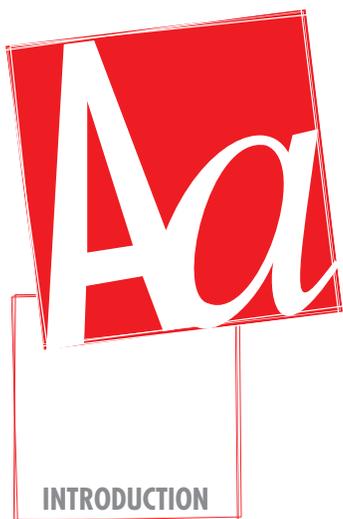


## L'Allemagne sociale à l'épreuve de la crise économique

Un dossier dirigé par Brigitte Lestrade\* et Anne Salles\*\*



Six ans après le début de la crise économique et financière qui a laissé des traces profondes dans le tissu économique et social de la plupart des pays européens, qui se souvient encore que l'Allemagne fut naguère taxée d'« homme malade » de l'Europe ? Avec, il y a une dizaine d'années, un nombre de chômeurs dépassant les cinq millions, une croissance anémique et un déséquilibre budgétaire inquiétant ? Alors que l'Allemagne aujourd'hui, à peine dix ans après une traversée du désert sans précédent, ne cesse d'être citée en exemple en tant que seule parmi les grands pays de la zone euro à avoir apparemment réussi sur tous les plans : un rebond de croissance spectaculaire en 2010 après une chute, il est vrai, tout aussi spectaculaire, des exportations qui se portent mieux que jamais, les entreprises allemandes, devant l'anémie persistante du contexte européen, s'étant réorientées vers les pays émergents, et un taux de chômage en recul constant, pratiquement déconnecté de la croissance, car baissant même en 2012 et 2013, alors que l'activité économique faiblit. Pour couronner le tout, le gouvernement allemand présentera en 2015, pour la première fois depuis 1969, un budget fédéral à l'équilibre, même si cet exploit n'est réalisé qu'au prix

de quelques contorsions en direction des caisses sociales.

Alors que les milieux politico-économiques commencent à s'interroger sur l'éventualité que la couronne de mauvaise élève de l'Europe passe entre les mains des Français, nombreux sont ceux, surtout de ce côté-ci du Rhin, qui mettent en doute la réalité des performances allemandes. Le rétablissement rapide de l'économie depuis une dizaine d'années et, surtout, la résistance surprenante de l'Allemagne à la crise, soulèvent de nombreuses interrogations : les chiffres présentés par les pouvoirs publics, ceux du recul du chômage p. ex., sont-ils fiables ? La montée concomitante de la pauvreté dans la population permet à certains d'en douter. Les réformes entreprises dans le domaine social, que ce soit en matière de politique familiale ou de retraites, ont-elles permis de faire face aux défis formidables du futur que sont la faiblesse de la démographie et la consolidation de la situation financière des personnes âgées ? L'Allemagne, loin de jouer les locomotives pour tirer ses partenaires vers le haut, n'a-t-elle pas tenté de tirer son épingle du jeu dans la crise sans se soucier de la cohésion des pays européens ? Si, en termes d'indicateurs économiques, tels que la croissance ou le niveau des exportations, l'Allemagne semble se porter très bien comparée à la plupart des pays de l'UE, dans le domaine social, la situation est loin d'être satisfaisante. Certains observateurs ne sont pas loin de parler de crise du social,

\* Professeur émérite de l'Université de Cergy-Pontoise.

\*\* Maître de conférences à l'Université Paris-Sorbonne(Paris IV).

une crise qui n'est pas le produit du seul séisme qui a débuté en 2008, mais qui plonge ses racines plus loin dans le temps.

Ce dossier thématique explore les différentes facettes de la situation sociale de l'Allemagne au lendemain d'une crise qui n'est pas encore surmontée et qui a laissé des traces dans une société ébranlée par des fractures antérieures. La crise économique place l'Allemagne en effet devant de nouveaux défis : remise en question de l'État social, mais aussi adaptation de la politique sociale à de nouvelles réalités et enfin opportunités que représentent les dernières évolutions sur le plan économique et social. L'objectif des contributions du présent numéro est d'analyser les politiques sociales en examinant dans quelle mesure elles subissent les conséquences de la crise économique, mais aussi dans quelle mesure elles sont réajustées en fonction de nouveaux besoins précisément liés aux changements actuels.

Sans couvrir l'ensemble des aspects sociaux, les participants à ce dossier évoquent les grandes questions de société qui touchent à la famille, au travail, à l'immigration, à l'éducation et au vieillissement, sans oublier les orientations apportées par le nouveau gouvernement issu des urnes en 2013 face aux défis lancés par la crise actuelle. Le recul étonnant du chômage même pendant la crise ayant le plus retenu l'attention des médias et du public, la première contribution, celle de Brigitte Lestrade, se penche sur les facteurs ayant permis au marché de l'emploi de céder peu de terrain en 2009 en dépit d'une chute très brutale de la croissance, et de rebondir très rapidement dans la foulée, maintenant son dynamisme même pendant les années 2012 et 2013, marquées d'un net affaiblissement de la conjoncture. Il est vrai que dans le domaine de l'emploi, la coopération entre les différents acteurs économiques et politiques est une réalité, dont l'efficacité a de nouveau été démontrée. Un des aspects les plus marquants de cette volonté d'aboutir à des résultats ensemble est analysé dans l'article suivant, rédigé par Thomas Koch et Joël Massol, qui porte sur l'instrumentaire du chômage partiel, un outil auquel les partenaires

sociaux, avec le soutien efficace de l'État, ont eu recours de façon massive afin d'éviter une augmentation brutale du chômage et pour permettre aux entreprises de conserver leurs forces vives.

Le travail, qui tient une grande place dans nos sociétés, est également abordé par deux facettes différentes, la place des seniors et la nouvelle notion de coworking. Les deux contributions ont ceci de commun qu'elles explorent les mutations que le monde de l'emploi subit actuellement, moins par la crise actuelle, que par les changements sociétaux actuels, notamment sur le plan démographique. Le recul de la population active amorcé depuis une trentaine d'années accompagné par la réforme des retraites conduit un nombre croissant de salariés seniors à différer leur départ à la retraite, introduisant par là un élargissement de la palette des âges présents sur le lieu de travail. Au-delà de l'aspect travail, l'étude de Cécile Oberlé se propose d'explorer aussi les risques et les opportunités que recèle le vieillissement en Allemagne, ainsi que ses incidences sur l'aménagement du territoire ou du moins sur la répartition géographique de la population (est-ouest, villes-campagnes, possibilité d'un rééquilibrage au profit des centre-villes), autant d'aspects étroitement liés aux infrastructures de logement, d'aide à l'autonomie et aux transports.

La création récente du coworking conduit à l'éclatement des structures classiques des entreprises, puisqu'il réunit sur un même lieu des travailleurs indépendants, ce qui peut éventuellement conduire à un partage d'activités et à l'entre-aide. Comme l'écrit Catherine Desbois, des espaces de travail mutualisés se développent, notamment à Berlin, depuis 4 ou 5 ans, représentant, dans un contexte de crise, une réponse financière plébiscitée par nombre de jeunes créateurs d'entreprise, en particulier dans le domaine informatique. Mais ces nouveaux lieux de travail partagés permettent également de générer des synergies entre des corps de métier qui se côtoient, échangent informations et expériences. Est-ce un phénomène éphémère ou l'aspiration plus profonde de la génération Y à un autre mode de travail ?

Si le départ à la retraite différé des salariés seniors est une réponse pragmatique et individuelle à une situation qui se dégrade, cette question relève aussi de la politique qui est à la recherche d'autres réservoirs d'actifs. Dans un contexte de déclin démographique se pose de manière accrue la question de savoir comment faire face à court et à moyen terme à la baisse pronostiquée de main d'œuvre qualifiée. Comment, par exemple, activer la réserve de main d'œuvre que constituent les mères, comme le réclament les responsables au ministère du Travail, sans pour autant mettre en péril un niveau de fécondité déjà bas et qui ne semble pas se relever en dépit des récentes réformes de politique familiale. L'article sur la question démographique et la politique familiale, rédigé par Anne Salles, se propose d'évaluer les raisons de l'échec partiel des dernières réformes de politique familiale et d'étudier la réorientation récente de la politique du gouvernement qui hésite entre une vision traditionnelle de la famille et une orientation plus moderne. L'étude de Gilles Leroux sur l'égalité hommes/femmes donne un éclairage complémentaire de l'attitude des pouvoirs publics dans ce domaine. Sa contribution se propose ainsi d'explorer la politique de genre actuelle du gouvernement et de s'interroger sur une possible régression dans ce domaine alors même qu'au niveau économique, le nombre de femmes en activité n'a jamais été aussi élevé et que la proportion de femmes dans les conseils de surveillance est en hausse constante.

Les pouvoirs publics, à la recherche de réservoirs éventuels susceptibles de compenser le recul de la main-d'œuvre traditionnelle, sont bien conscients que celui des salariés seniors et celui des femmes – même s'il y a encore des ressources du côté des mères de famille dont presque la moitié travaille à temps partiel – risquent de s'épuiser bientôt. C'est pourquoi deux contributions se penchent sur un autre volet possible, à savoir les immigrés. Cécile Prat-Erkert s'interroge sur la politique d'immigration menée dans un contexte de chômage particulièrement bas à l'échelle européenne. Le solde migratoire positif, relativement bas dans les années 2000, a

en effet augmenté considérablement depuis l'éclatement de la crise. Se pose ainsi la question de savoir quel rôle les dernières réformes de politique migratoire ont joué dans les fluctuations observées et, surtout, dans quelle mesure il est possible de parler d'un revirement récent dans le profil des immigrés, l'Allemagne accueillant de plus en plus de jeunes diplômés des Etats du sud de l'Europe.

La priorité donnée par le gouvernement à une politique migratoire ciblée sur l'accueil de jeunes diplômés du monde entier soulève toutefois la question de l'intégration de ces nouveaux arrivants dans un contexte où la politique d'intégration des populations immigrées, en particulier turques, est couramment pointée du doigt. Qu'en est-il de la tolérance qui accorde à certains groupes d'étrangers un droit de résidence, mais ne leur permet pas d'exercer une activité professionnelle, même s'ils sont qualifiés ? Quelles mesures sont envisagées pour les travailleurs qualifiés ne parlant pas l'allemand ? L'objectif de l'étude de Gwenola Sebaux est de cerner dans quelle mesure le gouvernement peut et veut se donner les moyens de sa politique d'immigration.

Si un nombre important de contributions à ce dossier explorent la situation de l'Allemagne face au chômage, aux problèmes démographiques et aux politiques à mener en matière d'immigration et d'intégration, il est indispensable de les compléter par des études portant sur d'autres grandes questions sociales et sociétales dont l'adaptation aux ruptures actuelles est devenue une nécessité. Il en est ainsi du système éducatif et des assurances retraite et maladie. Werner Zettelmeier nous propose une étude sur les récentes réformes conduites dans le domaine de l'éducation scolaire où les premières enquêtes PISA de l'OCDE ont montré des insuffisances éclatantes. Son éclairage des forces et des faiblesses du système qui est en train d'émerger des mutations en cours montre toute la complexité de la situation actuelle. De même pour la réforme, plutôt les réformes, des retraites. Présentée souvent en France comme la démarche à suivre, puisqu'elle a réussi le tour de force

d'avoir un budget à l'équilibre, on en occulte par contre les inconvénients, non seulement en termes de départ retardé à la retraite, mais aussi en termes de taux de remplacement. De plus, d'après Marcel Tambarin, subsistent de grandes incertitudes qui pèsent sur la pérennité du système de retraite et sur sa capacité à assurer une vie décente aux futurs retraités. Pour compléter le volet portant sur la sécurité sociale, Patrick Hassenteufel se penche sur la réforme de l'assurance maladie, en se posant la question, dans quelle mesure porte-t-elle la marque des libéraux du FDP, aujourd'hui disparus du gouvernement. Son étude se propose d'explorer pour cela trois dimensions des politiques de santé menées ces cinq dernières années afin de redresser la situation financière du système d'assurance maladie, de renforcer la régulation du secteur pharmaceutique et de réorganiser l'accès aux soins pour lutter contre les inégalités de répartition territoriale des médecins.

Le tour d'horizon des mutations sociales de l'Allemagne face à la crise se termine par un regard sur quelques acteurs sociaux, que ce soit dans le cadre d'organisations syndicales ou bien dans celui, moins structuré, de mouvements citoyens. Pour Alain Lattard, la crise économique et financière actuelle a placé les syndicats, tant en Allemagne que dans d'autres pays européens, devant plusieurs dilemmes : doivent-ils se contenter de défendre les acquis des salariés dans le contexte existant, dans l'esprit d'une limitation des dégâts, ou convient-il d'initier un mouvement d'opposition en faveur d'un ordre économique alternatif ? Comment concilier action nationale et crise globale ? Sans être aussi politisés que les syndicats français, leur action doit tenir compte des forces en présence, et ce d'autant plus que les relations avec les sociaux-démocrates, leurs partenaires naturels, se sont distendues après le choc des réformes Hartz. Pendant que les syndicats s'interrogent sur leur façon de procéder, on assiste à une multiplication des mouvements citoyens que ce soit à l'échelle internationale ou nationale (Occupy, altermondialistes) ou locale (comme Stuttgart 21 par exemple). D'après Elisabeth Zollmann, la perte de

confiance dans la classe politique et les institutions démocratiques existantes semble provoquer le désir d'une participation accrue dans le processus de prise de décision. Dans quelle mesure peut-on parler d'un nouveau pouvoir citoyen en Allemagne et comment évaluer son influence effective sur les décisions politiques ? Existe-t-il une « culture de protestation » bien allemande et quels sont les outils d'action utilisés par ces mouvements citoyens ?

En guise de conclusion, Bernard Poloni se place résolument après les premiers chocs de la crise économique et financière qui ont ébranlé les pays européens pour s'interroger sur les réponses que le nouveau gouvernement de la grande coalition, qui dispose d'une majorité écrasante au Bundestag, a apportées à la « crise » de l'État social. En effet, les questions économiques et sociales ont occupé une place centrale durant la campagne électorale qui a précédé les élections du 22 septembre 2013. Son étude s'attache à analyser les propositions des partis constitutifs de la coalition gouvernementale issue de ces élections en matière économique et sociale et à les confronter aux premières mesures prises depuis lors.

Ce dossier sur les aspects sociaux des conséquences de la crise dresse un tableau nuancé de la situation en Allemagne. Si le niveau du chômage, la santé des assurances sociales et la qualité retrouvée de l'éducation scolaire donne matière à satisfaction, il est vrai aussi que de nombreuses zones d'ombres persistent : une démographie chancelante avec, à l'horizon, un recul des forces vives du pays, un équilibre des retraites dont on sait qu'il ne saura durer et une pauvreté qui s'accroît. À ces défis sociaux s'ajoutent les problèmes économiques que sont les faiblesses de l'investissement et de la consommation. Pour de nombreux Allemands, l'image que présente le pays à l'extérieur est trop positive. Après tout, l'Allemagne était considérée comme l'homme malade de l'Europe il y a peu. Devant les nuages qui s'amoncellent à l'horizon, ils estiment que trop de confiance n'est pas de mise.