issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Allemagne

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Bernd Treichel.

Ian Orton était responsable de la gestion du projet.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse http://www.issa.int/Resources. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Première publication en 2010
© Asociation internationale de la sécurité sociale, 2010

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Allemagne

Résumé

Premier pays exportateur du monde, l'Allemagne a été durement touchée par la chute de la demande mondiale. Le gouvernement a donc mis sur pied deux principaux programmes de stimulation économique pour faire face à la crise. De plus, il a fait adopter par le Parlement une loi stabilisant les secteurs financier et bancaire, et a présenté une nouvelle législation maintenant au même niveau les revenus de retraite pendant la récession. Globalement, ces mesures visaient à stimuler la demande interne afin de compenser la baisse de demande extérieure. Les principales mesures adoptées en matière de sécurité sociale comprenaient notamment des allocations de chômage partiel et des indemnités visant à compenser la réduction des heures de travail. Cette stratégie a jusqu'ici permis d'éviter une augmentation généralisée du chômage.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Il s'agit ici des régimes d'assurance maladie et d'assurance chômage, tous deux obligatoires, administrés par l'Agence fédérale de l'emploi.

Aperçu du système de sécurité sociale

Le système de sécurité sociale allemand, mis en place par le Chancelier Bismarck en 1884, comprend aujourd'hui:

- L'assurance retraite obligatoire *(gesetzliche Rentenversicherung),* basée sur des cotisations déterminées versées durant au moins cinq ans par les employés et les employeurs (habituellement 9,5 pour cent du salaire mensuel). Entre 2012 et 2029, l'âge normal de la retraite passera graduellement de 65 à 67 ans. Il existe également d'autres fonds de retraite, privés et subventionnés par l'Etat *(Riesterrente).*

- L'assurance maladie obligatoire *(gesetzliche Krankenversicherung).* Mis à part quelques catégories particulières d'employés, et certaines situations spéciales, tous les employés doivent souscrire l'assurance maladie obligatoire. Une caisse d'assurance maladie gère l'ensemble des cotisations pour toutes les branches d'activité. En cas de maladie du salarié, l'employeur continue de lui verser son salaire durant une période maximale de six semaines, après quoi la caisse maladie prend en charge 70 pour cent de ses revenus bruts pour une période maximale de 78 semaines.

- L'assurance dépendance obligatoire *(gesetzliche Pflegeversicherung).* Toute personne membre d'une caisse d'assurance maladie obligatoire est couverte contre les risques de dépendance. Les personnes qui bénéficient d'une couverture maladie privée doivent également signer un contrat privé d'assurance dépendance.

- L'assurance accidents obligatoire *(gesetzliche Unfallversicherung).* Diverses institutions assurent la couverture obligatoire contre les accidents, comme les institutions d'assurance accidents du secteur privé *(Berufsgenossenschaften),* du

secteur agricole *(Landwirtschaftliche)* et du secteur public (par exemple, les caisses publique d'assurance accidents); elles couvrent les employés, certains travailleurs autonomes, les écoliers et les étudiants, les enfants en garderie, les personnes en rééducation, etc.

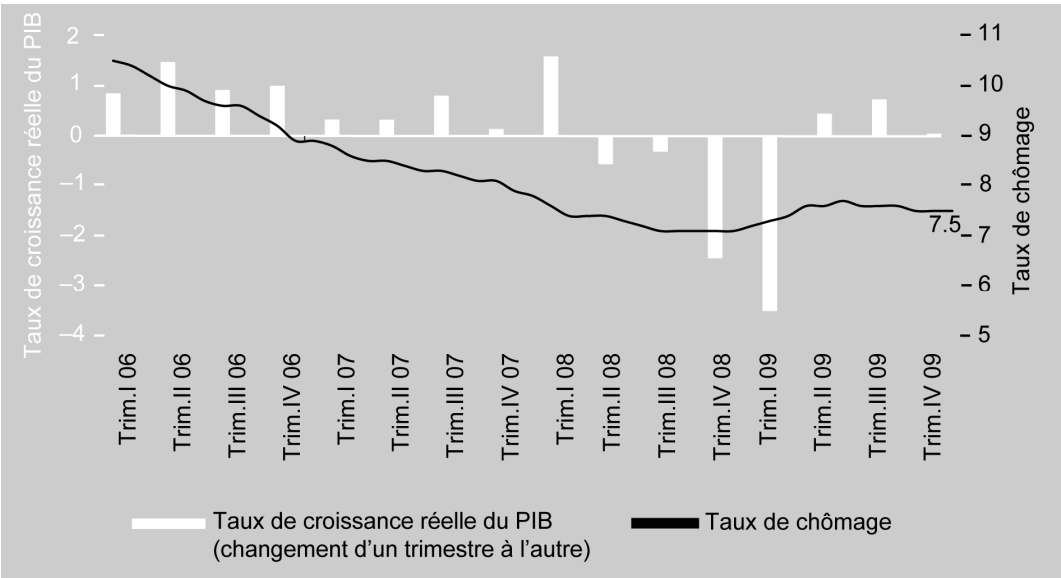
- L'assurance chômage obligatoire *(gesetzliche Arbeitslosenversicherung)* est gérée par l'Agence fédérale de l'emploi *(Bundesagentur für Arbeit).* Les allocations de chômage sont versées aux assurés qui ont occupé un emploi assuré pendant au moins 12 mois dans les deux années précédant la période de chômage, qui sont inscrits à un bureau de l'emploi, sont capables de travailler, disponibles et cherchent activement un emploi.

Impact de la crise

La crise financière mondiale a rapidement altéré les perspectives positives de l'économie allemande, caractérisée par une croissance solide et continue. En effet, même si la demande de main-d'œuvre avait commencé à ralentir dès 2007, le pays avait connu un bon parcours avant d'être frappé par la crise, avec une croissance du produit intérieur brut (PIB) de 3,2 pour cent en 2006, 2,5 pour cent en 2007 et 1,6 pour cent au premier trimestre 2008. En 2009, à l'instar de nombreux pays, l'Allemagne, a connu une croissance plutôt modeste, soit moins de 1 pour cent.

La croissance négative du PIB a commencé en Allemagne à partir du deuxième trimestre 2008 et s'est poursuivie pendant quatre trimestres consécutifs, mais ses effets sur le marché du travail ont tardé à se faire sentir. En effet, la croissance de l'emploi n'est devenue négative qu'à l'automne 2008, lorsque les effets de la crise économique mondiale ont commencé à se manifester dans les statistiques du marché du travail. Le taux chômage a augmenté subitement au début de 2009, comme le montre la Figure 1.

Figure 1. ***Taux de chômage mensuel et taux de croissance réelle trimestriel 2006-2009 (pourcentage)***

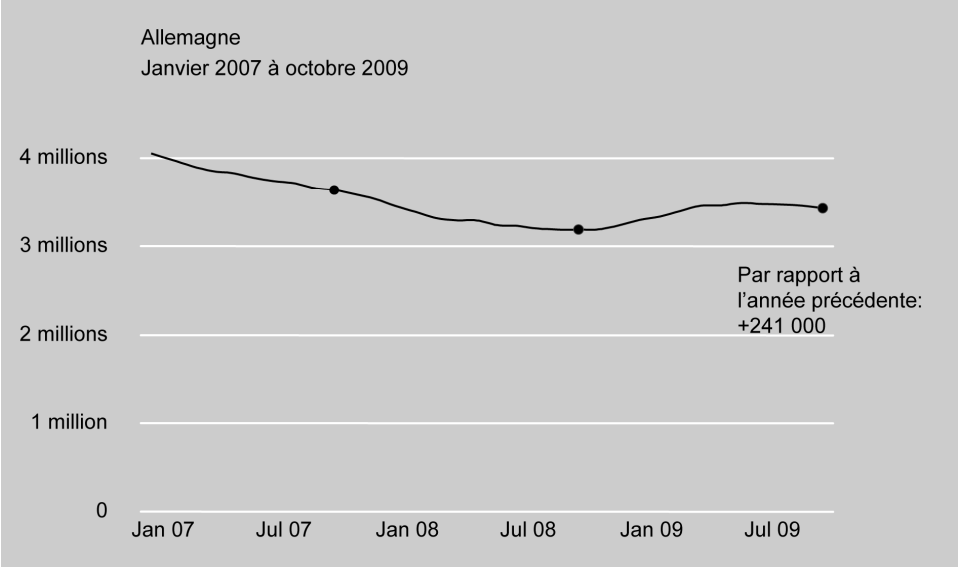


Source: Eurostat et information officielle sur le pays, données corrigées des variations saisonnières, Bureau international du travail, Genève.

L'impact de la crise économique mondiale sur le marché du travail allemand a été plutôt modéré par rapport à d'autres pays. La crise a évidemment provoqué une hausse du chômage,

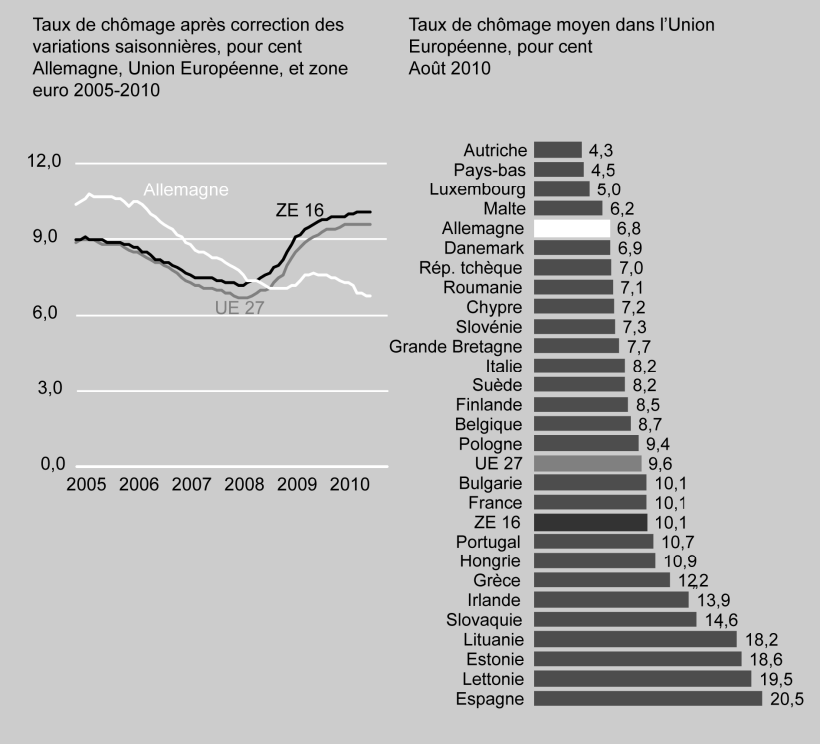
mais les chiffres sont maintenant revenus à leur niveau d'avant la crise, environ 7 pour cent, soit 2 945 000 personnes sans emploi. En fait, l'emploi se porte plutôt bien en Allemagne, par comparaison à la moyenne des taux de chômage saisonnier européen, qui se situe à 10,1 pour cent (voir Figures 2 et 3). De plus, les derniers chiffres de l'Agence fédérale de l'emploi indiquent que le PIB croît à nouveau et se situe maintenant à 2,2 pour cent (Agence fédérale de l'emploi, 2010c).

Figure 2. ***Chiffres du chômage corrigés des variations saisonnières, avant et pendant la crise financière (janvier 2007 – octobre 2009)***



Source: Agence fédérale de l'emploi *(2009).*

Figure 3. ***Taux de chômage actuel en Allemagne et moyenne européenne***

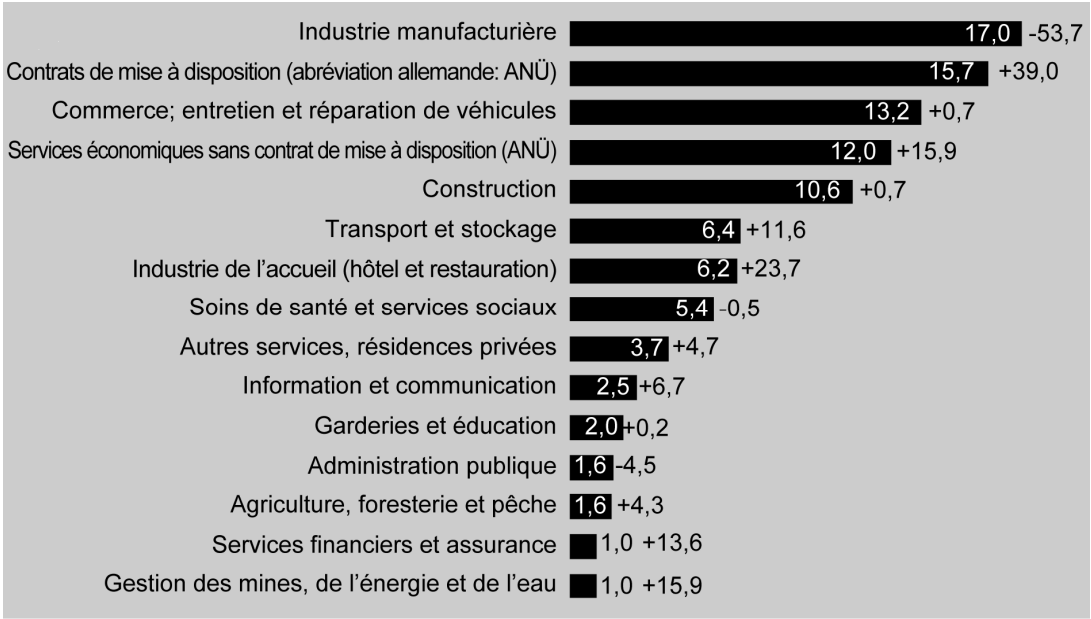


Source: Agence fédérale de l'emploi (2010c).

Il est important de noter que les statistiques allemandes du chômage comptabilisent uniquement les personnes qui n'occupent aucun emploi. Ainsi, les personnes qui sont temporairement privées de travail, mais sont encore titulaires d'un contrat de travail, qui reçoivent un salaire réduit et une subvention complémentaire du gouvernement, n'apparaissent pas dans ces statistiques. Ce type d'arrangement s'appelle *Kurzarbeit*, soit travail à temps réduit ou chômage partiel. Dans le cadre de ce programme, on propose aux employés d'accepter une réduction de leurs heures de travail et une baisse de salaire; en contrepartie, ils peuvent garder leur emploi malgré le manque de travail et les heures réduites. Le gouvernement complémente le salaire mensuel de ces employés par le biais de systèmes d'indemnisation, afin qu'ils puissent subvenir à leurs besoins élémentaires, ce que leur salaire réduit ne leur permet plus de faire.

Comme le montre la Figure 4, depuis l'automne 2008, presque un nouveau chômeur sur cinq provient de l'industrie manufacturière; suivent les personnes titulaires d'un contrat de courte durée, ou d'un contrat de mise à disposition (16 pour cent), et les employés du secteur commercial (13 pour cent). Ainsi, la hausse du chômage est due en grande partie aux industries manufacturières et aux contrats de mise à disposition (augmentations de 54 pour cent et 39 pour cent respectivement, par rapport à la même période en 2007). La crise a particulièrement touché les industries fondées sur l'exportation, ainsi que leurs bassins de main-d'œuvre. De plus, elle a eu un impact profond et immédiat sur le chômage partiel, ce qui a influé sur les réponses que le pays y a apportées, comme nous le montrons plus loin.

Figure 4. ***Impact de la crise selon la branche d'activité économique***



Source: Agence fédérale de l'emploi (2009). Nombre de nouvelles pertes d'emploi par branche, proportionnellement à toutes les branches en pour cent (et évolution du nombre de nouvelles pertes d'emplois par rapport à l'année précédente, en pour cent). Allemagne, octobre.

Réponses à la crise

L'Allemagne a été sévèrement touchée par la crise, qui a entraîné le premier ralentissement économique du pays depuis 2002, mais elle a perdu peu d'emplois par rapport à d'autres pays. Le niveau élevé du travail à temps partiel est un des principaux éléments expliquant, jusqu'à nouvel ordre, l'impact relativement faible de la crise économique sur le marché du travail

allemand, notamment dans l'ouest et le sud du pays. Le secteur métallurgique et celui de l'ingénierie, ainsi que les industries automobile et électrique, ont été particulièrement touchés.

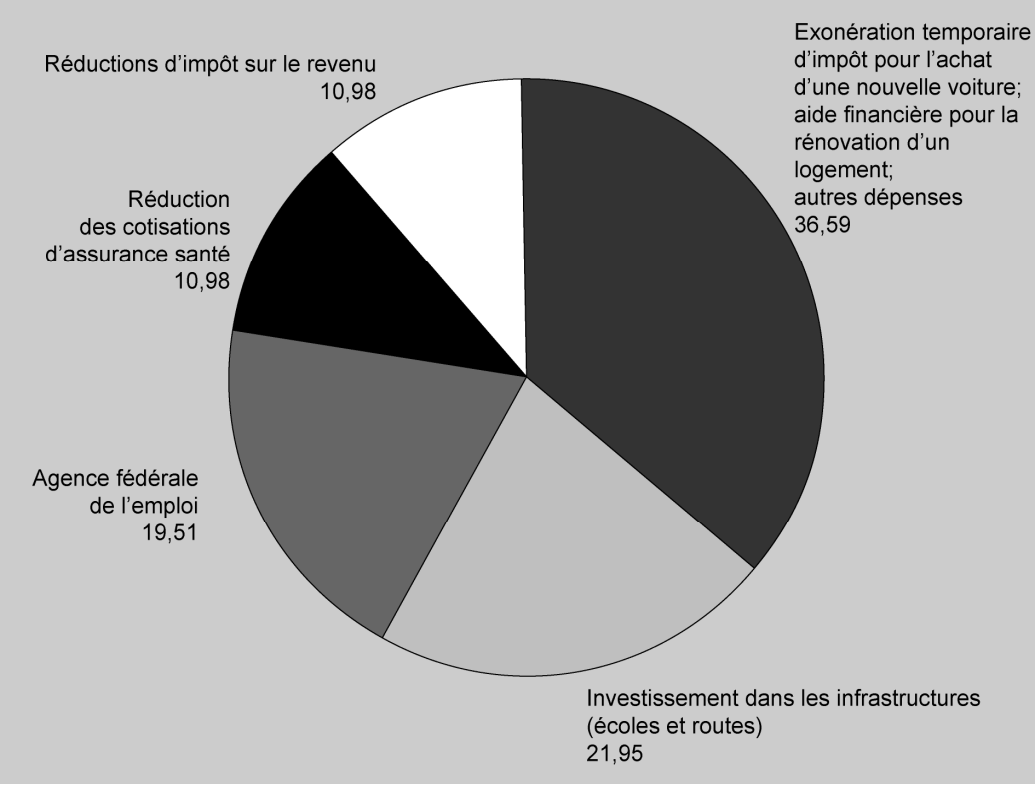
Programme de stimulation économique

L'Allemagne a lancé plusieurs programmes de stimulation économique et adopté une nouvelle législation pour répondre à la crise, entre octobre 2008 et novembre 2009. Il s'agit de mesures de relance budgétaire (programmes de relance I et II; loi sur l'accélération de la croissance), ainsi que de programmes supplémentaires de sécurité sociale. Le budget global des mesures de stimulation économique s'élevait à 107 milliards de dollars.

Les programmes de relance I et II comportaient des mesures visant à répondre à la crise financière, comme des subventions pour la réduction du temps de travail (programme I) ou une prime gouvernementale à l'achat de voitures neuves (programme II), comme le montre la Figure 5.

Les dépenses allouées aux mesures de sécurité sociale représentaient environ 30,5 pour cent des programmes de stimulation économique, et elles étaient souvent complétées par des mesures prises dans d'autres domaines. Par exemple, les réductions d'impôt visant à augmenter le pouvoir d'achat des ménages à faibles et moyens revenus ont pu compléter les revenus provenant des paiements sociaux de transfert. De plus, d'autres initiatives ont contribué au bon fonctionnement de l'économie en rétablissant la confiance du public, ce qui a stimulé la demande globale et, par conséquent, a maintenu les flux de liquidités dans l'économie. Elles ont également préservé les emplois des travailleurs, qui ont donc pu continuer à cotiser aux programmes de sécurité sociale.

Figure 5. ***Composition des programmes (I et II) de relance budgétaire en Allemagne***



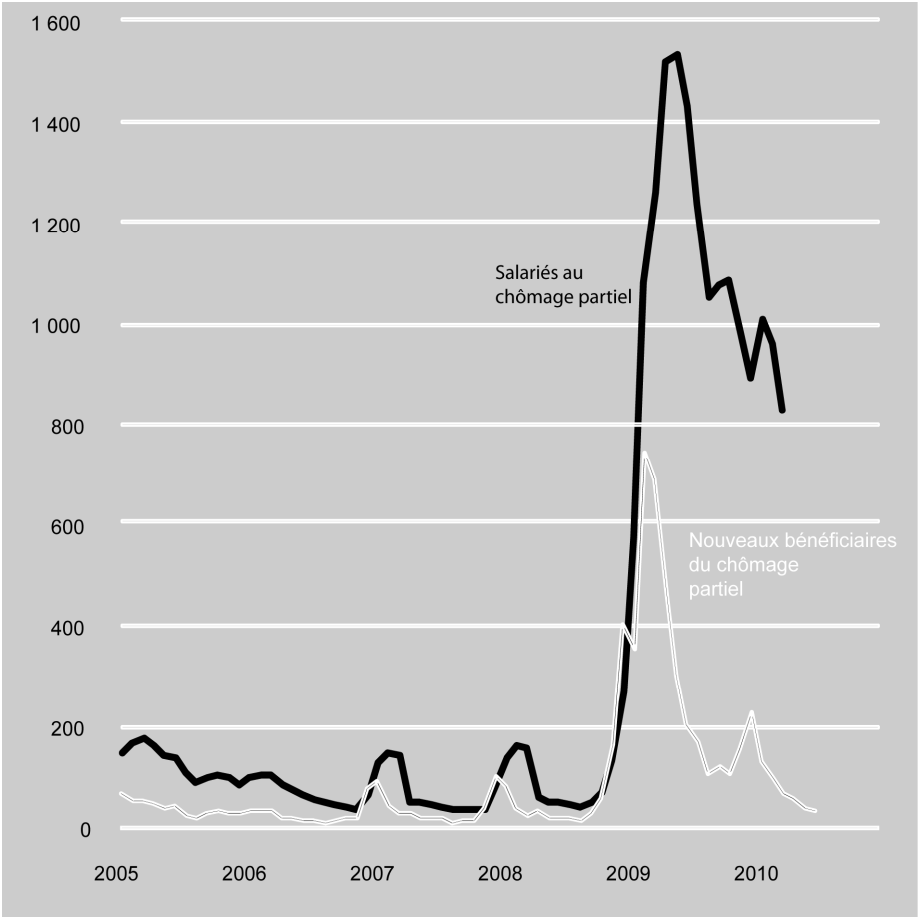
Source: Khatiwada (2009).

Mesures incitatives à la réduction du temps de travail

En novembre 2008, dans le cadre du Programme de relance I, les accords existants concernant la réduction du temps de travail *(Kurzarbeit)* ont d'abord été prolongés de six à 18 mois, puis, en mai 2009, la durée maximum admissible a été rallongée à 24 mois. En vertu de ce programme, les employeurs pouvaient demander une aide temporaire à l'Etat, qui complétait alors le salaire des employés obligés d'accepter une réduction de leurs heures de travail. Ainsi, l'Agence fédérale de l'emploi a compensé 67 pour cent des pertes nettes de salaire subies par les employés (60 pour cent pour les travailleurs sans enfants), et les employeurs se voyaient rembourser 50 pour cent des charges sociales qu'ils devaient payer pour leurs employés, pourcentage porté à 100 pour cent si le travailleur concerné utilisait le temps disponible pour suivre une formation.

Cette aide était offerte aux entreprises qui connaissaient une baisse temporaire inévitable de leurs besoins de main-d'œuvre à cause de facteurs économiques. Une société pouvait avoir recours à ce mécanisme si la récession entraînait une baisse de 10 pour cent des salaires bruts d'au moins un tiers de sa main-d'œuvre, sous réserve de conformité avec la convention collective sectorielle. Plusieurs sociétés se sont prévalues de cette possibilité pour maintenir leur activité et garder leurs travailleurs qualifiés (voir Figure 6).

Figure 6. ***Hausse importante du chômage partiel en raison de la crise financière***



Source: Agence fédérale de l'emploi (2010b).

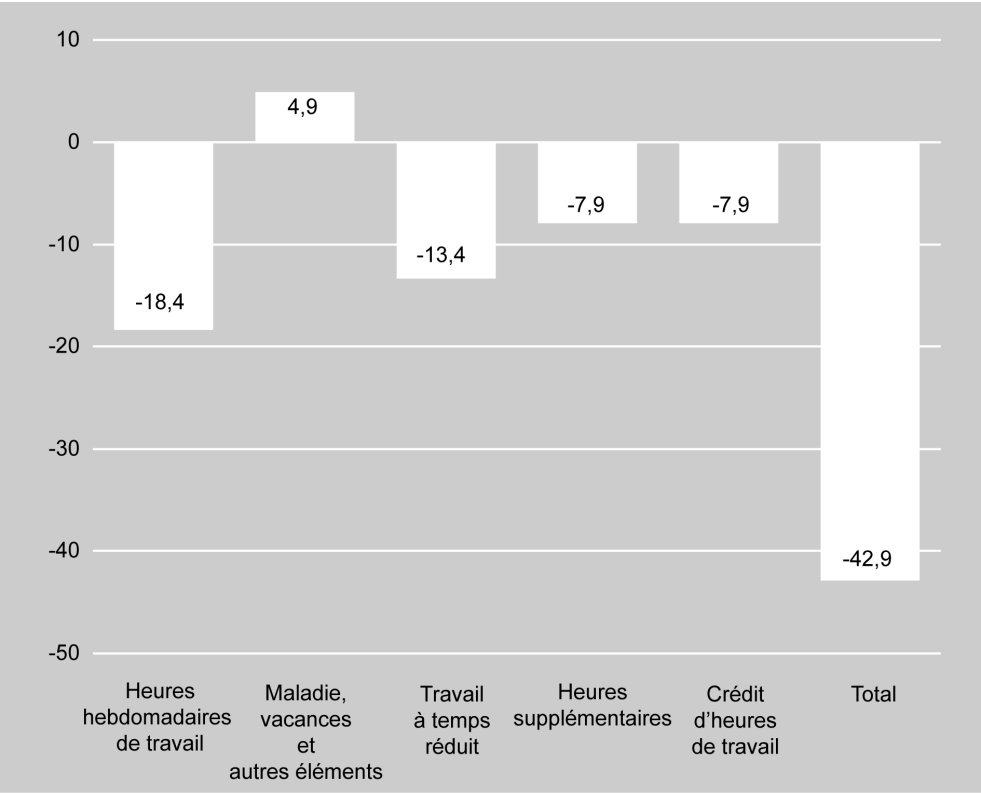
Le nombre de bénéficiaires du programme de chômage partiel a considérablement augmenté depuis l'introduction de ce système, passant de plus de 130 000 en novembre 2008 à plus de

1,5 millions en mai 2009. Toutefois, le nombre élevé de personnes effectuant un horaire de travail réduit a permis de stabiliser le taux de chômage, qui s'établissait à 8,5 pour cent en février 2009, soit 3,5 millions de chômeurs. Depuis l'introduction de ce programme, le taux de chômage est resté plus ou moins stable, soit 8,2 pour cent en mai 2009 et 7,5 pour cent (soit 3,15 millions) en juin 2010 (Statistiques du chômage en ligne, Allemagne, 2010).

Le programme de réduction du temps de travail a donc permis de contenir l'impact de la crise sur le marché du travail, bien que le gouvernement y ait beaucoup moins recouru au milieu de l'année 2010 qu'à l'été 2009, son pic d'utilisation. Le nombre de nouveaux participants à ce programme a considérablement baissé: ils n'étaient plus que 800 000 en janvier 2010, et seulement 480 000 en mai 2010 (Base de données de l'Agence fédérale de l'emploi).

Le 17 avril 2010, le gouvernement allemand a prorogé jusqu'à la fin mars 2012 l'application de la réglementation sur la réduction du temps de travail, puisque ce programme s'était avéré efficace pour protéger de nombreux employés qui, grâce aux subventions publiques, ont pu conserver leur emploi pendant la crise économique (*Die Welt*, 2010a). Comme on peut le voir à la Figure 7, la réduction du temps de travail était une mesure nécessaire pour sauvegarder les emplois, compte tenu de la chute draconienne de l'activité économique.

Figure 7. ***Evolution du nombre d'heures de travail en 2009 (moyennes annuelles par employé)***



Source: Institute for Employment Research (IAB), 2010.

Mesures incitatives du système de sécurité sociale

En réponse à la récession économique de 2009, le gouvernement allemand a décidé d'octroyer une aide financière supplémentaire, d'environ 22,5 milliards de dollars, afin de soutenir le système de sécurité sociale. La nouvelle Loi sur la stabilisation des assurances sociales est entrée en vigueur le 17 avril 2010.

La loi avait pour but de geler les coûts salariaux indirects assumés par les employeurs, de façon à stabiliser le montant global des cotisations de sécurité sociale. Par cette mesure, le gouvernement essayait, d'une part, d'éviter de nouveaux licenciements et de protéger les employés des effets de la crise économique, et de soutenir l'économie allemande d'autre part, (ministère des Finances allemand, 2009).

Malgré ces mesures, le système de sécurité sociale allemand devait faire face à d'autres difficultés. Par exemple, les recettes perçues au titre des cotisations d'assurance chômage et d'assurance maladie versées par les assurés ont graduellement baissé à cause de la hausse temporaire du taux de chômage induite par la crise. Ainsi, les caisses d'assurance maladie estiment leurs pertes à environ 14,3 milliards de dollars pour 2010 (Focus, 2010a). La réforme du système de santé allemand, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2011, comprendra une hausse des cotisations, de 14,9 à 15,5 pour cent. Cette hausse sera financée en partie par les employés assurés et en partie par leurs employeurs, mais elle impliquera également une réduction des remboursements des soins de santé dispensés (Focus, 2010b).

Quels enseignements à tirer?

La stratégie de réduction du temps de travail semble avoir fonctionné à court terme, puisque la crise a eu un impact moins marqué en Allemagne que dans d'autres pays européens. Toutefois, si ce programme a effectivement limité les disparitions d'emplois, il faut relativiser cet avantage en tenant compte des pertes potentielles de productivité. Certains analystes ont critiqué ce programme, estimant entre autres qu'il revenait à soutenir des entreprises non compétitives et, par conséquent, créait des incitations commerciales aux effets pervers. Toutefois, pour les tenants du point de vue opposé, l'Allemagne est redevenue l'un des plus grands exportateurs du monde précisément grâce au grand nombre de ses employés travaillant en horaire réduit. Selon eux, lorsque la reprise s'est amorcée et que la demande mondiale d'exportations a repris, l'Allemagne a pu mobiliser ces travailleurs très rapidement, contrairement aux autres pays qui ne disposaient pas d'un réservoir important de travailleurs en horaire réduit, suffisamment qualifiés et prêts à travailler. Cela démontre la flexibilité remarquable du marché du travail allemand, qui a pu fonctionner en réduisant la durée du travail, puis a su répondre rapidement à une très forte demande en recourant aux heures supplémentaires (voir Figure 7).

Conclusion

L'impact de la crise économique sur le marché du travail allemand a été modéré et l'évolution actuelle montre que la situation se stabilise. Selon l'Agence fédérale de l'emploi (2010a), l'économie allemande est sur la voie de la reprise depuis juin 2010. En effet, les indicateurs tels que la baisse du chômage, la croissance du PIB de 0,2 pour cent, ainsi que l'augmentation du volume de nouvelles commandes, pointent tous vers une amélioration stable du marché de l'emploi. Cependant, le travail en horaires réduits continue de soutenir le marché de l'emploi, bien qu'à la date de rédaction du présent document (octobre 2010), cette modalité était beaucoup moins fréquente qu'en mai 2009, au pic de son utilisation.

Les primes à l'achat d'une voiture neuve semblent également avoir bien fonctionné, de sorte que les fabricants automobiles allemands font à nouveau des profits substantiels et que les politiciens demandent maintenant à l'industrie automobile de rembourser les subventions reçues (BBC, 2010). Cette demande est d'autant plus justifiée que l'Allemagne a récemment connu une croissance impressionnante de son PIB, soit 2,2 pour cent aux mois d'avril, mai et juin 2010, la plus importante croissance trimestrielle depuis 20 ans *(Die Welt, 2010b).* Ces

chiffres montrent qu'une reprise est bien amorcée. Globalement, la réponse allemande à la crise a été efficace.

Sources

Agence fédérale de l'emploi *(Bundesagentur für Arbeit). Database on labour market development, statistics for short-term work.* Disponible à *www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/s.html?call=l.*

—. 2009. *The labour market in Germany: A year of crisis for the German labour market,* Nuremberg.

—. 2010a. *The labour market in June 2010*, Nuremberg. Disponible à *www.rom.diplo.de/Vertretung/rom/it/06/Arbeitsmarkt/bericht__06__10__pdf,property=Daten.pdf.*

—. 2010b. *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Kurzarbeit*, juillet, Nuremberg.

—. 2010c. *The labour market in October 2010,* Nuremberg. Disponible à *http://statistik. arbeitsagentur.de/. Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Generische-Publikationen/Monatsbericht-201010.pdf.*

BBC. 2010. *German economy sees "record" growth of 2.2%.* British Broadcasting Corporation. Disponible à *www.bbc.co.uk/news/business-10962017.*

Dietz, M. 2010. *The German Labour Market in the Crisis: Ingredients of a Small Miracle*, Institute for Employment Research (IAB).

Die Welt. 2010a. "Kurzarbeit wird nun bis März 2012 unterstützt". Disponible à *www.welt.de/wirtschaft/article 7222020/Kurzarbeit-wird-nun-bis-Maerz-2012-unterstuetzt.html.*

—. 2010b. "Politicians call for the pay-back of the government subsidies for the purchase of a new car during the economic crisis". Disponible à *www.welt.de/wirtschaft/article8787565/Politiker-fordern-Rueckzahlung-der-Abwrackpraemie.html.*

Focus (electronic newspaper). 2010a. *Krankenversicherung Kassenpatienten muessen tapfer sein.* Disponible à *www.focus.de/finanzen/versicherungen/krankenversicherung/tid-18410/krankenversicherung-kassenpatienten-muessen-tapfer-sein_aid_512534.html.*

—. 2010b. *Krankenkassen legen ihre Pläne offen.* Disponible à *www.focus.de/finanzen/versicherungen/krankenversicherung/gesetzliche-krankenversicherung-krankenkassen-legen-ihre-plaene-offen_aid_563425.html.*

German Ministry of Finance. 2009. *Umbrella for employees,* Press release. Disponible à *www.bundesfinanz-ministerium.de/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Arbeit_und_Steuererklaerung/091216_Sozialvers.html.*

Khatiwada, S. 2009. *Stimulus packages to counter global economic crisis: A review,* BIT, Genève.

Spiegel. 2010. *Online unemployment statistics for Germany.* Electronic newspaper.*www.spiegel.de/flash/flash-12125.html.*

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障