

## L'Allemagne écorne les années Schröder

Arnaud Lechevalier, *Alternatives Economiques* n° 332, février 2014

***La grande coalition dirigée par Angela Merkel marque des inflexions sociales notables. Pour autant, leur ampleur devrait rester limitée.***

Angela Merkel a donc été reconduite à la tête de l'Allemagne pour un troisième mandat. Mais elle doit cette fois-ci diriger le pays dans le cadre d'une "grande coalition" avec le Parti social-démocrate (SPD), jusque-là dans l'opposition. Malgré un score électoral médiocre, le SPD détenait en effet une majorité arithmétique au Bundestag avec les écologistes des Grünen et les ex-communistes de *Die Linke*. Ce qui a contraint le parti d'Angela Merkel à accepter des compromis significatifs.

L'importance des contrats de coalition qui scellent les alliances gouvernementales en Allemagne ne doit cependant pas être exagérée : les décisions les plus importantes ne sont pas toujours programmées, comme l'ont montré récemment la sortie anticipée du nucléaire après Fukushima ou encore les suites de la crise de la zone euro. Néanmoins, ce document reflète le *Zeitgeist*, l'esprit du temps : la précédente grande coalition entre la CDU-CSU et le SPD de 2005 à 2009, déjà dirigée par Angela Merkel, s'était située dans la pleine continuité du tournant néolibéral engagé par le chancelier social-démocrate Gerhard Schröder au début des années 2000. Le présent contrat de coalition marque, lui, des inflexions significatives en matière sociale. Leur ampleur devrait cependant demeurer limitée.

### ***Marché du travail : re-régulation partielle***

Ces dernières années, le marché du travail allemand a été marqué par le développement de la précarité et de la pauvreté laborieuse sous l'effet à la fois de l'entrée massive des femmes sur le marché du travail et des réformes décidées par le gouvernement Schröder en 2003-2004 avec les fameuses lois Hartz<sup>1</sup>. Ces transformations se sont traduites en particulier par un net affaiblissement des partenaires sociaux et de la négociation collective (*Tarifautonomie*).

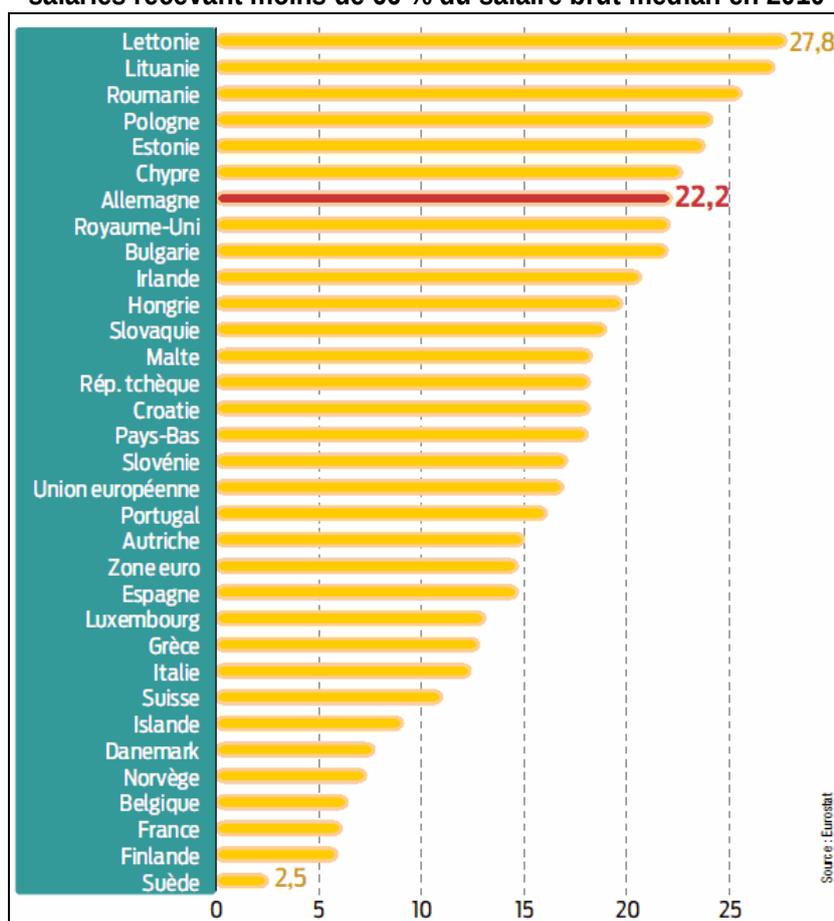
Désormais, seule un peu plus de la moitié des salariés allemands (60 % à l'Ouest et 48 % à l'Est en 2012) sont couverts par une convention collective, contre plus de 90 % en France. En effet, contrairement à l'Hexagone, l'Allemagne pratiquait peu jusqu'ici ce qu'on appelle l'extension de ces conventions : l'Etat déclare que les conventions négociées entre organisations patronales et syndicats de salariés s'appliquent à toutes les entreprises d'un secteur et pas seulement à celles dont les patrons sont eux-mêmes adhérents à l'organisation patronale signataire<sup>2</sup>. Malgré les réticences des syndicats et des employeurs jaloux de leur indépendance, le recul des normes conventionnelles a fini par poser problème et nécessiter une intervention plus active de l'Etat afin de stabiliser le système de négociation collective et porter remède à la pauvreté laborieuse. Des propositions de réformes convergentes avaient été formulées par le SPD, *Die Linke* et les syndicats. Le contrat de coalition les reprend à son compte, ce que les syndicats allemands ont salué.

---

<sup>1</sup> Pour en savoir plus, voir « La "grande transformation" de l'Allemagne réunifiée dans le contexte européen », *L'économie politique* n° 60, octobre 2013.

<sup>2</sup> Pour en savoir plus, voir « [Stabiliser le système de négociation collective : vers un renforcement du principe d'extension ?](#) », par Thorsten Schulten et Reinhard Bispinck, *Revue de l'Ires* n° 142, septembre 2013.

**Proportion de salariés (en %) des entreprises de plus de 10 salariés recevant moins de 66 % du salaire brut médian en 2010**



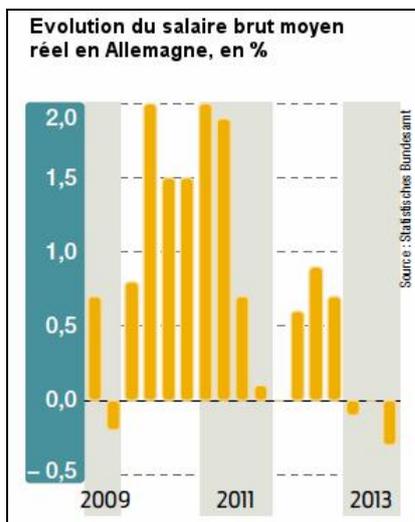
***Salaire minimum : une rupture qui prendra du temps***

Parallèlement, les contrats de mission à durée déterminée (*Werkverträge*) et l'intérim devraient être un peu mieux encadrés, mais les minijobs (les emplois rémunérés moins de 450 euros par mois et quasi exonérés de cotisations sociales) n'ont pas été remis en cause. Le principal changement concerne l'introduction d'un salaire minimum. Jusque-là, l'Allemagne était en effet l'un des sept pays de l'Union (avec l'Italie et les pays scandinaves) dépourvus de salaire minimum interprofessionnel. Grâce à la force de la négociation contractuelle, elle a longtemps pu s'en dispenser, mais l'affaiblissement du taux de couverture des conventions collectives, puis l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale et les réformes Hartz ont changé la donne.

Fin 2010, les travailleurs pauvres (moins de deux tiers du salaire horaire médian, soit 9,50 euros fin 2010) représentaient 24,1 % des salariés (20 % à l'Ouest), soit le double de la France et l'une des pires performances en Europe. En 2013, près de 7 millions de salariés allemands percevaient moins de 8,50 euros bruts par heure de travail, dont 2,7 millions de travailleurs à temps plein. Un salaire minimum à ce niveau concernerait ainsi aujourd'hui plus de la moitié des salariés à activité réduite (les personnes employées en minijobs), un salarié à temps partiel sur six et un emploi à temps plein sur dix ; et au total près d'une salariée sur cinq.

Plusieurs minima de branche avaient cependant déjà été introduits ces dernières années pour des montants variant entre 7,50 euros dans l'intérim et 10 euros, voire 13,70 euros, de l'heure dans le bâtiment. L'instauration d'un salaire minimum interprofessionnel, dont le SPD avait fait

une condition *sine qua non* de sa participation au gouvernement, n'en marque pas moins une rupture dans l'histoire sociale allemande. Ce salaire minimum sera introduit dès le 1er janvier 2015, mais des dérogations demeureront possibles pendant deux ans dans les branches couvertes par des conventions collectives, afin de leur laisser le temps d'adapter leur minima et de minimiser les éventuels effets négatifs sur l'emploi. Sous réserve de dérogations définitives qui sont déjà l'enjeu de querelles politiques, le principe d'une rémunération horaire brute qui ne pourra pas être inférieure à 8,50 euros prévaudra partout dès le 1er janvier 2017.



8,50 euros bruts, c'était le montant réclamé en 2010 par la DGB, la confédération syndicale la plus importante d'Allemagne. Il est supérieur à celui en vigueur au Royaume-Uni (7,60 euros) et un peu inférieur à ce qui se pratique actuellement aux Pays-Bas et en Belgique (9 euros). Avec la structure actuelle des salaires, 8,50 euros de l'heure représente 54 % du salaire horaire médian des salariés allemands à plein-temps (contre 60 % pour le Smic français), un ratio qui se situe un peu au-dessus de la moyenne européenne.

Selon le contrat de coalition, il faudra cependant attendre au plus tôt juin 2017 pour qu'une Commission paritaire, revalorise ce montant avec entrée en vigueur au 1er janvier 2018 ! Cela revient donc à programmer d'emblée un gel du salaire minimum durant trois ans. Ce qui devrait conduire, à terme, à un salaire minimum inférieur au Smic français de l'ordre de 20 %. L'impact macroéconomique de cette mesure devrait donc rester limité au cours de la législature. Restera, enfin, la question du contrôle, car les moyens, légaux et illégaux, sont nombreux pour contourner le salaire minimum horaire ou mensuel.

### **Protection sociale : des aménagements limités**

En matière de retraites, le contrat de coalition ne remet pas en cause les principales mesures prises ces dernières années, notamment la baisse programmée des taux de remplacement (\*) et le report de l'âge légal de départ à 67 ans à l'horizon 2030. Il introduit cependant plusieurs aménagements : les majorations de pension prévues aujourd'hui pour les mères seront étendues à celles qui ont mis au monde des enfants avant 1992.

Deuxièmement, conformément aux souhaits du SPD, les assurés sociaux ayant cotisé 45 ans pourront, à partir du 1er juillet 2014, partir à la retraite sans abattement à l'âge de 63 ans (au lieu de 65). Près de la moitié des assurés de sexe masculin âgés de 63 à 65 ans pourraient en bénéficier et une femme sur sept. Mais l'âge de départ anticipé reculera ensuite avec l'âge légal, qui doit passer progressivement de 65 à 67 ans. De sorte qu'en 2030, l'âge le plus précoce de départ à la retraite sera de 65 ans.

En complément sont annoncées une amélioration du minimum contributif (le minimum de pension garanti aux assurés disposant de longues durées d'assurance) et des modalités de calcul des pensions d'invalidité. Par ailleurs les salariés en mini-jobs seront désormais obligés, eux aussi, de cotiser pour la retraite, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici. Une bombe à retardement redoutable pour les 5 millions de personnes qui ne sont employées que sous ce statut.

Ces mesures devraient accroître les dépenses de retraites allemandes d'une quinzaine de milliards à terme, soit une hausse de 5 % à 10 %. Pour financer ce surcroît de dépenses, le gouvernement n'abaissera pas le taux de cotisation retraite, comme cela avait été prévu jusque-là. Ce taux devra au contraire être majoré à moyen terme. Les mesures retenues semblent cependant bien insuffisantes au regard des défis auxquels doivent faire face les régimes de retraite en Allemagne. Le niveau des pensions, notamment, va beaucoup baisser et entraîner une forte augmentation de la pauvreté des retraités.

L'idée d'une hausse (modeste) du taux de cotisation marque toutefois une rupture : il n'en était plus question outre-Rhin depuis vingt ans ! De même, les cotisations pour l'assurance dépendance devraient être majorées au cours de la législature : les deux tiers de cette majoration devraient être affectés à une amélioration des prestations et un tiers à la mise en place d'un fonds par capitalisation. En matière d'assurance maladie, les projets très divergents des parties prenantes à la coalition (le SPD voulait une couverture maladie universelle, tandis que la CDU prônait un financement forfaitaire indépendant du niveau de revenus) ont, pour l'essentiel, conduit au *statu quo*.

### ***Peu de dépenses publiques supplémentaires***

La coalition s'est, enfin, mise d'accord pour augmenter les dépenses publiques au niveau fédéral à hauteur de 23 milliards d'euros. Ces dépenses prendront, pour moitié, la forme d'aides aux *Länder* et aux communes pour le financement de l'accueil des enfants en bas âge et pour des investissements dans le système scolaire et l'enseignement supérieur. Pour l'autre moitié, il s'agira d'investissements dans les infrastructures de transports, qui en ont bien besoin.

Ces 23 milliards correspondent toutefois à un supplément de dépenses sur l'ensemble de la législature, autrement dit cela ne pèsera pas grand-chose : de l'ordre de 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) chaque année. Leur financement demeure pourtant flou, car la CDU-CSU est restée intraitable sur son refus de toute hausse des impôts, réclamée par le SPD. L'empreinte néolibérale n'a pas disparu : le maintien de l'objectif d'équilibre budgétaire est réaffirmé et seules les recettes additionnelles apportées par la croissance pourront être affectées à ces dépenses. Et il est peu probable que cela suffise.

Au total, le programme de la grande coalition allemande marque donc une inflexion par rapport à l'agenda de "réformes structurelles" conduites par les différentes coalitions gouvernementales depuis le tournant du siècle. Mais l'ampleur de ce tournant reste a priori limité, car il s'inscrit toujours dans le cadre d'une politique d'austérité budgétaire. De plus, l'impact réel des mesures les plus significatives, qui portent la marque des multiples compromis, dépendra des modalités précises de leur mise en oeuvre.