une recommandation qui me semble tout à fait juste. J'y souscris en tant que directeur général honoraire de la Commission européenne, chargé de la coordination « ouverte » en matière de retraites. Mais cette indication s'adresse plutôt à l'Union européenne qu'à la France. Je ne crois pas que la France ait vraiment besoin de développer un second pilier. Elle a plutôt besoin d'examiner de façon critique le développement de son troisième et important pilier d'assurance vie. Par nature individuel, il pourrait peut-être se diversifier en ouvrant sur un pilier plus solidariste de retraites complémentaires professionnelles, de type hollandais par exemple, si les dispositions fiscales étaient prises. En revanche, pour l'Union européenne, ce que vous dites vaut de l'or et j'espère que M. Barnier vous aura bien écouté. Nous sommes d'accord, la France et l'Allemagne, sur le fait que les marchés financiers doivent être mieux régulés qu'aujourd'hui, notamment pour l'épargne à long terme. Mais là n'est pas pour moi l'essentiel. L'essentiel est de travailler dès maintenant à une convergence. Non pas une convergence des systèmes, c'est chimérique en raison de notre histoire respective et de nos différences culturelles, mais plutôt une convergence des principes : selon quels principes voulons-nous assurer la transformation structurelle dans la durée de nos systèmes de protection sociale ? Cela est à notre portée et ce serait vraiment utile.

Question de Dominique Rousset

Faudrait-il ainsi avoir des politiques sociales coordonnées sur l'ensemble de l'Union européenne ? Et, commençant avec l'Allemagne et la France, sur le sujet des minima sociaux par exemple ?

Réponse de Jérôme Vignon

Il faudrait déjà commencer par prendre au sérieux la coordination ouverte en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, dans le cadre de ce qu'on appelle l'« inclusion active ».

L'inclusion active est une démarche globale de lutte contre la pauvreté des actifs et de leurs enfants. Elle couvre à la fois les minima sociaux, le revenu minimum garanti et sa qualité, les politiques actives de l'emploi et toutes les politiques d'accompagnement vers la participation. Dans ce dernier sens, elle entend non seulement la participation au marché du travail, mais aussi le fait d'être un individu utile à la société qui dispose d'un logement correct, d'un accès aux soins et d'une éducation permanente. L'Union européenne a déjà mis en place, sous la Présidence française du Conseil en 2008, un ensemble de principes concernant la lutte contre la pauvreté et l'insertion. Cet ensemble est suffisamment riche pour pouvoir s'accommoder de tous les systèmes, mais nous ne le suivons pas. Nous ne nous donnons pas pour l'instant les instruments pour en faire un outil d'une vraie convergence des principes. C'est pour cela que nous avons cette grande distance franco-allemande autour de la pauvreté au travail, de la pauvreté en général et de l'assistance qui s'est creusée depuis la mise en place des différents volets des réformes Hartz en Allemagne.

Réponse de Monika Queisser

Je pense que l'on devrait effectivement tendre vers un rapprochement des principes et un objectif commun de prévention de la pauvreté. Je pense également que les propositions telles que celles que j'ai lues en juin 2012 dans *Les Échos*, par exemple celle de M. Van Rompuy, qui dit que tous les pays devraient envisager d'indexer l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, représentent certainement une possibilité – et même l'une des possibilités que l'OCDE recommande ; mais on s'éloigne du problème. Nous comparons depuis tant d'années les systèmes de retraite de 34 pays membres de l'OCDE, pourtant nous n'arrivons pas à comparer l'âge de départ à la retraite. L'Allemagne et la France en sont un merveilleux exemple. En Allemagne, les gens ne comprennent pas qu'en réalité, l'âge de la retraite à taux plein se situe à 67 ans en France. À ce titre, le système de retraite français est abordé de manière erronée dans la presse internationale. À l'échelle des 27 pays membres de l'UE, il est encore plus difficile de réaliser une représentation des systèmes de retraite. Nous tentons toujours de le faire au moyen d'un tableau des 27 pays, avec 27 notes de bas de page, car chaque âge de départ à la retraite nécessite une mention spécifique. En cherchant à conserver de tels paramètres très concrets, nous n'aboutirons probablement à rien.

Réponse de Bert Rürup

Je suis d'accord. J'ai occasionnellement à faire en Chine. Le Gouvernement chinois a décidé d'introduire d'ici 2020 un système identique d'assurance maladie dans ses 35 provinces. C'est un projet contre lequel j'ai émis les plus grandes réserves. La province la plus riche de Chine est Shanghai, avec un revenu moyen de 12 000 dollars par an. En Europe, cela correspondrait à la Bulgarie. La province la plus pauvre est Guizhou, avec 1 500 dollars, ce qui équivaut à la Papouasie-Nouvelle-Guinée. La moyenne est quant à elle de 4 000 dollars. Il existe le même différentiel de niveau social en Europe. L'écart entre le Danemark et le Luxembourg d'une part, et la Bulgarie d'autre part, est aussi important. C'est pour cela qu'il est impossible de fixer les mêmes standards. L'objectif est certes noble, mais je pense que chaque pays doit suivre sa propre voie dans ce domaine.

La compétitivité économique au cœur du débat

Commentaire de Bert Rürup

J'aimerais encore aborder un point pour apporter un peu de rigueur à la discussion. Nous comparerons toujours l'Allemagne et la France du point de vue de leurs systèmes d'assurance sociale. Ce faisant, nous faisons abstraction du fait que les problèmes de l'assurance sociale en Allemagne et en France ne sont pas fondamentalement différents. La France a plutôt un gros problème lié à l'importance du chômage et à sa légère désindustrialisation. Il n'existe pratiquement plus d'industries compétitives ; les automobiles françaises ne se vendent par exemple plus aussi bien.

Commentaire de Jérôme Vignon

Mais c'est à cause de l'Allemagne !

Réponse de Bert Rürup

Non, car non seulement les voitures allemandes, mais aussi les produits industriels venant d'Allemagne se vendent dans le monde entier. En France, cependant, la part de l'industrie recule. L'Allemagne rencontre quant à elle d'autres problèmes, comme celui du vieillissement, qui n'existent pas en France. De plus, nous avons un système de santé extrêmement morcelé et mal financé. À mon avis, nous ne pouvons comparer nos systèmes sociaux que si nous arrivons pour l'essentiel à une base économique identique. Naturellement, nous pourrions parler de l'alignement de l'âge de départ à la retraite, mais en raison du fort taux de chômage en France, ce n'est pas un problème prioritaire.

Établir des règles de coordination

Commentaire d'Anne-Marie Brocas

Le terme de convergence est peut-être mal choisi car il ne s'agit pas d'en faire une finalité. Il me semble que se pose tout de même un problème qui tient au fait que nous sommes « embarqués ensemble » dans un espace économique (mais aussi politique) commun, ce qui doit nous contraindre à essayer de comprendre nos différences et le degré d'hétérogénéité de nos sociétés, somme toute limité en comparaison avec la Chine ou l'Afrique par exemple. Mais il me semble que le fait que nous soyons dans cet espace commun emporte un certain nombre de conséquences. Cela nous oblige à nous poser la question des règles de coordination nécessaires pour empêcher que nos sociétés n'adoptent des stratégies non coopératives qui, au final, nous rendraient tous perdants. Voilà aujourd'hui la difficulté au niveau économique, mais aussi au niveau de nos politiques sociales. Pour surmonter ces difficultés, il faut comprendre quelles sont les hétérogénéités objectives. Les écarts de situation démographique sont un réel problème qu'il faut traiter en tant que tel pour ensuite imaginer quelles pourraient être les règles communes qui nous permettraient d'avancer dans une forme de coopération positive. Effectivement, les principes communs évoqués par M. Vignon représentent la voie ouverte au niveau de l'Union européenne.

Je voudrais terminer en évoquant un point qui me semble un problème commun à la France et à l'Allemagne. Il s'agit de la place faite dans nos systèmes de protection sociale à l'enfance,

à l'éducation et à la jeunesse qui sont, par la force de l'histoire de nos systèmes de protection sociale, probablement plus maltraités que dans d'autres sociétés. Nous placer dans une perspective plus stratégique associant l'économique et le social (et je pense que les Allemands sont plus avancés que nous dans cette voie), devrait nous conduire à intégrer ensemble les questions d'éducation et de formation dans la problématique de la protection sociale ou, en tout cas, des transferts sociaux et des investissements sociaux pour l'avenir.

Question de Dominique Rousset

Sur la plus petite enfance, Mme Fagnani soulignait ce qu'elle appelait des ambiguïtés, c'est-à-dire qu'en France, nous sommes assez fiers de notre système d'accueil de la petite enfance car nous sommes bien équipés. Cela favorise indéniablement le travail des femmes. En revanche, Mme Fagnani soulignait qu'on ne parle pas d'assistant maternel ni même de classe maternelle en Allemagne. Cela peut sembler un détail, qui a néanmoins son intérêt. En outre, la réforme du congé parental est beaucoup plus importante en Allemagne qu'en France. Par conséquent, rien n'est jamais simple. Nous avons peut-être l'idée reçue que nous faisons beaucoup mieux en France, en tout cas en termes de protection de la petite enfance ou d'aide au travail des femmes. Jérôme Vignon, voulez-vous aussi réagir à ce qu'a dit M. Rürup ?

Réponse de Jérôme Vignon

Pour revenir sur le dernier point abordé par M. Rürup : il est certain que l'on apprend beaucoup d'un partenaire qui nous ressemble. Car l'Allemagne et la France se ressemblent en de nombreux points, notamment à l'intérieur des différents systèmes de protection sociale. En Europe, nous sommes dans la même famille de systèmes continentaux bismarckiens. Par ailleurs, les données concernant la part des dépenses de santé, de retraite et de politique familiale sont très proches. Les tendances se coupent légèrement, mais nous sommes vraiment, bien qu'avec des systèmes et des cultures distincts, englobés dans la même philosophie de la solidarité nationale, comme un élément indispensable à la réussite économique.

En 1991, au moment où a été planifiée l'Union économique et monétaire, nous savions au sein de la Commission européenne qu'elle nous conduisait vers une intégration de caractère budgétaire, c'est-à-dire vers une convergence forte des situations budgétaires. Quand on dit budget, il s'agit de l'État, de la protection sociale ou des collectivités territoriales. Nous avons alors énoncé le principe d'une nécessité de la convergence de la protection sociale et, en particulier, des minima sociaux, parce que nous ne voulions pas que l'accomplissement de cette intégration budgétaire se fasse au détriment d'une valeur fondamentale commune.

Nous nous sommes ainsi profondément distancés de la vision britannique de « la concurrence des règles », qui suppose que le meilleur gagne ; et ce dernier gagnera parce que, si son système est moins cher, il attirera les emplois et les capitaux. Nous n'avons pas voulu cela. Or depuis, nous avons un peu perdu de vue ce principe de convergence de la protection sociale bien que des résolutions du Conseil l'aient énoncé pourtant très clairement. La méthode ouverte de coordination est le fruit de cet engagement. Le « pacte de stabilité plus » comporte explicitement l'idée d'une convergence de la protection sociale et des différents dispositifs sociaux. Il légitime l'étonnement public de Wolfgang Schäuble lorsqu'il s'exclame : « Mais qui est ce M. Hollande qui vient vers nous en demandant la solidarité alors qu'il est en train de revenir à la retraite à 60 ans ? » Nous avons donc clairement devant nous la nécessité d'incorporer à l'intérieur du noyau dur de l'intégration budgétaire et politique, ce que les Français ne savent pas appeler d'un autre mot qu'« Europe sociale ». Comment pouvons-nous donner un peu de force à cette nécessité de maintenir une double perspective de

réformes financières, de stabilisation et, en même temps, de cohésion sociale ? C'est cela qui, pour moi aujourd'hui, pose problème. Et le premier problème réside dans la divergence autour du marché du travail.

L'enjeu de l'emploi des femmes

Question de Dominique Rousset

Si je reviens à la présentation de M^{me} Périvier, on observe, malgré de nombreuses ressemblances entre la France et l'Allemagne, des distinctions très fortes, à commencer par le temps partiel (qui n'est pas le sous-emploi) et la différence entre les hommes et les femmes dans ce domaine. L'emploi à temps partiel en Allemagne concerne les hommes et les femmes, mais surtout les femmes. Pour M^{me} Périvier, la hausse du temps partiel est, de son point de vue, très structurante pour le marché du travail et explique aussi la « meilleure santé » des chiffres du chômage en Allemagne. Je m'adresse à M. Rürup : est-ce que là encore vous pouvez trouver des points de convergence, de rapprochement ou bien la distinction est-elle socialement assez forte ?

Réponse de Bert Rürup

J'espère que nous avons là un point de convergence, mais même si cela semble bizarre, il faut bien voir que le non-emploi des femmes était considéré comme un acquis social en Allemagne. Au XIX^e siècle, presque toutes les femmes d'ouvriers travaillaient. Lorsque le premier décollage économique s'est produit, on a dit « ma femme n'a pas besoin de travailler ». Les ouvriers ont alors cherché à imiter le style de vie bourgeois. C'était un acquis qui s'est consolidé, et nous devons sortir de ce piège. Nous avons cependant un problème plus important lié au fait que la participation des femmes à la formation est plus importante que celle des hommes. Ainsi, en Allemagne, plus de femmes que d'hommes passent le baccalauréat (*Abitur*), et pourtant le taux d'emploi à plein temps des femmes n'augmente pas. Ce sont les répercussions du passé. S'y ajoute le quotient conjugal (*Ehegattensplitting*), qui pose aussi problème, parce qu'il donne de mauvaises incitations en matière d'emploi des femmes mariées. Dans ce domaine, nous pourrions beaucoup apprendre de la France.

Renoncer en Europe à des éléments de souveraineté nationale

Commentaire de Bert Rürup

Une remarque sur l'Europe : à mon avis, ce serait un désastre si l'expérience européenne échouait. Pourtant, ce que nous observons aujourd'hui est la manifestation de deux erreurs de conception de l'euro. La première consistait à croire que l'on pourrait coordonner les différentes politiques économiques en harmonisant la politique financière à l'aide de critères de convergence et d'un pacte de stabilité. C'est une erreur, puisqu'une part de la crise actuelle n'est pas une crise de la dette publique, mais une crise bancaire. On voit donc que la coordination initiale n'est pas allée assez loin. La seconde erreur de conception résulte du fait que l'Union européenne a toujours été, dès la création de la CEE en 1957, une sorte d'union de transfert. Le principe de l'Union européenne est donc que les riches doivent soutenir les pauvres. S'y ajoute le fait que nous avons une union monétaire qui ne peut avoir aucun élément de solidarité. Ces problèmes se manifestent aujourd'hui et nous sommes en train de

les régler péniblement. Nous parlons aussi d'une politique économique coordonnée et d'un pacte budgétaire. Je suis un ardent partisan de l'idée de solidarité européenne, mais j'ai une crainte : les responsables politiques vont défendre l'euro jusqu'à leur dernière cartouche, sauf si cette cartouche correspond à un domaine relevant de la souveraineté nationale. À ce niveau, la France et l'Allemagne sont d'accord, car aucun de ces deux pays n'est prêt à abandonner effectivement une partie de sa souveraineté nationale. C'est ici que se situe en réalité le cœur du problème. Nous devons être prêts à renoncer à une partie de notre souveraineté nationale, sinon cela ne fonctionnera pas.

Commentaire de Dominique Rousset

Et en matière de protection sociale, si l'on vous entend bien, il va falloir aussi renoncer à des éléments de souveraineté. Vous avez été assez court dans votre réponse concernant l'emploi, la question que j'avais soulevée de la différence de la situation sociale sur le marché du travail hommes-femmes, bien sûr, mais plus généralement, concernant la précarisation et les tarifs horaires par exemple.

La question de l'introduction d'un salaire minimum en Allemagne

Commentaire de Jérôme Vignon

Sur ce point, je dois battre la coulpe de mon institution, la Commission européenne. Nous n'avons pas vu quel avait été l'impact concret des réformes Hartz IV sur la pauvreté au travail, sur la qualité des contrats de travail, sur les durées minimales d'emploi, sur le travail à temps partiel non voulu, sur les travailleurs pauvres et sur l'exclusion des personnes rejetées dans l'assistance. Au sein de la Commission européenne, nous avons salué ces réformes sans réflexion. Ce n'est que maintenant que nous nous rendons compte que c'était une évolution ambiguë, dont il faut parler et qui a notamment deux effets. Le premier, c'est que le taux des salariés qui, en Allemagne, sont couverts par une convention collective est tombé à 40 %. Il va bientôt se rapprocher du taux français. Nous qui regardons l'Allemagne comme un lieu où les partenaires sociaux ont un rôle éminent dans la formation des rémunérations, nous devons prendre conscience que ce n'est plus vrai. Deuxième chose : en l'absence de salaire minimum, tout s'est passé comme si les secteurs abrités de la concurrence en Allemagne, donc le secteur des services, le secteur de la santé et le secteur public (qui est assez important), avaient décroché par rapport aux secteurs exposés à la concurrence. Si les coûts salariaux sont à peu près comparables dans l'industrie entre France et Allemagne, quand il s'agit des services, le décrochage est complet : l'Allemagne est 4 euros par heure en dessous de la France.

Question de Dominique Rousset

Mais si on suit ce que nous dit M. Rürup, on ne voit pas bien comment amener l'Allemagne à changer sa politique en ce domaine.

Réponse de Jérôme Vignon

Sauf si on dit que, dans le cadre d'une Union budgétaire et politique, les éléments proprement sociaux font eux aussi partie de ce qu'il faut considérer. Je ne vois pas pourquoi on ne mettrait pas, dans la balance, des engagements politiques qui sont proposés actuellement aux chefs

d'État et de gouvernement pour ratifier le pacte de croissance (puisque tel est le débat entre la France et l'Allemagne), et pourquoi on ne mettrait pas des éléments qui ressortent de la formation des salaires, du salaire minimum, de la péréquation en matière de chômage et, pourquoi pas, de l'incorporation de certaines données de convergence sociale en matière de pensions et de santé dans les programmes de suivi et de surveillance de la Commission européenne.

Réponse de Bert Rürup

Je suis d'accord avec ce que M. Vignon vient de dire. L'UE et l'OCDE ont salué la réforme Hartz IV. Cependant, nous aurions dû suivre l'avis de l'OCDE qui a toujours insisté sur le fait qu'un modèle combinant revenus d'activité et revenus de transfert tel que Hartz IV nécessitait la mise en place d'un salaire minimum modéré, faute de quoi les mesures de soutien aux salariés seraient encaissées par les employeurs. C'est pour cette raison que l'Allemagne a besoin d'un salaire minimum modéré.

Question de Dominique Rousset

Êtes-vous nombreux en Allemagne à partager cette idée d'un salaire minimum ? Je crois avoir entendu que ce n'est pas une opinion très répandue. Vous sentez-vous un peu seul à tenir cette position ?

Réponse de Bert Rürup

Non, cette opinion est très répandue, principalement dans les syndicats et au sein du parti social-démocrate allemand (SPD). En revanche, la majorité des économistes y sont opposés. Toutefois, les adversaires du salaire minimum ont désormais épuisé leurs arguments. Il est en effet erroné d'affirmer qu'un salaire minimum produit *a priori* du chômage. Cela dépend de son niveau. En fin de compte, nous obtiendrons un salaire minimum même sous le gouvernement chrétien-démocrate actuel.

De fait, la couverture conventionnelle diminue en Allemagne. Cependant, tous les secteurs stratégiques tels que l'industrie électronique, la construction mécanique, la fabrication d'automobiles, la chimie et le secteur minier disposent d'un fort taux de syndicalisation, contrairement à de nombreux domaines du secteur des bas salaires. C'est pour cette raison que l'introduction d'un salaire minimum modéré est nécessaire.

Influence de l'UE sur les politiques sociales nationales

Question de la salle

Je voulais interroger M. Vignon sur l'impact de l'Union européenne sur la transformation des systèmes de protection sociale. Quelle est l'influence des instances européennes à travers la méthode ouverte de coordination, par exemple sur les nouvelles politiques nationales mises en œuvre, comme en Allemagne les lois Hartz ou en France l'instauration du RSA ? Est-ce une volonté européenne qui est retranscrite dans les systèmes nationaux ?

Réponse de Jérôme Vignon

Je crois qu'en matière de retraites, l'influence de l'UE a été réelle, conjointe avec celle de l'OCDE. En particulier sur les trois piliers de stabilité financière, de l'allongement des durées

de travail d'une manière générale et de l'adaptation de ces systèmes aux changements de modes de vie. Ce cadre général a effectivement inspiré les différentes réformes. N'a-t-on pas en France reproché à Lionel Jospin, lorsqu'il était Premier ministre, d'avoir souscrit aux objectifs définis par le Conseil européen à Oslo (si ma mémoire est bonne) et qui postulait une augmentation de 5 ans en 10 ans de l'âge moyen de départ effectif en retraite des Européens ? Dans d'autres domaines, je serais beaucoup moins affirmatif, et en particulier sur les politiques dites « actives d'emploi ». Il y a de telles divergences sur l'articulation entre assistance et assurance que j'ai l'impression que l'influence de la Commission européenne a été faible.

Formation professionnelle, employabilité et salaire minimum

Commentaire de René Lasserre

Je voudrais vous demander si la politique de formation initiale, et notamment la politique de formation professionnelle, ne doit pas faire l'objet d'une politique systématique de convergence au nom d'un certain nombre de principes qui doivent promouvoir l'employabilité, et notamment l'employabilité des jeunes. Cela me paraît être un aspect essentiel de la compétitivité et aussi d'une autre donnée économique fondamentale, à savoir la politique de rémunération. Ce qui distingue l'Allemagne, c'est que le pays a un double secteur du travail. D'une part, un secteur productif compétitif dans lequel il n'y a pas de décontractualisation, mais au contraire une très forte contractualisation (qui va jusqu'au point que la politique des salaires est étroitement connectée à la productivité respective des branches, ce qui assure des niveaux de rémunération très différenciés, qui sont effectivement compatibles avec la compétitivité internationale de chaque secteur), et, d'autre part, d'autres secteurs plus abrités, où l'on peut se passer de cette connexion à la productivité et où l'on assiste justement, depuis une dizaine d'années, à une déconstruction contractuelle de la régulation salariale. Je pense que, de ce point de vue, la déconstruction contractuelle est très nocive dans la mesure où elle ne favorise pas la qualification, l'employabilité ou le retour à l'employabilité. De la même manière qu'en France, la déconnexion de la politique salariale avec une politique salariale régulée de l'extérieur déconnecte justement la rémunération de la productivité, notamment à travers un système de salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) qui est foncièrement pervers. C'est pour cette raison que je suis extrêmement réticent envers une politique qui arriverait à cautionner une politique de salaire minimum en Allemagne (ou en Europe), en s'inspirant d'une politique de salaire minimum telle que nous la pratiquons en France, laquelle a pour effet justement de déconnecter les rémunérations des qualifications effectives. D'une certaine manière, cela a pour effet de fausser le processus de formation du revenu primaire et de le tirer globalement vers le bas, ce qui par là même réduit la capacité des entreprises et des actifs à financer le système de protection sociale.

Question de Dominique Rousset

Nous avons donc votre avis sur le salaire minimum. Par ailleurs, la question de la formation professionnelle que vous avez soulevée a été peu abordée dans cette table ronde.

Réponse de Jérôme Vignon

C'est un domaine où Français et Allemands pourraient s'entendre. Nous avons un système de financement très centralisé assez homogène qui pourrait être performant s'il avait des points d'application, comme l'enseignement par alternance que nous empruntons beaucoup au

régime allemand et qui fait consensus en France, ou comme l'utilisation des périodes de chômage partiel pour développer la formation permanente. C'était le seul point d'accord entre les deux candidats à l'élection présidentielle, MM. Sarkozy et Hollande, si vous vous souvenez bien du débat qu'ils ont eu. Nous devrions regarder l'Allemagne et sa décentralisation dans ce domaine.

La situation de l'assurance maladie en France et en Allemagne

Question de la salle

On a peu parlé de l'assurance maladie. Or, il y a une certaine divergence apparente puisque l'assurance maladie en Allemagne est formidablement excédentaire alors que chez nous, c'est la catastrophe.

Réponse d'Anne-Marie Brocas

On peut dire sur ce point qu'actuellement, la situation de l'assurance maladie allemande est caractérisée par un fort excédent, qui est toutefois lié évidemment à la situation de l'emploi en Allemagne (du côté des ressources). Or, les perspectives de long terme sont aussi préoccupantes en Allemagne qu'en France. En tout cas, nous avons les mêmes interrogations sur la capacité de nos systèmes à absorber non seulement les effets du vieillissement, mais – de manière plus importante – les effets des progrès de la médecine. D'ailleurs, nous avons des problèmes assez différents tenant à la structure de notre système d'assurance maladie. J'aurais tendance à penser que nous avons quand même de nombreux problèmes communs au-delà d'une situation financière qui aujourd'hui est très différente.

Réponse de Bert Rürup

Jusqu'à présent, il n'était pratiquement jamais arrivé que le système légal d'assurance maladie allemand présente de tels excédents, à savoir plus de 20 milliards d'euros, répartis à parts égales entre le fonds général et les caisses maladies du régime légal. Le fonds devant disposer d'une réserve de 5 milliards d'euros, l'excédent réel est donc de 15 milliards d'euros. Cette situation résulte de l'évolution extrêmement favorable du marché de l'emploi. En Allemagne, on compte actuellement plus de 41 millions d'actifs occupés, ce chiffre n'ayant jamais été atteint auparavant. Pourtant, une réforme du système est nécessaire. Au vu de l'évolution démographique et de la baisse du potentiel d'actifs, la base de financement va diminuer. En outre, une réforme du système de santé est infiniment plus compliquée à mettre en œuvre qu'une réforme du système de retraite. Le secteur de la santé est en effet le plus gros employeur d'Allemagne, avec 5,3 millions de collaborateurs. Chaque petit engrenage que l'on fait tourner nuit toujours aux intérêts économiques les mieux organisés. Il est par conséquent très simple de réformer un système de retraite, mais infiniment plus difficile de modifier un système de santé. C'est pour cette raison que j'ai effectivement abandonné tout espoir d'une grande réforme de la santé. En Allemagne, nous ne parviendrons probablement pas à appliquer plus que de petites mesures ponctuelles – un peu de limitation des prestations, un peu de suppléments à verser, un peu de contributions publiques. La véritable grande réforme, telle qu'on a pu la réaliser pour le système des retraites, n'aura pas lieu.

Clôture du colloque

Franck von Lennep,
Directeur de la DREES

En matière de protection sociale, les dispositifs sont suffisamment complexes pour que l'on sorte des propos convenus ou des analyses superficielles et que l'on cherche à aborder les questions techniques. C'est ce que nous avons cherché à faire avec ce colloque qui fait suite à huit séances de séminaire organisées sur la période 2011-2012 par la DREES et le CIRAC, et portant sur chacun des volets de la protection sociale. Nous avons dès lors cherché à sortir des discours généraux sur la « nécessaire convergence » entre nos systèmes de protection sociale, convergence dont on peut souvent noter qu'elle devrait d'ailleurs s'effectuer dans le sens d'un alignement de la France sur l'Allemagne.

La conclusion s'articulera autour de trois axes : à une analyse champ par champ de la protection sociale – dans une démarche traditionnelle de *benchmarking* – succédera une approche plus transverse autour de la performance économique et de l'équité. Nous nous demanderons enfin si nous pouvons être dans une démarche de coopération entre la France et l'Allemagne ou si une concurrence accrue s'annonce.

Analyse champ par champ de la protection sociale

Concernant l'analyse secteur par secteur, nous n'allons pas résumer ici les travaux des huit séances du séminaire (à paraître sous forme d'un ouvrage aux Éditions du CIRAC). Cette thématique est également approfondie dans le document de travail de la Direction générale du Trésor, intitulé « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale »¹. Néanmoins je souhaiterais reprendre quelques points.

Premièrement, il me semble qu'en Allemagne, il existe une capacité à se réformer « en le faisant savoir ». En France, de très nombreuses réformes ont été adoptées dans le système social depuis 20 ans : en matière de financement, avec la contribution sociale généralisée (CSG) et les allègements de cotisations, en matière de prestations, avec le revenu minimum

1. Batard P.-E., Favrat A., Fréhaut P., Geay C., de Lagasnerie G., Lalanne G., Le Gouguec A., Magnien M., Prady D., Rambert L., Saillard M., Yazidi K. « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », Documents de travail de la DG Trésor, n° 2012/02, août 2012.

d'insertion (RMI) puis le RSA, la couverture maladie universelle (CMU) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), ainsi que dans le champ des retraites et de l'assurance maladie. Néanmoins demeure l'idée selon laquelle l'Allemagne serait beaucoup plus capable de se réformer que la France. Il y a plusieurs explications à cela, avancées notamment par M^{me} Brocas lors de la table ronde « France-Allemagne : convergence ou divergence ? ». Somme toute, l'Allemagne est allée plus loin que la France sur des réformes qui sont très visibles dans le débat public. La première étant celle du marché du travail, qui s'est traduite par un renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (il s'agit d'ailleurs d'un élément qui a été peu évoqué lors de ce colloque, mais dont la France pourrait s'inspirer), mais aussi par un durcissement des conditions d'indemnisation. Comme l'a mentionné M. Vignon, cette réforme s'est traduite par des conséquences assez ambiguës : elle a eu un impact positif sur le taux d'emploi mais négatif sur le taux de pauvreté. Dès lors, vu de l'extérieur, les Allemands ont fait ce qu'il fallait faire concernant la réforme de l'emploi. Mais à y regarder de plus près, la situation est plus contrastée.

Deuxièmement, on a aussi l'impression, vu de France, que l'Allemagne s'est réformée beaucoup plus que la France sur la question des retraites. D'une part, parce qu'elle est allée plus loin sur la capitalisation (qui bénéficie de fortes incitations fiscales pesant sur le budget de l'État) et d'autre part, parce que, dans le pilotage du système par répartition, elle est également allée beaucoup plus loin avec notamment des règles automatiques d'indexation des pensions assises sur la démographie. Mais il ne faut pas oublier que cela est très directement lié à la situation démographique de l'Allemagne, qui est évidemment beaucoup plus dégradée que la situation française. Est-ce que, du point de vue de la France, il faudrait vraiment battre sa coulpe en se disant que les Allemands sont plus réformateurs que nous ? Il faut relativiser. Chacun doit regarder en fonction de sa situation.

En dehors des questions du marché du travail et des retraites, les différences entre les réformes sont moins marquées. Je note que nous avons très peu abordé la question de l'assurance maladie lors de ce colloque, notamment parce que ce sujet est complexe – même dans un débat d'experts. Je serais assez d'accord avec M^{me} Brocas pour dire que, finalement, la France et l'Allemagne ont en la matière de nombreux problèmes communs et une démarche commune – même si l'organisation des systèmes est quand même assez différente – qui est d'avancer par petits pas en essayant de trouver dans chacun des deux systèmes les bonnes incitations qui, progressivement, nous permettent d'améliorer l'efficacité du système de soins. Mais cette politique de petits pas n'est pas grandiose et elle n'est pas aussi vendeuse qu'une grande réforme des retraites ou du marché du travail.

Sur la famille, les experts allemands ont largement convenu au cours du colloque que la politique familiale française obtenait de meilleurs résultats en termes de taux de fécondité mais aussi d'emploi des femmes. Du côté français en revanche, il ne faut pas oublier que le taux de pauvreté des enfants est plus élevé qu'en Allemagne (même si cela est en partie dû au fait qu'il y a davantage de familles nombreuses en France).

Questions transverses autour de l'équité et de la performance économique

Au-delà des grands risques de la protection sociale pris isolément, j'en viens maintenant aux questions transverses qui ont été largement débattues au cours de cette rencontre.

Analyse de l'équité

La question des inégalités territoriales a été évoquée. Il s'agit évidemment d'une question majeure en Allemagne avec la réunification. C'est une problématique peut-être moins portée en France, mais qui apparaît de plus en plus, surtout sur l'aspect de l'accès aux soins et des inégalités de santé. Dès lors, les problématiques territoriales vont certainement, comme en Allemagne, être progressivement prises en compte dans l'ensemble des analyses sur la protection sociale.

Concernant la question de l'équité entre les générations, il ne faut pas oublier le contexte démographique, qui fait que l'on ne peut pas porter d'appréciation générale sur les réformes. La question de la situation des jeunes a été peu abordée, même si elle a été évoquée lors de la table ronde par M^{me} Brocas et par M. Lasserre. En France, la situation des jeunes adultes n'est vraiment pas brillante. La question de la pauvreté, du niveau de revenu et de l'intégration dans la société des jeunes adultes est probablement plus prégnante en France qu'en Allemagne. Celle de l'intégration dans l'emploi et de l'employabilité des jeunes se pose également davantage de ce côté-ci du Rhin – en référence très souvent à l'exemple allemand en matière d'apprentissage.

Par ailleurs, quand on parle de l'équité intergénérationnelle, il ne faut jamais oublier le volet d'équité intragénérationnelle, qui est au moins aussi important. On l'a beaucoup abordé au fil de cette rencontre à travers la question du taux de pauvreté. Je voudrais quand même rappeler qu'il ne faut pas considérer uniquement les 10 % les plus pauvres. Quand on regarde les difficultés monétaires des ménages, il faudrait au moins aussi s'intéresser au deuxième et au troisième déciles de revenus. Les difficultés de logement aujourd'hui en France portent largement sur le deuxième ou le troisième décile, les taux d'efforts pour se loger étant assez colossaux – davantage qu'en Allemagne qui n'a pas connu comme nous une hausse vertigineuse du prix de l'immobilier dans la période récente.

Troisième axe de l'analyse de l'équité : la question hommes/femmes, qui a été largement débattue lors de ce colloque. En synthèse, nous pouvons dire que les Allemands ont davantage besoin que les Français de s'intéresser à une amélioration de la situation des inégalités entre hommes et femmes, en premier lieu pour favoriser l'emploi des femmes dans une perspective d'augmentation de la population active dans leur contexte démographique. Pour autant, cela ne dédouane pas les Français de s'interroger sur la question de la garde des jeunes enfants, en mettant en relation les différents modes de garde et le montant d'investissement pouvant être consenti pour cela, sachant qu'évidemment, un système de garde sur le modèle nordique est très coûteux.

Dernière remarque sur l'équité : nous avons l'impression à la DREES que le caractère contributif ou non des prestations est un point de débat beaucoup plus fort en France qu'en Allemagne. Finalement, les Allemands sont peut-être plus pragmatiques et se posent peut-être moins que nous la question de ce qui est contributif et de ce qui ne l'est pas. Il y a là un champ de réflexion à creuser pour valider cette intuition.

Protection sociale et performance économique

Sur les questions de performance économique, M. Tavernier a rappelé que le lien entre protection sociale et performance économique revêt deux aspects. Le premier est celui de l'impact de la protection sociale sur la croissance potentielle et le deuxième, celui de la compétitivité. S'agissant de la compétitivité, se posent les questions du coût du travail et des transferts de cotisations sur le travail vers d'autres assiettes. En Allemagne, le transfert de prélèvements obligatoires retraite vers des prélèvements non obligatoires pour les plans en capitalisation comporte un risque : soit tout le monde paie sa cotisation de capitalisation et finalement on paie toujours autant, soit tout le monde ne paie pas et il existe par conséquent un risque important sur le niveau des retraites à l'avenir.

Nous avons clairement entendu des uns et des autres au cours de ce colloque qu'il existe un consensus assez large pour estimer que le coût du travail, s'il est un paramètre à prendre en compte, n'est pas le facteur principal de la compétitivité des entreprises. Nous avons ainsi largement entendu M. Rürup nous rappeler que c'est la compétitivité hors prix qui fait toute la force de l'économie allemande. La question du financement de la protection sociale ne peut être écartée, mais ne doit pas non plus devenir le bouc émissaire de la dégradation de la balance commerciale française de ces dernières années.

L'autre aspect que je mentionnais plus haut et qui a été évoqué par M. Tavernier est celui de la croissance potentielle de l'offre de travail. À mon sens, il y a un consensus pour dire que Français et Allemands ont largement travaillé d'une manière assez parallèle depuis 10 ou 15 ans pour réformer les dispositifs de protection sociale et faire disparaître les trappes à inactivité, tout en maintenant des filets de sécurité. Dans les deux pays, le système de protection sociale a joué un rôle important de stabilisateur automatique de l'économie lors de la récession de 2009.

Par ailleurs, la question de l'équilibre financier a été un peu évoquée par M^{me} Queisser. En France, nous avons tendance à conclure que nous vivons avec des déficits sociaux alors que les Allemands savent équilibrer leur système et n'accepteraient pas les déficits sociaux. Or, quand on y regarde de plus près, on s'aperçoit que le système de financement de la protection sociale allemande est en réalité beaucoup plus poreux qu'on ne le pense, avec énormément de transferts budgétaires de l'État vers la protection sociale. Au fond, cela conduit surtout à se dire que la question de la répartition des déficits entre les différents secteurs des administrations publiques est largement conventionnelle et que ce qui compte, c'est de considérer le déficit toutes administrations publiques confondues, et pas forcément secteur par secteur.

Enfin, une question très importante a été posée par M^{me} Brocas : quel peut être le rôle de la protection sociale dans une stratégie de croissance aujourd'hui ? Finalement, un défi susceptible de nous réunir ici est de savoir comment montrer que la protection sociale est un levier pour la croissance, et non un frein à la croissance.

Coopération ou concurrence entre la France et l'Allemagne ?

Il a été noté depuis quelques années – et rappelé en filigrane au cours de cette rencontre – que présenter la baisse du coût du travail comme un moyen de gagner des parts de marché en Europe, c'est accepter l'idée que nous sommes dans une concurrence fiscale les uns contre les autres, et que certains vont gagner des parts de marché au détriment des autres. Ce n'est probablement pas tenable dans la durée et cela serait encore moins tenable d'ailleurs si cette baisse de cotisations devait s'accompagner, comme on en sent la tentation ici et là, de baisses de droits et par conséquent de création d'emplois non seulement en franchise de

cotisations, mais aussi en franchise de droits. Ce serait une régression inacceptable à laquelle nous devons absolument veiller. Cette concurrence par les cotisations, si elle se traduit aussi par une concurrence sur les taux de prélèvement obligatoire en se disant que ce qui est aujourd'hui du prélèvement obligatoire pourrait être demain renvoyé vers du prélèvement facultatif, est évidemment porteuse d'un risque d'accroissement très fort des inégalités. En tout état de cause, si ce mécanisme est mis en œuvre, il doit s'accompagner d'une grande vigilance sur l'évolution des inégalités.

Pour conclure (et sur ce point je rejoins notamment MM. Rürup et Vignon), il est nécessaire d'avoir une stratégie sociale européenne avec des objectifs élevés de protection et de solidarité et d'avoir absolument, dans tous les débats européens, les objectifs sociaux – synthétisés sous le concept « d'adéquation » dans le jargon européen – au même niveau que les objectifs financiers de viabilité. Il faut absolument que les travaux du Comité de protection sociale soient mis au même niveau que ceux du Comité de politique économique. Il n'y a pas de raison de mettre en priorité l'un par rapport à l'autre, si l'on considère que la protection sociale reste une condition du développement économique.

La Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation, et des statistiques (DREES)
et le Centre d'information et de recherche sur
l'Allemagne contemporaine (CIRAC) ont organisé
le 25 juin 2012, à Paris, le colloque « La protection
sociale en France et en Allemagne ».

Experts français et allemands ont confronté leurs
analyses autour de trois approches transversales
sur le lien entre protection sociale, compétitivité
et croissance, sur l'équité intergénérationnelle et,
enfin, sur l'égalité entre les hommes et les femmes.
Au-delà de propos généraux, ce colloque a abordé
des questions techniques sur différents volets
de la protection sociale. Il a également apporté
un éclairage nouveau sur la question de la coopération
ou de la concurrence entre la France et l'Allemagne.



ISBN 978-2-11-129999-3
ISSN 1295-6570