



Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale

Pierre-Édouard BATARD
Grégoire DE LAGASNERIE
Adélaïde FAVRAT
Perrine FRÉHAUT
Charlotte GEAY
Guy LALANNE
Anaïs LE GOUGUEC
Marie MAGNIEN
Delphine PRADY
Laurence RAMBERT
Emmanuel SAILLARD
Kahina YAZIDI

COMPARAISON FRANCE-ALLEMAGNE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE

Pierre-Édouard BATARD*
Grégoire DE LAGASNERIE*
Adélaïde FAVRAT*
Perrine FRÉHAUT*
Charlotte GEAY*
Guy LALANNE*
Anaïs LE GOUGUEC*
Marie MAGNIEN*
Delphine PRADY*
Laurence RAMBERT*
Emmanuel SAILLARD*
Kahina YAZIDI*

Ce document de travail n'engage que ses auteurs. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

Les auteurs sont en poste à la Direction Générale du Trésor du Ministère de l'Économie et des Finances – Ministère du Commerce Extérieur (France).

- * **Pierre-Édouard BATARD** (+33-1-44-87-18-12)
pierre.edouard.batard@dgtrésor.gouv.fr
- * **Grégoire DE LAGASNERIE** (+33-1-44-87-17-13)
gregoire.delagasnerie@dgtrésor.gouv.fr
- * **Adélaïde FAVRAT** (+33-1-44-87-17-14)
adelaide.favrat@dgtrésor.gouv.fr
- * **Perrine FRÉHAUT** (+33-1-44-87-73-83)
perrine.frehaut@dgtrésor.gouv.fr
- * **Charlotte GEAY** (+33-1-44-87-17-12)
charlotte.geay@dgtrésor.gouv.fr
- * **Guy LALANNE** (+33-1-44-87-18-73)
guy.lalanne@dgtrésor.gouv.fr
- * **Anaïs LE GOUGUEC** (+33-1-44-87-18-74)
anais.legouguec@dgtrésor.gouv.fr
- * **Marie MAGNIEN** (+33-1-44-87-17-20)
marie.magnien@dgtrésor.gouv.fr
- * **Delphine PRADY** (+33-1-44-87-18-67)
delphine.prady@dgtrésor.gouv.fr
- * **Laurence RAMBERT** (+49-30-590-03-94-19)
laurence.rambert@dgtrésor.gouv.fr
- * **Emmanuel SAILLARD** (+33-1-44-87-17-33)
emmanuel.saillard@dgtrésor.gouv.fr
- * **Kahina YAZIDI** (+33-1-44-87-14-90)
kahina.yazidi@dgtrésor.gouv.fr

Les auteurs remercient Maryse Dos Santos pour son travail de coordination dans l'élaboration de ce document.

Table des matières

Résumé/Abstract	3
1. Le financement de la protection sociale	4
Synthèse	4
1.1. L'architecture du financement par risque est dans l'ensemble assez semblable dans les deux pays	6
1.2 La protection sociale en Allemagne : recettes et dépenses	7
1.3 La structure des systèmes de financement de la protection sociale	9
2. L'assurance maladie	24
Synthèse	24
2.1 Le système de santé allemand au regard de la situation française	25
2.2 Les politiques structurelles mises en place en Allemagne au regard des défis du système de santé en français	31
3. L'assurance des soins de longue durée	45
Synthèse	45
3.1 L'Allemagne, à la différence de la France a opté pour la création d'une cinquième branche de sécurité sociale	47
3.2 Les prestations d'assurance de soins de longue durée	48
3.3 Les défis de l'assurance dépendance allemande	50
4. La politique familiale	53
Synthèse	53
4.1 L'architecture des aides aux familles	54
4.2 Les dépenses en direction des familles	60
4.3 La situation des familles	62
5. La pauvreté et minima sociaux	68
Synthèse	68
5.1 La pauvreté en France et en Allemagne	69
5.2 Les minima sociaux en France et en Allemagne	71
6. Le système de retraites	76
Synthèse	76
6.1 L'architecture des systèmes de retraites publics	78
6.2 Les dépenses publiques de retraites	89
6.3 Niveau des pensions et niveau de vie des retraités	94
7. Les dispositifs d'épargne retraite	99
Synthèse	99
7.1 Un aperçu des différents dispositifs nationaux créés en accompagnement de la réforme des retraites	100
7.2 L'épargne retraite en France	100
7.3 L'épargne retraite en Allemagne	104
8. Les politiques de l'emploi	109
Synthèse	109
8.1 Le budget des politiques de l'emploi	110
8.2 L'indemnisation des demandeurs d'emploi	111
8.3 L'accompagnement des demandeurs d'emploi par le service public de l'emploi	112
9. Le chômage partiel	115
Synthèse	115
9.1 Recours massif au chômage partiel en Allemagne, plus modeste en France	118
9.2 Facteurs explicatifs au différentiel d'intensité du recours au chômage partiel entre les deux pays	123
9.3 Perspectives	128

Résumé

La Direction générale du Trésor s'est livrée à une analyse comparée des systèmes de protection sociale en France et en Allemagne autour de 9 thématiques : le financement de la protection sociale, l'assurance maladie, l'assurance des soins de longue durée, la politique familiale, la pauvreté et les minima sociaux, le système de retraites, les dispositifs d'épargne retraite, les politiques de l'emploi et le chômage partiel.

Il en ressort que le système socio-fiscal protège mieux en France contre le risque de pauvreté (13,3 % en France contre 15,6 % en Allemagne en 2009), essentiellement grâce au système de prélèvements et de protection sociale puisque les taux de pauvreté avant transferts socio-fiscaux sont comparables (autour de 24 % dans les deux pays). France et Allemagne consacrent à la politique familiale une part comparable de leur budget, mais la France se singularise par une natalité nettement plus dynamique et un taux d'emploi des mères bien plus élevé.

En revanche, le système allemand apparaît par certains aspects plus simple, à la fois dans sa gouvernance (avec notamment un système généralisé de retraite par point), dans la lisibilité des dispositifs (minima sociaux moins nombreux, structuration de l'épargne retraite autour d'un produit phare, dispositif de chômage partiel plus simple), et dans ses modalités de fonctionnement (notamment en ce qui concerne la prise en charge des personnes handicapées et des personnes dépendantes). Les moyens alloués à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi allemands sont plus importants en Allemagne tandis que l'indemnisation du chômage est plus faible. Enfin, le pilotage financier est plus exigeant en Allemagne (obligation d'équilibre de l'assurance maladie, régulation de l'offre de soins, non indexation de certaines prestations).

Abstract

The Treasury Department has undertaken an in-depth comparative analysis of social systems and schemes in France in Germany. This analysis examines thoroughly 9 fields and items of the German and French social systems: funding, health insurance, long-term care insurance, family policy, poverty and social safety nets, pensions and their funding, incentives to promote complementary retirement saving schemes, employment policies, and, finally, the use of "temporary lay-offs" ("*chômage partiel*").

All in all, it seems that the French tax-benefit system offers a better insurance against the risk of poverty (13,3% as compared to 15,6% in Germany in 2009). This is traceable to a more efficient French tax and welfare system, since the poverty rates before redistribution are very close, around 24% in both countries. As far as the family policy is concerned, the diagnosis is more balanced. France and Germany spend a comparable share of their budget to support families. Noteworthy, France offers a far more dynamic birth rate and enjoys also a higher employment rate of mothers.

On the opposite, the German system is often, and in many ways, simpler and more efficient. The German system is broadly characterized by a better governance (pensions), a greater simplicity and predictability (social safety nets), a greater efficiency of retirement saving schemes, a better use of "temporary lay-offs" ("*chômage partiel*"), and, finally, a better treatment of disabled and dependent persons.

As for employment policies, the German system appears to be more proactive and more efficient than the French one, as it is evidenced by the monitoring of unemployed seeking a job and by the lower replacement ratio in Germany. Finally, financial constraints and procedures are more binding in Germany. This is supported by constraints like the required balance of health insurance, the regulation of health care provision, and the non-indexation of some benefits.

1. LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

SYNTHÈSE

Le système allemand de protection sociale s'est structuré à la fin du XIX^{ème} siècle autour d'une **logique contributive d'assurance sociale**. Le système français s'est initialement largement inspiré de cette logique bismarckienne tout **en intégrant également une dimension d'assistance sociale non contributive de type beveridgienne**. Allocations familiales versées sans conditions de ressources, minimum vieillesse, ou encore universalité de la couverture maladie avec la CMU ont renforcé, au fil des années, cette dimension de solidarité en France, ce mouvement s'accompagnant d'une hausse de la part des recettes fiscales dans le financement de la protection sociale. En 2007, l'OCDE soulignait d'ailleurs le large mouvement de convergence, depuis trois décennies, des systèmes bismarckiens et beveridgiens vers des systèmes mixtes.

Le système social public allemand couvre une plus faible partie de la population que le système français, puisqu'au-delà d'un seuil de revenu (salaire individuel de 4 050 € bruts par mois¹), l'affiliation au régime public pour l'assurance maladie n'est plus obligatoire et les contribuables peuvent recourir à une assurance privée (c'est le cas pour 8,8 millions d'Allemands, soit environ 11 % de la population).

Le poids des recettes de protection sociale dans le PIB est comparable dans les deux pays mais les cotisations sociales effectives sur les salaires sont nettement plus élevées en France. La dynamique récente de la structure des recettes de la protection sociale montre une **tendance à la fiscalisation et à la réduction de la part des cotisations sociales** dans les deux pays. Les allègements de cotisations sur les bas salaires s'inscrivent dans une volonté commune de réduire le coût du travail, notamment peu qualifié. Toutefois, ils sont, en France plus importants : ils y sont fonction du salaire horaire et ils sont ciblés sur les cotisations patronales. À l'inverse ils réduisent en Allemagne les cotisations salariales et y sont liés au salaire mensuel.

Dans l'architecture du financement de la protection sociale il faut noter :

- **La nature des recettes fiscales varie selon le pays** : en Allemagne, 35 % environ des recettes de protection sociale viennent de transferts par l'État du produit d'impôts non explicitement affectés, qui servent également à équilibrer les régimes de sécurité sociale. En France, en revanche, la majeure partie des recettes fiscales (les deux tiers environ), proviennent de ressources exclusivement affectées telles que la CSG. Cette contribution a été créée pour se substituer à certaines cotisations : elle repose sur une assiette plus large que les cotisations sociales puisque les revenus du chômage, des retraites et du capital notamment, sont également soumis à ce prélèvement.
- Bien que contribuant pratiquement autant à la protection sociale dans les deux pays, les cotisations sociales diffèrent à de nombreux égards :
 - Quant à leur structure, premièrement, puisqu'en moyenne sur l'ensemble de la distribution des revenus, **la part acquittée par les employeurs est plus importante en France qu'en Allemagne**, et ce malgré les allègements de charges sur les bas salaires.
 - Deuxièmement, les dispositifs d'allègements de charges en France, notamment sur les bas salaires², donnent aux cotisations sociales un caractère progressif dans le bas de l'échelle des revenus. C'est moins le cas en Allemagne où les allègements (portant sur les cotisations salariales cette fois) ne s'appliquent qu'aux salaires inférieurs à 800 €

¹ Source : Cour des Comptes (2011), Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, Rapport public thématique, mars. Le seuil retenu pour l'année 2012 serait de 4237,50 € bruts mensuels.

² Ils s'appliquent aux salaires inférieurs à 1,6 Smic : ainsi, en 2010, si le taux global de cotisations patronales était de 30,38 %, le taux effectif n'était que de 4,38 % au niveau du Smic.

par mois.

- Troisièmement, à l'inverse, les cotisations sociales sont plus souvent plafonnées en Allemagne qu'en France et dès lors, présentent un caractère plus fortement dégressif outre-Rhin dans la partie haute de la distribution de revenus. Les hauts salaires allemands s'avèrent ainsi moins sollicités pour le financement de la protection sociale. Ce trait se trouve d'ailleurs renforcé si l'on ajoute la CSG (exclusivité française) non plafonnée, et donc purement proportionnelle aux revenus.

Tableau 1(a) : financement de la protection sociale - Chiffres clés

	France		Allemagne	
	SMIC ⁽³⁾	Plafond SS ⁽⁴⁾	SMIC ⁽²⁾	Plafond SS ⁽³⁾
Dépenses de protection sociale (% PIB, 2009)	33,1 %		31,4 %	
dont part publique ⁽¹⁾	32,0 %		28,5 %	
Recettes de protection sociale (% PIB, 2009)	32,1 %		32,6 %	
dont cotisation sociales salariales	6,7 %		9,4 %	
dont cotisations sociales patronales	14,0 %		11,1 %	
dont recettes fiscales	10,2 %		11,5 %	
Taux de cotisations (patronales et salariales) (% du salaire brut, 2012) ⁽²⁾				
Maladie (maternité)	2,65 %	13,55 %	15,50 %	15,50 %
Retraite	17,75 %	26,15 %	19,90 %	19,90 %
<i>Régime de base</i>	8,25 %	16,65 %		
<i>Régime complémentaire</i>	9,50 %	9,50 %		
Famille	0,80 %	5,40 %		
AT-MP ⁽⁵⁾	0,30 %	2,40 %	1,30 %	1,30 %
Chômage (+AGS (garantie des salaires) en France ; fonds de financement de l'insolvabilité en Allemagne)	6,40 % (+0,3%)	6,40 % (+0,3%)	3,00 % (+0,04%)	3,00 % (+0,04%)
Dépendance ⁽⁶⁾	0,30 %	0,30 %	1,95 %	1,95 %

Source : Eurostat et législations nationales.

- (1) Cet agrégat est calculé en sommant les fonctions 7 (santé) et 10 (protection sociale) de la nomenclature européenne COFOG.
- (2) Sont ici repris les taux de cotisations en France des salariés non cadres dans les entreprises de plus de 20 employés. D'autres contributions sur les revenus du travail existent en France mais ne financent pas la protection sociale ; effort à la construction (0,45 %), Fonds National d'Aide au Logement (0,4 %), formation professionnelle (1,6 %), taxe d'apprentissage (0,5 %) et versement transport (ex : 2,6 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine, 1,75 % à Lyon).
- (3) Taux de cotisations sociales au niveau du Smic français, soit 1 365 € mensuels bruts au 1^{er} janvier 2011 et 1 398 € bruts au 1^{er} janvier 2012 (les allègements de cotisations patronales s'appliquent pleinement à ce niveau de salaire en France).
- (4) Taux de cotisations sociales pour les salaires supérieurs à 2,4 Smic (*a fortiori* supérieurs au plafond français de la sécurité sociale, soit 2 946 € mensuels bruts au 1^{er} janvier 2011 et 3 031 € bruts au 1^{er} janvier 2012) : cela correspond aux salaires non soumis aux dispositifs d'allègements généraux de charges. Plus de détails sur les différents plafonds sont présentés dans l'encadré 2.
- (5) Les taux de cotisations AT-MP varient selon les branches et sont déterminés par les accords de branches : il s'agit donc ici d'une valeur moyenne.
- (6) En France, il s'agit de la CSA puisqu'il n'existe pas de branche dépendance proprement dite.

Tableau 1(b) : coins fiscal-socials en 2011⁽¹⁾ - Chiffres clés

	France	Allemagne
Célibataire		
Sans enfant		
67 % du salaire moyen ⁽²⁾	46,5 %	45,6 %
100 % du salaire moyen	49,4 %	49,8 %
167 % du salaire moyen	53,5 %	51,3 %
Deux enfants		
67 % du salaire moyen	38,4 %	31,2 %
Couple marié (membre 1 + membre 2)		
Sans enfant		
Salaire moyen + 33 % du salaire moyen	45,6 %	45,6 %
Deux enfants		
Salaire moyen + 0 % du salaire moyen	42,3 %	34,0 %
Salaire moyen + 33 % du salaire moyen	40,0 %	38,9 %
Salaire moyen + 67 % du salaire moyen	44,9 %	42,5 %

Source : OCDE.

(1) Coin fiscal-social = Impôt sur le revenu + Contributions sociales (salariales et patronales) – Transferts en espèces.

(2) Salaire brut moyen en 2010 : 2 823 €/mois en France et 3 479 €/an en Allemagne.

1.1 L'architecture du financement par risque est dans l'ensemble assez semblable dans les deux pays

	Maladie (maternité)	Invalidité	Dépendance	Vieillesse - survie	AT-MP	Chômage	Famille
Cotisations employeurs	France	France	France	France	France	France	France
Cotisations assurés/salariés	France	France	France	France	France	France	France
Impôts	France	France	France	France	Allemagne	France	France
France							
Allemagne							

Sur le principe, les architectures par branche des systèmes français et allemand de financement de la protection sociale sont similaires, à trois exceptions près :

- En Allemagne, la **dépendance** est considérée depuis 1995 comme une des cinq branches de la protection sociale, au même titre que la maladie (et la maternité), la vieillesse, les accidents du travail, et le chômage, alors qu'elle ne fait pas l'objet d'une telle distinction en France, où sa prise en charge est répartie entre les différentes caisses. Alors qu'il est financé par des cotisations salariales et patronales en Allemagne, ce risque draine également en France une partie des prélèvements fiscaux, comme la CSG.

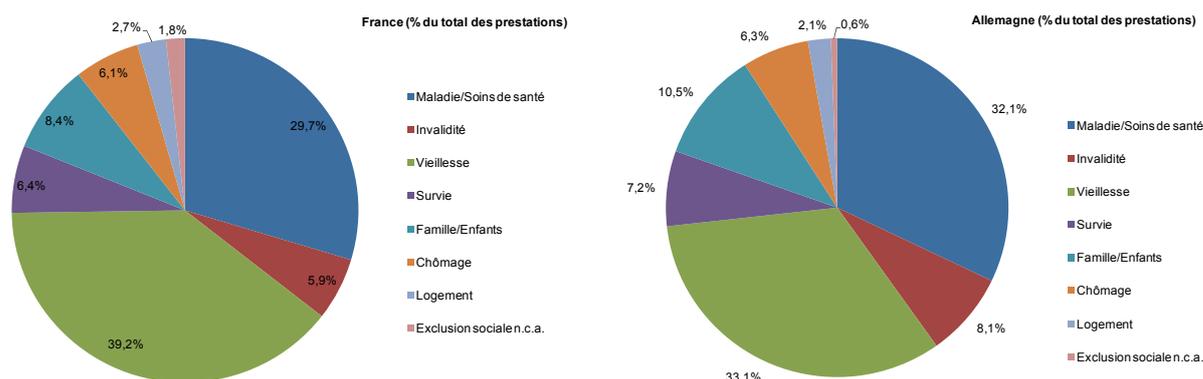
- Concernant les **accidents du travail et les maladies professionnelles**, la situation est relativement proche entre les deux pays dans la mesure où le financement principal provient des cotisations patronales. Toutefois, dans le cas allemand, les transferts fiscaux sont également une source de revenus pour la branche.
- Enfin, dans le système de protection sociale allemand, il n'existe pas de branche **famille** en tant que telle, comme c'est le cas en France : outre-Rhin les prestations familiales dépendent du budget de l'État et ne sont financées que par l'impôt alors qu'elles reposent aussi sur des cotisations des employeurs en France.

1.2 La protection en France et en Allemagne : tendances générales de recettes et dépenses

1.2.1 Les dépenses de protection sociale sont élevées et en augmentation dans les deux pays

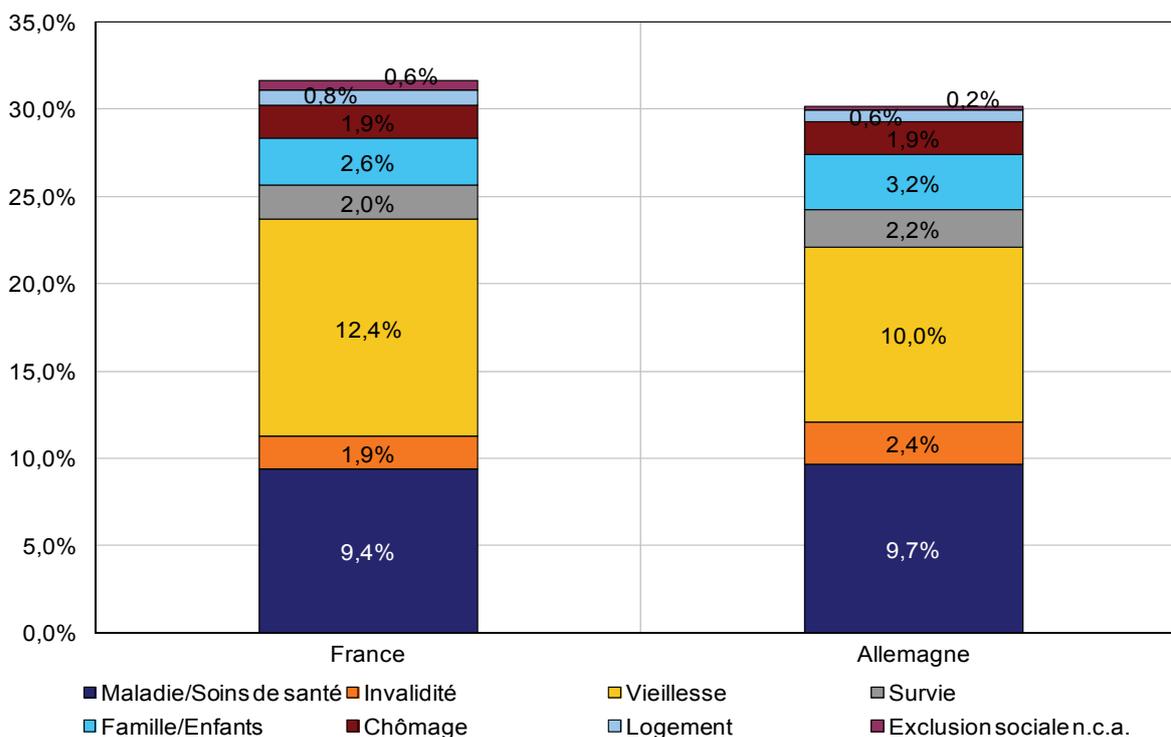
En 2009³, les dépenses de protection sociale étaient plus élevées en France qu'en Allemagne (écart de 1,7 point de PIB) : elles atteignaient 33,1 % du PIB français et 31,4 % du PIB allemand. La part de ces dépenses à la charge des administrations publiques était respectivement de 23,9 % et 21,2 % du PIB. La dépense moyenne par habitant, d'environ 8 300 € en France et 8 100 € en Allemagne, est en progression constante depuis au moins 1991 (date de la réunification de l'Allemagne, à partir de laquelle des données de comparaison sont disponibles). Les deux postes de prestations les plus importants dans les deux cas sont la maladie et la vieillesse (Graphiques ci-dessous).

Graphiques 1a : structure comparée des prestations de protection sociale en 2009



³ Source : Eurostat.

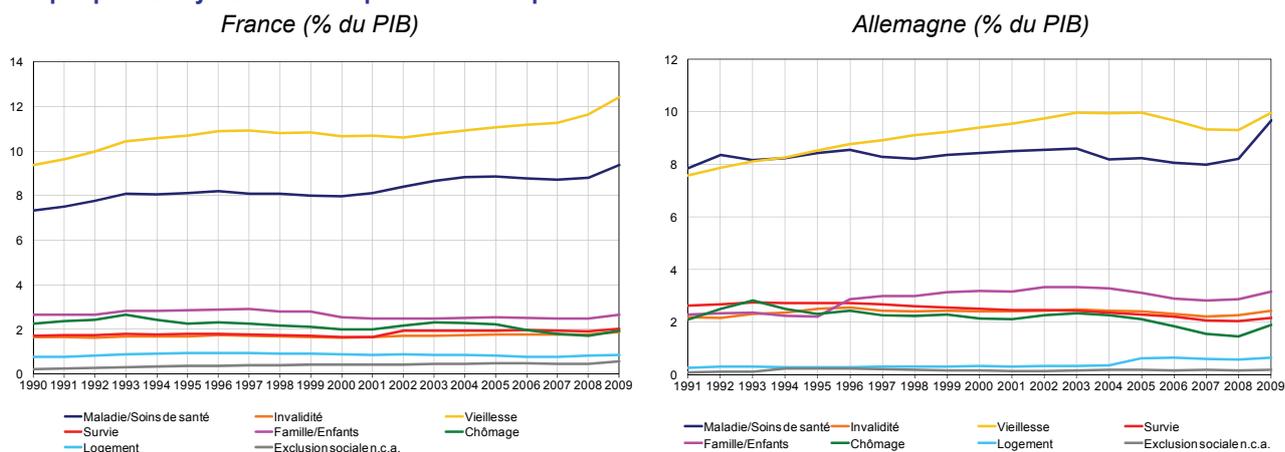
Graphique 1b : structure comparée des prestations de protection sociale en % du PIB



Source : Eurostat.

Les prestations du risque vieillesse ont augmenté dans les deux pays de 1990 au milieu des années 2000 (Graphique 2), notamment à cause de la hausse tendancielle de l'espérance de vie. La hausse s'est poursuivie en France au cours des années 2000 mais pas en Allemagne, où les prestations vieillesse ont sensiblement diminué de 2003 à 2008, probablement en résultat des réformes du système de retraites engagées au début de la décennie. Les prestations maladie montrent elles une tendance à l'augmentation quel que soit le pays. En France, les autres risques représentent une part du PIB relativement constante sur la période observée. Ce n'est pas le cas de l'Allemagne, qui a vu ses prestations chômage diminuer et ses prestations famille augmenter plus nettement. Les hausses observées en 2009 sont liées à la contraction du PIB avec la crise économique, et elles ne devraient donc être que transitoires.

Graphiques 2 : dynamisme des prestations de protection sociale



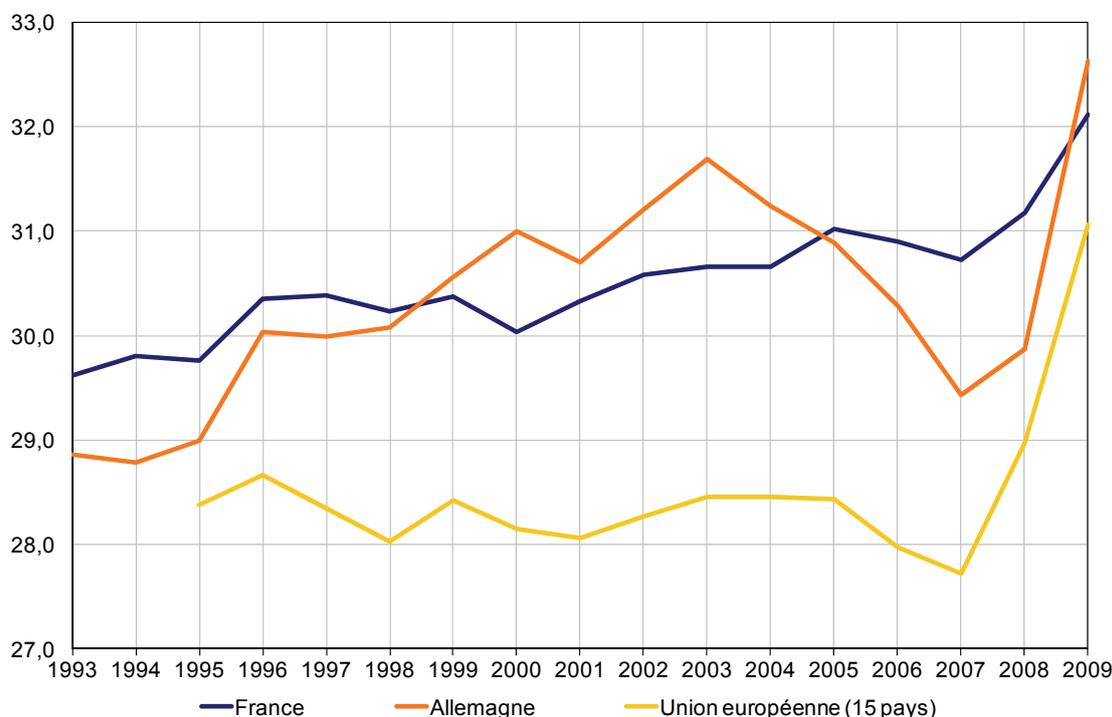
Source : Eurostat.

1.2.2 L'évolution des recettes est moins univoque que la hausse tendancielle des dépenses

Le niveau des recettes de protection sociale se situe, pour la France comme pour l'Allemagne, au-dessus de la moyenne européenne : en 2009, les recettes de protection sociale représentent 32,1 % du PIB en France contre 32,6 % en Allemagne (à comparer à 30,3 % en moyenne dans l'Union Européenne à 15, selon Eurostat). Suivant le même dynamisme que les dépenses, ces

recettes de protection sociale ont augmenté de 1991 à 2003. Après cette date, les recettes ont fortement diminué en Allemagne (à l'exception de l'année 2009 où la hausse de la part des recettes provient surtout de la réduction du PIB, plus forte que l'ajustement de la masse salariale), ce qui est probablement à rattacher à la réforme structurelle de l'assurance maladie allemande de 2003 (gouvernement Schröder).

Graphique 3 : recettes de protection sociale, en % du PIB



Source : Eurostat.

Ces différences entre les deux pays observées sur divers grands agrégats s'expliquent notamment par des choix de protection sociale différents qu'une analyse plus fine va permettre d'identifier.

1.3 La structure des systèmes de financement de la protection sociale

1.3.1 Les structures des cotisations sociales présentent des disparités entre les deux pays

1.3.1.1 Si la part des recettes de protection sociale issue des cotisations est comparable entre les deux pays, celle des cotisations sur les revenus salariés diffère sensiblement

La part totale des cotisations dans les recettes de protection sociale est voisine en France et en Allemagne (respectivement 64,6 % et 62,9 %) et dépasse la moyenne européenne (56,6 %). On retrouve là une trace de l'origine bismarckienne des deux systèmes : les principales prestations d'assurance étant conditionnées à l'exercice d'un emploi, les cotisations sociales représentent une part importante du financement.

Cependant, ceci intègre des cotisations imputées et des cotisations sur d'autres revenus que les salaires. Pour juger du poids des cotisations sociales sur les seuls salaires (correspondant aux taux de cotisation affichés dans le tableau 1) il faut limiter l'analyse aux cotisations sociales effectives à la charge des entreprises (pour la part '*employeur*') et aux cotisations sociales à la charge des salariés (pour la part '*salarié*'), agrégées en tant que « cotisations sociales effectives sur les salaires » dans ce tableau 2. La part des recettes issues des « cotisations sociales effectives sur les salaires » diffère alors sensiblement entre les deux pays : elle est supérieure de 7 points en France, ce qui représente 2,0 points de PIB.

Tableau 2a : financement de la protection sociale en France et en Allemagne en 2009

<i>en % des recettes affectées à la protection sociale</i>		France	Allemagne	Écart
		(1)	(2)	(1)-(2)
Cotisations sociales		65 %	63 %	2 %
- à la charge des entreprises		44 %	34 %	9 %
<i>dont cotisations sociales effectives</i>	(a)	36 %	23 %	12 %
<i>dont cotisations sociales imputées</i>		8 %	11 %	-3 %
- à la charge des ménages		21 %	29 %	-7 %
<i>dont cotisations sociales à la charge des salariés</i>	(b)	17 %	22 %	-6 %
<i>dont cotisations sociales à la charge des indépendants</i>		4 %	2 %	2 %
<i>dont cotisations sociales à la charge des inactifs</i>		0 %	5 %	-4 %
dont cotisations sociales effectives sur les salaires	(a)+(b)	52 %	45 %	7 %
Contributions publiques (dont CSG-CRDS en France)		32 %	35 %	-3 %
Autres recettes		3 %	2 %	1 %
Total		100 %	100 %	100 %

Source : Eurostat.

Tableau 2b : financement de la protection sociale en France et en Allemagne en 2009

<i>en % du PIB</i>		France	Allemagne	Écart
		(1)	(2)	(1)-(2)
Cotisations sociales		20,7 %	20,5%	0,2 %
- à la charge des entreprises		14,0 %	11,1 %	2,9 %
<i>dont cotisations sociales effectives</i>	(a)	11,5 %	7,6 %	3,8 %
<i>dont cotisations sociales imputées</i>		2,5 %	3,4 %	-0,9 %
- à la charge des ménages		6,7 %	9,4 %	-2,7 %
<i>dont cotisations sociales à la charge des salariés</i>	(b)	5,3 %	7,2 %	-1,8 %
<i>dont cotisations sociales à la charge des indépendants</i>		1,3 %	0,6 %	0,7 %
<i>dont cotisations sociales à la charge des inactifs</i>		0,1 %	1,7 %	-1,6 %
dont cotisations sociales effectives sur les salaires	(a)+(b)	16,8 %	14,8 %	2,0 %
Contributions publiques (dont CSG-CRDS en France)		10,2 %	11,5 %	-1,2 %
Autres recettes		1,1 %	0,6 %	0,5 %
Total		32,1 %	32,6 %	-0,5 %

Source : Eurostat.

Au total, la France se caractérise par une structure de financement reposant davantage sur les cotisations sociales sur les salaires, alors qu'en Allemagne la protection sociale est davantage financée par la fiscalité (dont la TVA) et les cotisations sociales sur les inactifs.

1.3.1.2. De plus, la structure de ces cotisations sociales diffère grandement

a. Différence de structure des « contributeurs » aux cotisations dans les deux pays

Le poids des cotisations porté par les différents contributeurs varie aussi : en France, plus des deux tiers sont des cotisations patronales (43,6 % du total des recettes sociales issues des employeurs, contre 21,0 % issues des assurés sociaux) alors que la structure est plus équilibrée en Allemagne (34,0 % contre 28,9 %). À cet égard, la France est davantage comparable à ses homologues de l'UE que l'Allemagne : en 2009, le ratio cotisations patronales/cotisations des assurés atteignait 2,1 en France, 1,8 dans l'UE et 1,2 en Allemagne. Cependant, la pertinence de la distinction entre les cotisations sociales à la charge des employeurs et celles à la charge des

salariés doit être en partie relativisée : à moyen terme et en l'absence de rigidités dans les négociations salariales, la répartition des charges sociales entre les deux est en théorie neutre sur le coût du travail ; elle ne l'est pas pour les bas salaires, à court terme au moins, dès lors qu'un salaire minimum existe comme en France.

b. Différence de structure par risque entre les deux pays

L'affectation par risque des cotisations est elle aussi distincte entre les deux pays. Pour les salaires non soumis aux diverses exonérations, si la part affectée à la vieillesse est identique, il n'en est pas de même de la part affectée à la maladie (25 % en France contre près de 40 % en Allemagne) ou au chômage (environ 12 % contre environ 7 %).

c. Différences selon le niveau de salaire

En premier lieu, les taux globaux de cotisations sociales diffèrent significativement entre la France et l'Allemagne mais aucune « hiérarchie » univoque ne se révèle et une analyse plus fine le long de la distribution des salaires est nécessaire.

Différents dispositifs d'allègements de charges sur les bas salaires existent en effet dans les deux pays :

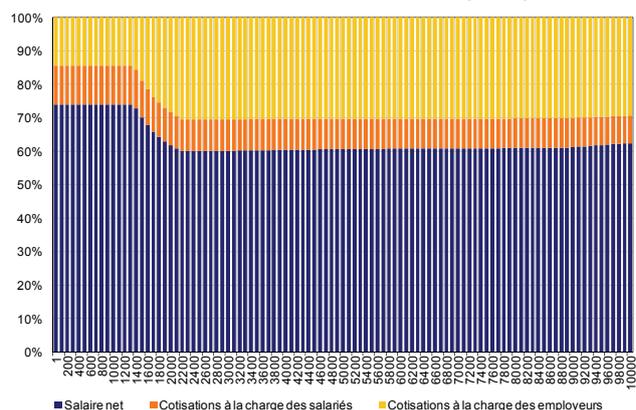
- En France, les allègements généraux sur les bas salaires prévoient une exonération partielle des cotisations sociales patronales pour les revenus compris entre 1 et 1,6 fois le Smic.
- En Allemagne, les *mini-jobs* (emplois à temps partiel, dont le salaire brut n'excède pas 400 € mensuels) bénéficient d'une exonération totale de cotisations salariales mais les employeurs doivent s'acquitter d'une « surcotisation ». Pour les rémunérations comprises entre 400 et 800 € mensuels, l'exonération pour les salariés n'est plus que partielle ; les employeurs n'ont en revanche plus de « surcotisation » à payer.
- Dans les deux pays, et pour des niveaux de salaires relativement élevés, les assiettes sur lesquelles portent les cotisations sont plafonnées, ce qui rend la comparaison d'autant plus délicate.

Il résulte de ces divers dispositifs que :

- Les taux de cotisations sont légèrement plus faibles (d'environ 2 points) en Allemagne qu'en France pour les très bas salaires (correspondant en France aux travailleurs à temps partiel dont la rémunération n'excède pas 400 € mensuels, soit pour un temps de travail inférieur à 10 heures hebdomadaires).
- Pour les salaires inférieurs à 1 500 € bruts mensuels, les taux de cotisations sociales versées par les employeurs sont plus élevés en Allemagne, et le constat s'applique à l'ensemble des cotisations (salariales et patronales) jusqu'à 1 700 € environ. Ainsi, pour des salariés rémunérés au Smic français, l'écart de taux est de 13,2 points en faveur de la France. Ce cas concerne environ 20 % des salariés à temps complet.

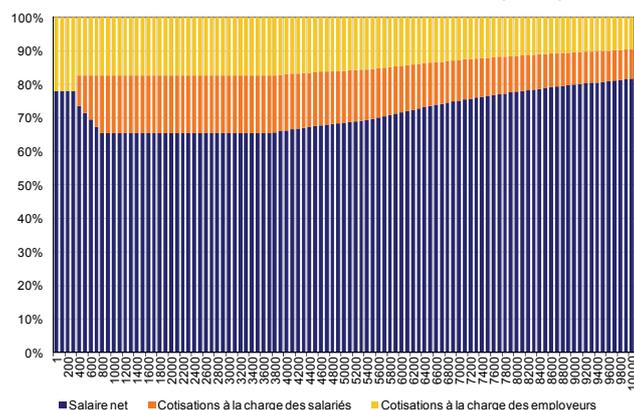
Passé ce seuil, la hiérarchie est inversée entre les deux pays. L'écart de taux est de 12,9 points pour les salaires ne bénéficiant pas d'allègements généraux de charges (supérieurs à 1,6 fois le Smic).

Graphique 4 : structure du coût du travail en France en fonction du salaire mensuel brut en euro (2011)



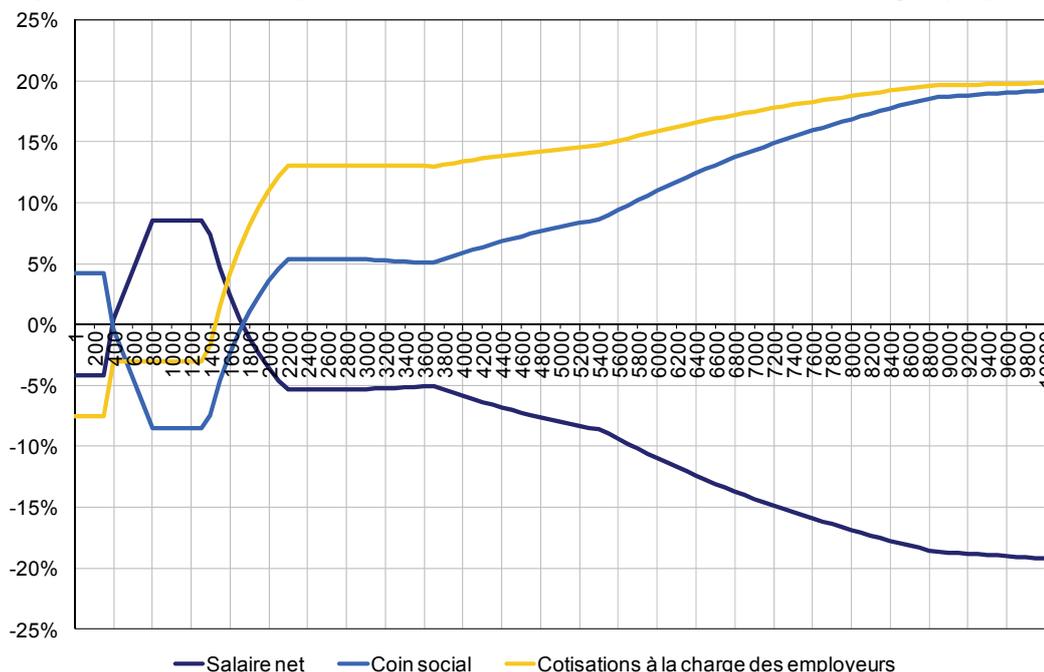
Source : législations nationales, calculs DG Trésor.

Graphique 5 : structure du coût du travail en Allemagne en fonction du salaire mensuel brut en euro (2011)



Source : législations nationales, calculs DG Trésor.

Graphique 6 : différences de répartition du coût du travail entre la France et l'Allemagne (en point de %)



Sources : Eurostat et législations nationales, barèmes de 2011.

Note : Le coïnc social correspond à la somme des cotisations à la charge des employeurs et des cotisations à la charge des salariés.

Lecture : Pour un salaire mensuel brut de 1 200 €, la part du coût du travail issue du salaire net est plus importante en France qu'en Allemagne de 9 points de % ; dit autrement, la part du coïnc social y est plus faible.

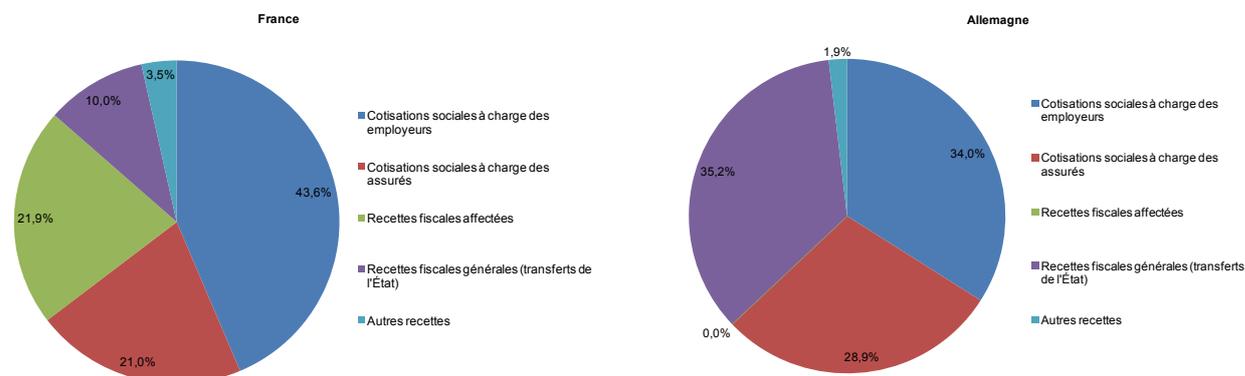
Au final, en 2008, les dépenses de protection sociale financées par les cotisations sociales sur les salaires représentaient respectivement 31,0 % et 38,4 % de la masse salariale en Allemagne et en France. Ces taux de cotisations apparents sont moindres que les taux théoriques présentés dans le tableau 1 : l'écart illustre ainsi l'importance des variations de barèmes induites par les plafonnements et les dispositifs d'allégements.

1.3.2 Contrairement à l'Allemagne, la France affecte spécifiquement des recettes fiscales à la protection sociale

En France, la part des taxes directement affectées à la sécurité sociale parmi l'ensemble des recettes fiscales destinées à la protection sociale est très importante (environ 70 % en 2008) et supérieure à la moyenne européenne. Elle se démarque donc de l'Allemagne où aucune recette fiscale directement affectée n'existe. La CSG, créée en 1990 en France pour se substituer à des cotisations sociales, représente aujourd'hui deux tiers des recettes fiscales affectées (soit environ 14 % du total des ressources de protection sociale) alors qu'aucun équivalent n'existe outre-Rhin. Il s'agit d'une contribution portant sur diverses assiettes, dont les revenus salariés. Le taux nominal sur ces ressources est de 7,5 % et la base taxable est de 98,25 % du salaire brut depuis

le 1^{er} janvier 2012. Si on lui ajoute la CRDS dont l'assiette est semblable et le taux nominal de 0,5 %, un poids de 7,76 % du salaire brut s'ajoute aux cotisations déjà payées par les salariés. La CSG et la CRDS sont cependant considérées comme des impôts prélevés à la source et non comme des cotisations sociales dans les conventions internationales.

Graphiques 7 : répartition des recettes de protection sociale selon leur origine, en 2008

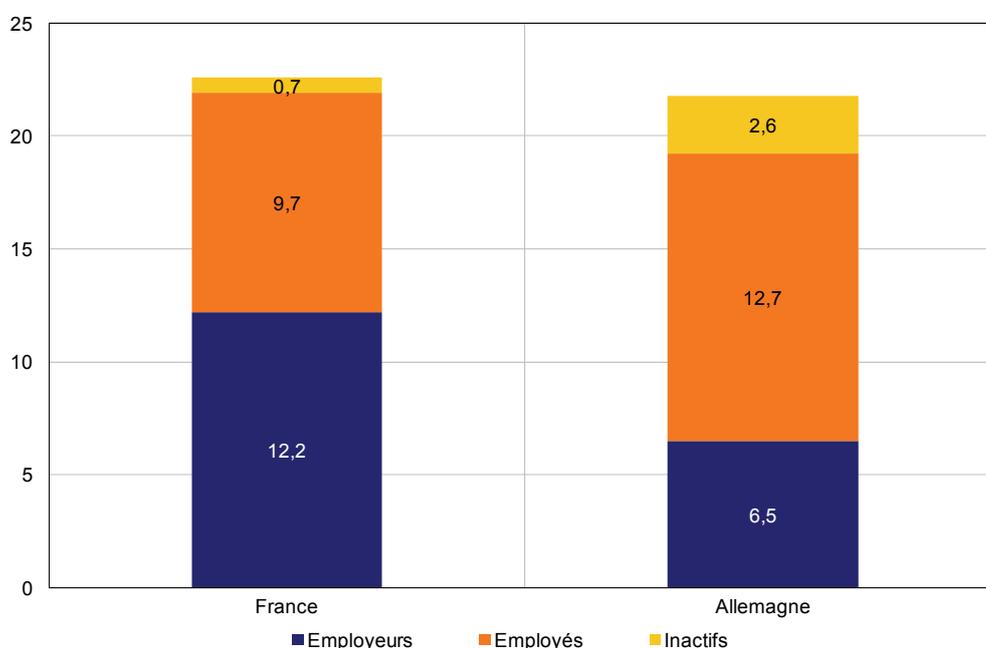


Source : Eurostat.

Note : la catégorie « autres recettes » regroupe les revenus de la propriété (notamment les intérêts et dividendes, les revenus issus de l'immobilier...) et les autres sources disséminées, telles que les héritages par exemple.

Cependant, si l'on considère l'ensemble des prélèvements obligatoires portant sur le travail, ou liés au travail présent ou passé, c'est-à-dire si l'on inclut les taxes et contributions sociales prélevées sur les revenus des transferts des personnes sans emploi (transferts sociaux payés par l'État et pensions de retraite)⁴, le poids relatif des prélèvements assis sur les revenus des inactifs apparaît significativement plus important en Allemagne qu'en France, même lorsque l'on tient compte de la CSG (Graphique 8).

Graphique 8 : structure des prélèvements obligatoires assis sur les revenus liés à un travail présent ou passé (en % du PIB)



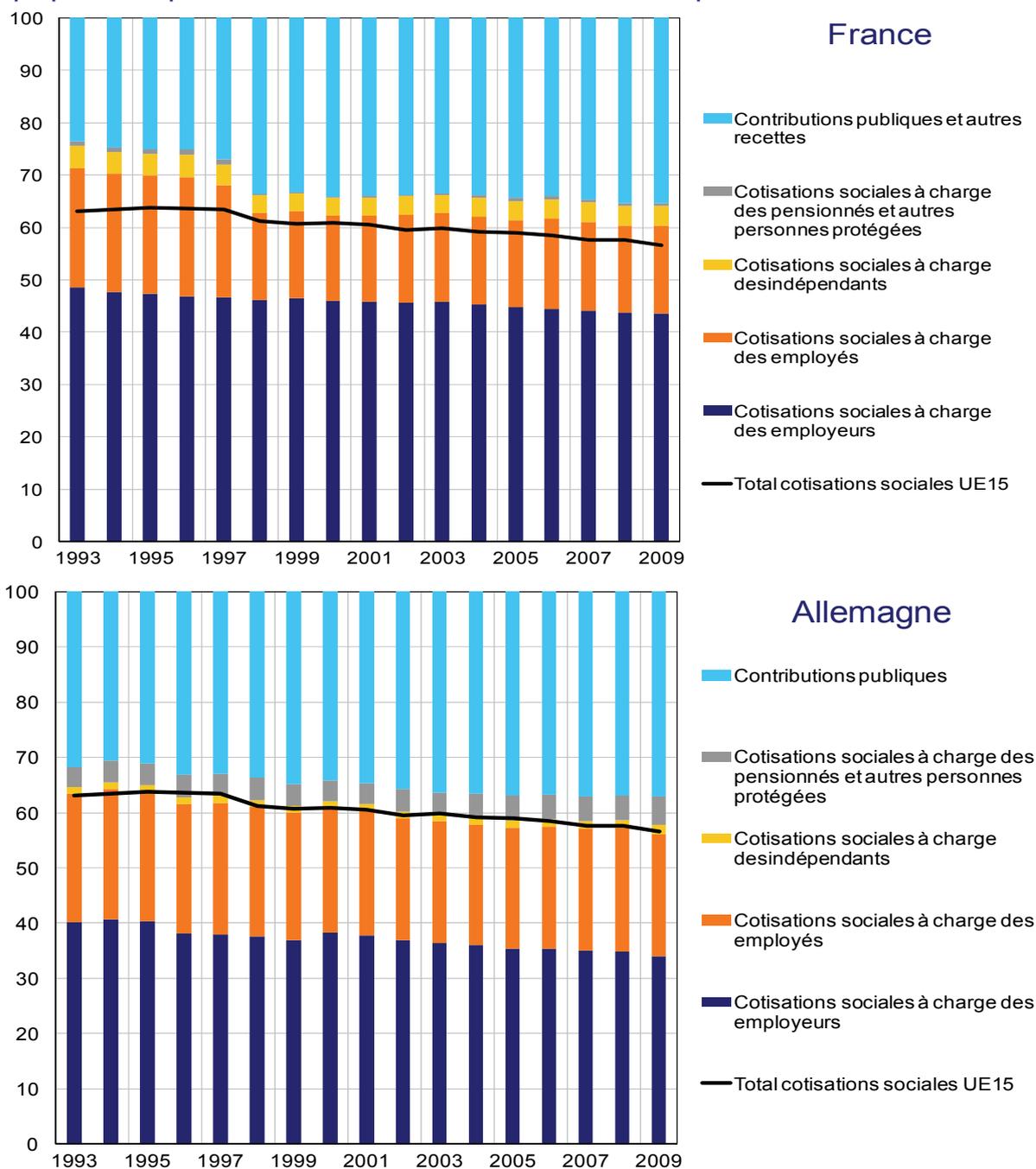
Source : Eurostat.

⁴ Les inactifs apparaissent donc comme contributeurs de la protection sociale car la nomenclature utilisée par Eurostat inclut les prélèvements portant sur les revenus de personnes non nécessairement en emploi (patrimoines, rentes...).

1.3.3 Une tendance commune à la substitution de recettes fiscales aux cotisations sociales

La France et l'Allemagne présentent une tendance commune de réduction de la part des cotisations sociales dans les recettes sociales, au bénéfice des prélèvements fiscaux. La répartition de cette réduction entre cotisations salariales et patronales a été assez équilibrée en Allemagne : elle résulte des effets conjugués de la réforme des retraites de 2001, des réformes de santé de 2003 et 2007 et de la réforme du marché du travail de 2003 (moins recours aux allocations chômage). Elle s'accompagne d'une hausse de la TVA (+1 point en 1998 par le gouvernement Schröder au bénéfice de l'assurance retraite et +3 points sous le gouvernement Merkel, dont un point a servi à compenser une baisse du taux de cotisations à l'assurance chômage). En France ce sont surtout les cotisations salariales qui ont été réduites. C'est donc principalement le passage du taux de CSG de 3,4 % à 7,5 % en 1998 qui explique les évolutions (Graphique 9).

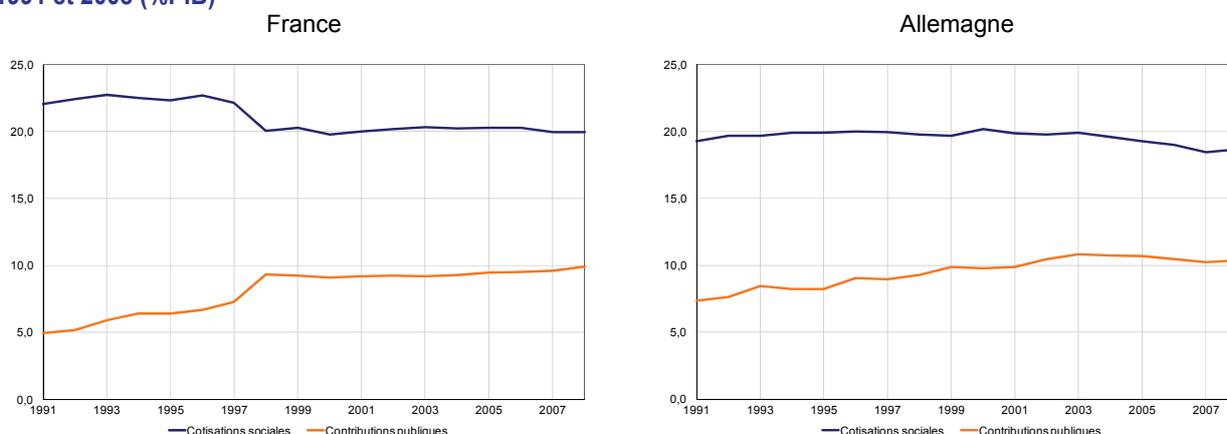
Graphiques 9 : comparaison de l'évolution de la structure des recettes de protection sociale entre 1993 et 2008



Source : Eurostat.

Néanmoins, même si cette substitution est significative en matière de structure, le constat est plus ambigu concernant les niveaux. En France, le niveau des cotisations sociales rapporté au PIB est constant depuis une décennie, après avoir chuté sensiblement entre 1996 et 1998. À l'inverse en Allemagne, une baisse plus graduelle a été amorcée en 2003, après une longue période de stagnation : les réformes « Hartz » ont généré des économies en dépenses (d'où la baisse des cotisations sociales), ainsi qu'une stabilisation des recettes fiscales. Toutefois, les taux de cotisations allemands ont récemment été modifiés : par exemple en 2011, le taux de cotisations à l'assurance maladie est passé de 14,9 % à 15,5 % ; en 2008, le taux de cotisations à l'assurance dépendance est passé de 1,7 % à 1,95 % ; au contraire, le taux de cotisations à l'assurance vieillesse a été réduit au 1^{er} janvier 2012, passant de 19,9% à 19,6%. Ces évolutions découlent du système de pilotage allemand d'équilibre par les soldes : en France, l'objectif constitutionnel d'équilibre de la sécurité sociale est sujet à la contrainte du montant des ressources propres des régimes, alors que quoi qu'il en soit, en Allemagne, l'État effectuera des transferts vers l'assurance maladie (publique) si celle-ci se trouve en déficit. Inversement, lorsque les régimes sont excédentaires, les taux de cotisations peuvent être réduits.

Graphiques 10 : comparaison de l'évolution en niveau des cotisations sociales et contributions publiques entre 1991 et 2008 (%PIB)



Source : Eurostat.

La déformation de la structure de financement de la protection sociale en faveur des impôts pourrait contribuer au soutien de l'emploi *via* la compétitivité des entreprises : une forte taxation des salaires, caractéristique majeure des systèmes bismarckiens, pourrait pénaliser la compétitivité-coût des entreprises, au travers d'un coût du travail plus élevé que dans les systèmes dont les ressources sont prélevées sur une base plus large. Cette analyse présente toutefois certaines limites :

- la littérature économique suggère qu'un basculement d'assiette, par exemple des cotisations sociales vers la TVA, génère effectivement des gains d'emploi et de compétitivité mais d'une ampleur modeste, notamment en ce qui concerne les emplois créés⁵ ;
- le coût du travail n'est pas nécessairement le principal déterminant de la compétitivité de l'économie, et *a fortiori*, ne peut expliquer l'augmentation de l'écart franco-allemand de performance à l'export durant la dernière décennie : ce dernier répond en effet plutôt de la stratégie commerciale allemande, centrée sur la compétitivité « hors prix » ;
- au sein du coût du travail, les évolutions divergentes entre la France et l'Allemagne au cours de la dernière décennie s'expliquent essentiellement par la modération salariale allemande (entre 2000 et 2008 le salaire net moyen a crû de 16,8 % en Allemagne et de 23,5 % en France, d'après les chiffres d'Eurostat) ;

⁵ Par exemple : F. Langlot, L. Patureau, T. Sopraseduth, "Fiscal Policy in an Equilibrium Search Model : The case against Social VAT" (2011), *JEL*.

- enfin, la comparaison des prélèvements sur le travail ne peut se limiter au champ du financement de la protection sociale : une partie est financée par des prélèvements portant sur d'autres assiettes que les revenus du travail ; inversement d'autres prélèvements que ceux finançant la protection sociale portent également sur les revenus du travail. Une approche en termes de coin fiscal-social est alors nécessaire : c'est l'objet de la sous-partie suivante.

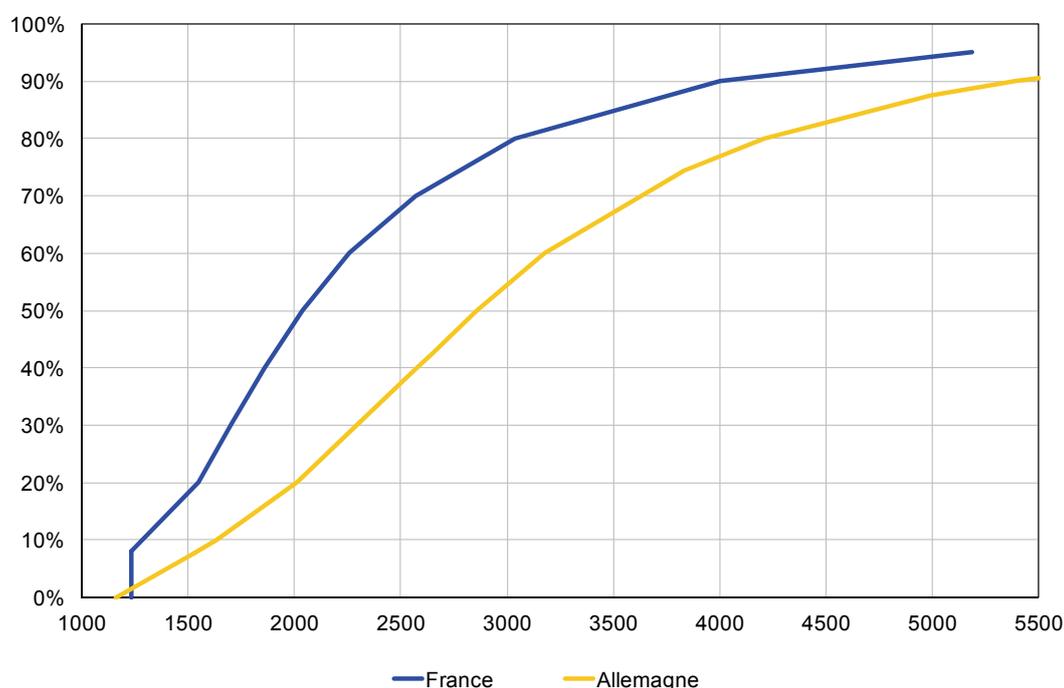
1.3.4 L'évaluation du poids comparé des cotisations sociales ne peut se limiter à la comparaison des taux moyens ou de la forme des barèmes

Le niveau et la distribution des salaires sont sensiblement différents entre la France et l'Allemagne (Graphique 11), comme par ailleurs la nature des emplois dans chacune des deux économies, selon les professions et les niveaux de qualification par exemple. La comparaison des cotisations sociales entre ces deux pays pour un même niveau de salaire brut ne suffit dès lors pas à une bonne description.

Une comparaison rigoureuse et interprétable, notamment pour ce qui concerne la compétitivité-coût, nécessiterait de pouvoir mesurer le coût du travail pour des postes équivalents occupés des salariés à la productivité identique, et de calculer le poids des cotisations sociales dans la rémunération de ces salariés. Toutefois, même en disposant de données micro-économiques pour mener cette analyse, le contrôle de l'hétérogénéité individuelle des salariés serait délicat, et les résultats fragiles.

Sur la base de données macroéconomiques, les travaux de l'OCDE de comparaisons internationales des systèmes fiscal-socials constituent un étalon de ce qui peut être réalisé ; ils présentent l'avantage de prolonger l'analyse au-delà des seules cotisations sociales en permettant d'intégrer l'ensemble des charges (fiscales et sociales) sur les revenus du travail ; leur interprétation est toutefois rendue difficile par les choix de présentation qui ont été faits (cf. encadré). Un retraitement de ces travaux est alors nécessaire.

Graphique 11 : distribution des salaires mensuels bruts en 2006 des salariés à temps plein du secteur privé



Sources : Insee (DADS), Destatis (ESS).

Encadré 1 : les études de l'OCDE sur les charges sur les salaires (*Taxing Wages*)

Les études de l'OCDE complètent le diagnostic sur le coût du travail par le calcul des coïns fiscal-socials...

L'OCDE calcule en comparaison internationale les barèmes fiscal-socials applicables à différents types de ménage. Outre les cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés, l'OCDE mesure également le poids des impôts sur les revenus du travail ainsi que les allocations familiales le cas échéant : l'OCDE privilégie aussi une approche en termes de revenu, qui tient compte de la composition familiale du foyer. Pour une approche en termes de coût du travail, il est préférable de se limiter à la configuration familiale la plus neutre, celle d'un célibataire sans enfant à charge ; les allocations familiales n'interviennent alors pas, ainsi que les règles spécifiques concernant l'impôt sur le revenu (quotients conjugaux et familiaux). C'est le choix qui est retenu ici.

Dans le cas de la France, les impôts pris en compte par l'OCDE, et dans les calculs présentés par la suite, sont la CSG, la CRDS et l'IRPP éventuellement corrigé de la PPE ; le RSA n'est en revanche pas considéré. Pour l'Allemagne, cela se limite à l'équivalent de l'IRPP français ainsi qu'à la surtaxe de solidarité (5,5 %, avec exonération au niveau des bas revenus). La TVA n'est en revanche pas comptabilisée, alors qu'elle contribue également à l'écart entre le coût du travail et le pouvoir d'achat des salariés.

Les résultats publiés par l'OCDE ne sont toutefois pas directement comparables aux graphiques 4 à 6, même en ne considérant que les barèmes sociaux. En effet, les données de l'OCDE les plus récentes portent sur l'année 2010⁶, alors que ces graphiques représentent les barèmes en vigueur en 2011.

...mais le choix des intervalles de salaire considérés par l'OCDE dilue fortement l'information et restreint la portée des résultats...

L'OCDE a choisi de présenter ces barèmes en fonction de multiples du salaire moyen, avec un plancher très élevé égal à la moitié du salaire moyen. Un tel choix de présentation exclut quasiment la totalité des salariés à temps partiels qui représentent entre 15 % et 20 % des heures travaillées, en France comme en Allemagne ; il minore en présentation l'impact de la progressivité des barèmes concentrée sur les bas salaires, comme celle provenant des allègements généraux sur les bas salaires en France. Il n'est pas possible non plus de déterminer directement à partir des résultats de l'OCDE quelle part de la population salariée est effectivement concernée par les différents niveaux de cotisations ou de taxes.

La borne supérieure de l'intervalle des salaires considérés par l'OCDE est également très élevée, à 2,5 fois le salaire moyen ; au-delà de ce seuil, il y a moins de 2 % des salariés à temps complet en Allemagne, et probablement aussi peu en France.

...et la comparabilité entre les pays n'est pas immédiate

La comparaison de barèmes et de coïns fiscal-socials pour des multiples communs du salaire moyen de chaque pays ne corrige pas des différences dans la forme de la distribution des salaires évoquées précédemment. Par exemple, dans le cas de la France, la moitié du salaire moyen correspond à peu près à un Smic, soit le plancher de la distribution des salariés à temps complet, tandis qu'elle se situerait au-dessus du 1^{er} décile dans le cas de l'Allemagne : ces positions relativement éloignées dans la hiérarchie des salaires suggèrent que les emplois occupés par les salariés rémunérés à 50 % du salaire moyen doivent être différents dans chaque pays, ainsi que pour n'importe quel multiple du salaire moyen. La comparaison du poids des charges sociales n'a encore pas beaucoup de sens dans ces conditions.

⁶ Cf. « *Taxing Wages - 2011* ».

1.3.5 Le retraitement des barèmes sociaux et fiscaux calculés par l'OCDE fait apparaître un diagnostic nuancé sur les prélèvements pesant sur les revenus du travail

Pour corriger les limites des publications de l'OCDE sur le poids comparé des charges sociales en France et en Allemagne, il est possible de mesurer la contribution des cotisations sociales au coût du travail à des positions équivalentes dans la distribution des salaires. De cette façon, les bas salaires peuvent être pris en compte, sans accorder une importance excessive aux coins salariaux dans le haut de la distribution. La description des barèmes de cotisations sociales en fonction de la distribution des salaires permet ainsi de déterminer par exemple pour quelle proportion de salariés, et à quels niveaux dans la distribution des salaires, les cotisations sociales ou l'ensemble des prélèvements pèsent plus lourdement sur la rémunération du travail en France par rapport à l'Allemagne.

Les données les plus récentes disponibles sur la distribution des salaires remontent à 2008 dans le cas de la France (source DADS), à 2006 dans le cas de l'Allemagne (source ESS, publiée par l'institut national statistique allemand Destatis, Encadré 3) ; dans les deux cas, l'analyse se concentre sur les salariés à temps complet des secteurs concurrentiels. Les données allemandes sont actualisées en supposant une progression homogène des salaires entre 2006 et 2008⁷. Les barèmes calculés par l'OCDE pour l'année 2008 sont ensuite appliqués aux distributions de salaires françaises et allemandes.

Les graphiques 12, 13 et 14 présentent ces barèmes calculés par l'OCDE, tels qu'ils sont représentés dans leurs publications en fonction de multiples du salaire moyen (Graphiques 12a à 12d), en fonction du niveau de salaire (Graphiques 13a à 13d) et en fonction de la distribution des salaires (Graphiques 14a à 14d). Chacun de ces trois groupes de graphiques est décomposé en quatre panels représentant les taux de cotisations sociales à la charge des salariés (a), les taux de cotisations sociales à la charge des employeurs (b), les coins sociaux (c) et enfin les coins fiscal-socials (d).

Les résultats représentés sur les graphiques 14a à 14d sont privilégiés pour les raisons évoquées plus haut, les autres représentations sont données pour illustrer les différences de message qu'elles peuvent induire. Les principaux éléments qui ressortent de ces graphiques sont les suivants :

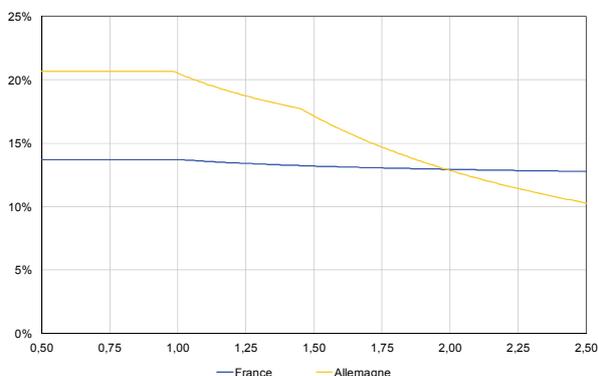
- Les cotisations sociales à la charge des salariés sont sans ambiguïté plus faibles en France qu'en Allemagne ; la dégressivité induite par le plafonnement ne réduit que marginalement l'écart de 7 points observé pour près de 70 % des salariés ;
- Les cotisations sociales à la charge des employeurs sont en revanche supérieures en France pour la quasi-totalité des salariés à temps plein ; cependant, au niveau du Smic celles-ci sont plus faibles en France grâce aux allègements généraux, et l'écart de plus de 20 points correspondant à la différence de taux normaux de cotisation n'est atteint que pour seulement la moitié des salariés ;
- Considérées conjointement, les cotisations sociales (employeurs et salariés) pèsent moins lourdement sur le coût du travail en France qu'en Allemagne pour le 1^{er} quintile de la distribution des salaires ; il n'y a donc pas de désavantage univoque en France ;

⁷ Selon la progression de l'indice du coût du travail publiée par Eurostat, soit une croissance de +3,6 % en 2 ans.

- Enfin, quel que soit le niveau de salaire considéré (à l'exception du dernier décile de la distribution des salaires⁸), le coin fiscal-social est inférieur en France, de 15 points en moyenne pour 20 % des salariés, puis de 7 points en moyenne jusqu'au dernier décile (Graphique 15a)⁹.

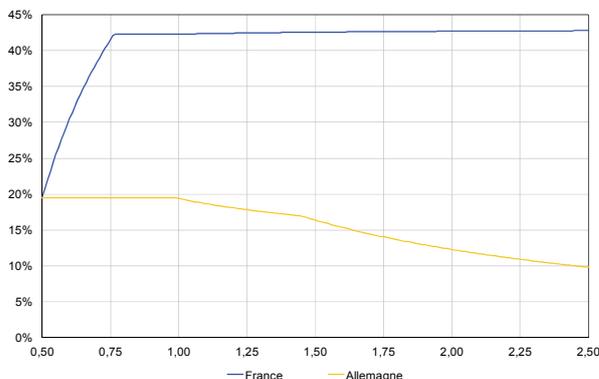
Ces hiérarchies entre la France et l'Allemagne sur les coins salariaux ne ressortaient pas aussi clairement de l'analyse usuelle menée par l'OCDE (Graphique 15b), ou encore de la comparaison directe des barèmes (Graphique 15c).

Graphique 12a : taux de cotisations sociales salariés en 2008 en fonction de multiples du salaire moyen



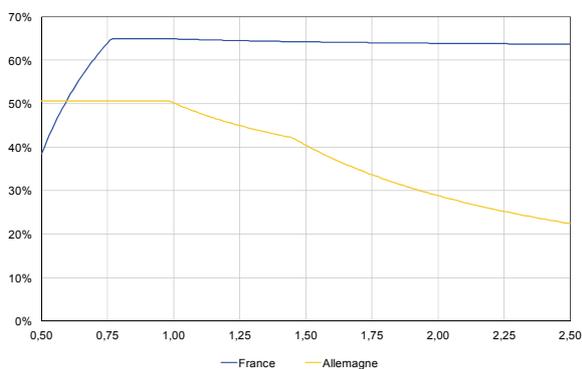
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 12b : taux de cotisations sociales en 2008 en fonction du salaire mensuel brut



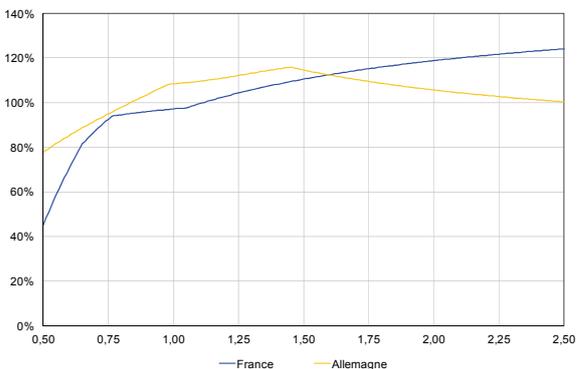
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 12c : coin social en 2008 en fonction de multiples du salaire moyen



Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 12d : coin fiscal-social en 2008 en fonction de multiples du salaire moyen

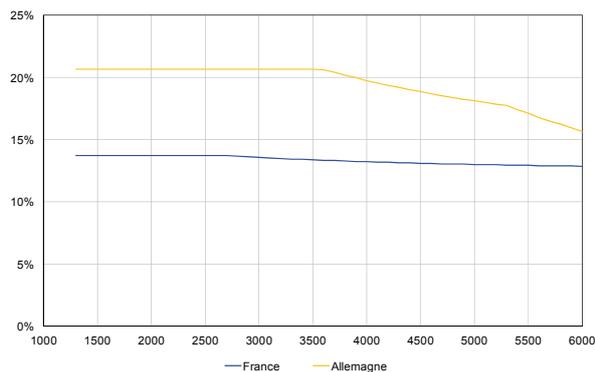


Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

⁸ Il ne faut pas sur-interpréter l'inversion des coins fiscal-sociaux sur le dernier décile : en effet, à ces niveaux de salaire en France, une part importante de la rémunération est versée sous forme de primes, et donc soumise au forfait social plus avantageux que le régime de cotisations sociales de droit commun ; par ailleurs, les contribuables dans cette tranche de revenu ont en général un taux moyen d'imposition sur le revenu inférieur au taux théorique par l'utilisation de niches fiscales. Il n'existe pas en Allemagne de telle dérogation au droit commun pour les hauts revenus à notre connaissance.

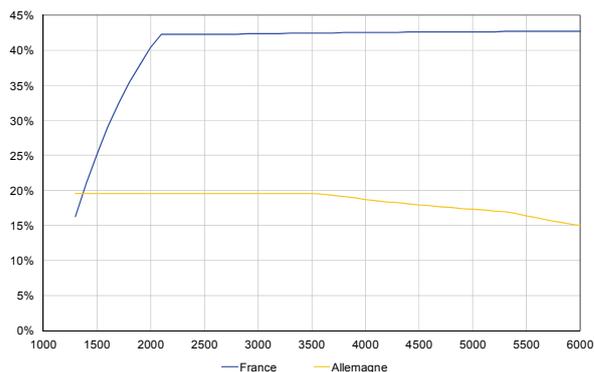
⁹ La plus faible taxation du capital en Allemagne explique pourquoi les prélèvements obligatoires sont supérieurs en France alors que le coin fiscal-social sur les revenus du travail y est inférieur.

Graphique 13a : taux de cotisations sociales salariés en 2008
en fonction du niveau de salaire brut



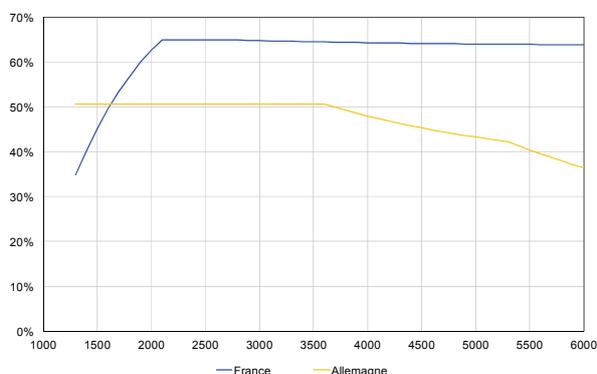
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 13b : taux de cotisations sociales employeurs en 2008
en fonction du niveau de salaire brut



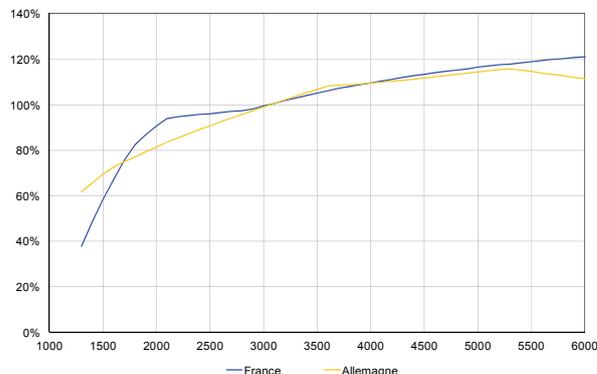
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 13c : coin social en 2008
en fonction du niveau de salaire brut



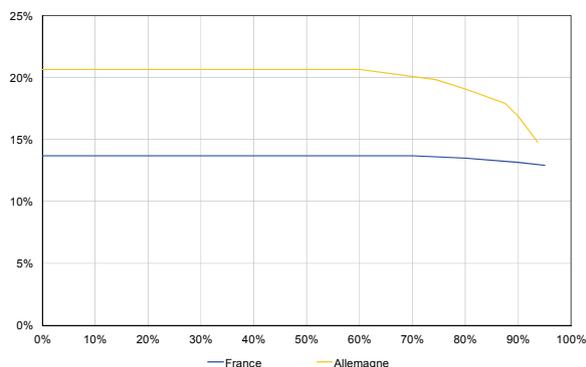
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 13d : coin fiscal-social en 2008
en fonction du niveau de salaire brut



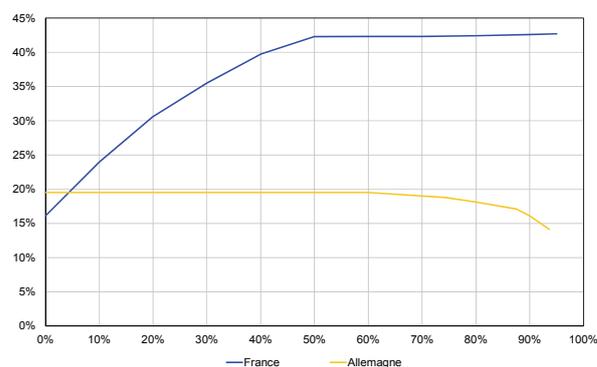
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 14a : taux de cotisations sociales salariés en 2008
en fonction de la distribution des salariés à temps complet



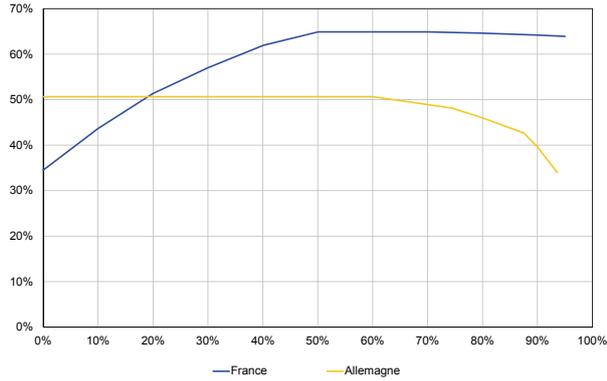
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 14b : taux de cotisations sociales employeurs en 2008
en fonction de la distribution des salariés à temps complet



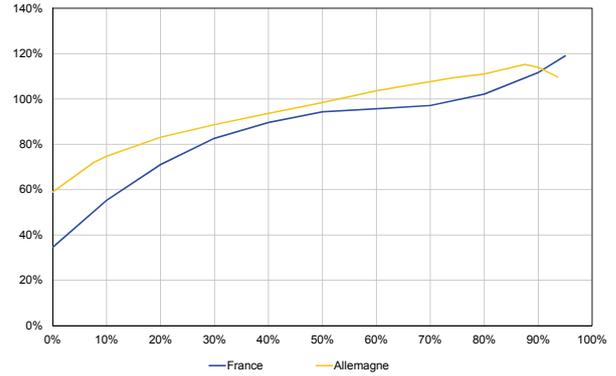
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 14c : coin social en 2008 en fonction de la distribution des salariés à temps complet



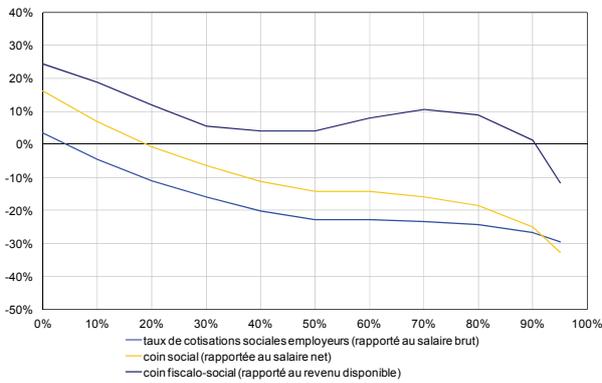
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 14d : coin fiscal-social en 2008 en fonction de la distribution des salariés à temps complet



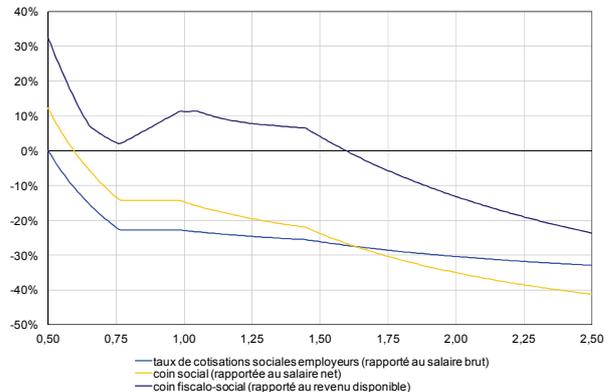
Source : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 15a : écart entre l'Allemagne et la France pour différentes mesures des charges sur la rémunération du travail en fonction de la distribution des salariés à temps complet



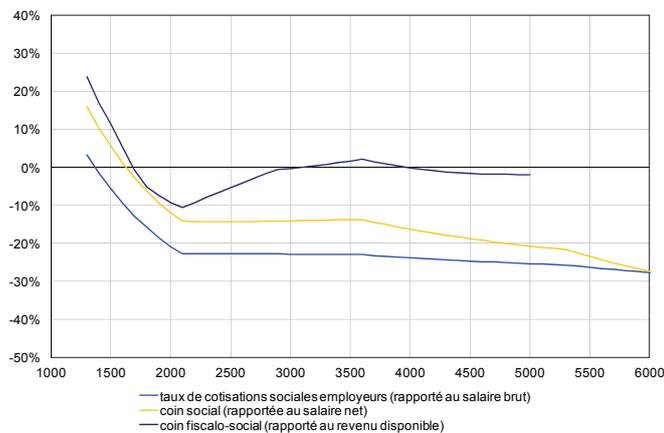
Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 15b : écart entre l'Allemagne et la France pour différentes mesures des charges sur la rémunération du travail en fonction de multiples du salaire brut moyen



Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Graphique 15c : écart entre l'Allemagne et la France pour différentes mesures des charges sur la rémunération du travail en fonction du salaire brut



Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Tableaux 3 : les taux de cotisations sociales en France et en Allemagne en 2012

France*	Taux			Plafond (sur salaire brut) 2012
	Assuré	Employeurs	Total	
Retraites				
Régime de base				
Part plafonnée	6,65 %	8,30 %	14,95 %	36 372 €
Part sans plafond	0,10 %	1,60 %	1,70 %	-
Régime complémentaire				
Non cadres				
Revenu <=36 372 € par an	3,80 %	5,70 %	9,50 %	36 372 €
Revenu >=36 372 € par an	8,90 %	13,30 %	22,20 %	109 116 €
Cadres				
Revenu <=36 372 € par an	3,93 %	5,92 %	9,85 %	36 372 €
Revenu >=36 372 € par an				
Part plafonnée	0,90 %	1,30 %	2,20 %	145 488 €
Part sans plafond	7,83 %	12,82 %	20,65 %	-
Chômage	2,40 %	4,00 %	6,40 %	145 488 €
Maladie (maternité)	0,75 %	12,80 %	13,55 %	
Dépendance		0,30 %	0,30 %	
Accidents du Travail**		2,40 %	2,40 %	
Famille		5,40 %	5,40 %	

* Les exonérations de cotisations patronales portant sur les heures supplémentaires et les bas salaires ne figurant pas ici.

** Valeur moyenne, le taux dépend en réalité des accords de branche.

Allemagne*	Taux			Plafond (sur salaire brut) 2011
	Assuré	Employeurs	Total	
Retraites				
Anciens Länder				66 000 €
Nouveaux Länder	9,50 %	9,50 %	19,00 %	57 600 €
Chômage				
Anciens Länder				66 000 €
Nouveaux Länder	1,50 %	1,50 %	3,00 %	57 600 €
Maladie (maternité)**	8,20 %	7,30 %	15,50 %	44 550 €
Dépendance				44 550 €
Non retraités				
Sans enfant	1,225 %	0,975 %	2,20 %	-
Avec enfants	0,975 %	0,975 %	1,95 %	-
Retraités	1,95 %		1,95 %	-
Accidents du Travail***		1,30 %	1,30 %	-

* Les exonérations de cotisations salariales portant sur les bas salaires ne figurant pas ici.

** Cotisations supplémentaires pour certaines caisses, acquittées seulement par les assurés et compensées si elles dépassent 2 % du revenu contributif de l'assuré.

*** Valeur moyenne, le taux dépend en réalité des accords de branche.

Source : Eurostat.

Encadré 2 : les distributions de salaire utilisées pour redresser les coins fiscal-socials de l'OCDE

Allemagne

Les données utilisées sur la distribution des salaires en Allemagne sont issues de l'Enquête sur la Structure des Salaires (ESS) de 2006. Il s'agit d'une enquête quadriennale harmonisée au niveau européen et réalisée entre deux Enquêtes sur le Coût de la Main-d'Œuvre (ECMO). Elle couvre un échantillon très large d'entreprises de 10 salariés et plus, employant plus de 3 millions de salariés.

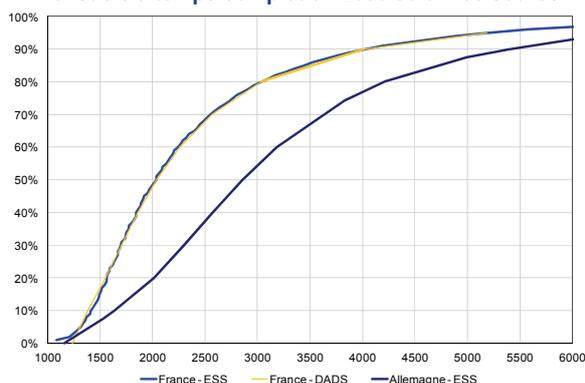
Cette enquête ne peut être utilisée directement pour estimer le coût du travail, car elle ne contient aucune information sur les cotisations sociales à la charge de l'employeur ou les autres charges associées à la main d'œuvre, contrairement à l'enquête ECMO. Par ailleurs, elle présente les mêmes problèmes que cette enquête pour déterminer le temps de travail ; il est alors préférable de n'utiliser que les données relatives aux rémunérations annuelles et mensuelles.

France

Pour la France, il a été choisi d'utiliser les distributions de salaire calculées à partir des DADS, en se restreignant aux salariés à temps complet comme pour l'Allemagne pour éviter les problèmes associés à la mesure du temps de travail, qui est cruciale dans le cas de la France du fait du barème des allègements généraux de cotisations dépendant du salaire horaire. Contrairement à l'enquête ESS, la couverture est exhaustive, puisqu'il s'agit de données administratives ; la qualité des données est *a priori* meilleure. En revanche, le champ est plus large que celui de l'enquête ESS utilisée pour l'Allemagne : il s'agit dans les deux cas des seuls secteurs concurrentiels, mais avec toutes les établissements et pas uniquement ceux de 10 salariés et plus pour l'Allemagne.

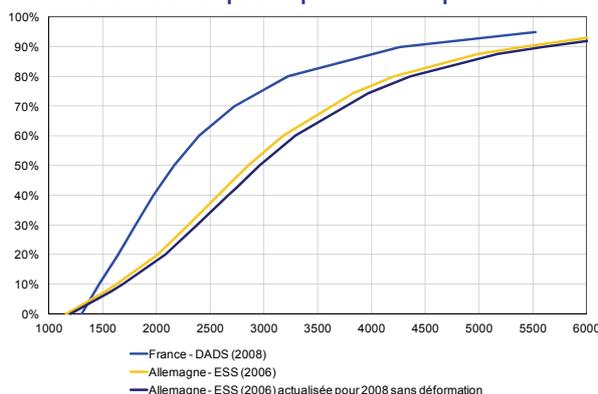
Le graphique 16 montre néanmoins qu'il n'y a pas de différences substantielles sur les distributions de salaires mesurées par les DADS et l'enquête ESS pour la France en 2006¹⁰ : les écarts sont minimes par rapport à l'écart entre la France (toutes sources confondues) et l'Allemagne, et ne sont pas susceptibles de remettre en cause les résultats présentés dans cette fiche.

Graphique 16 : comparaison des distribution des salaires mensuels à temps complet en 2006 selon les sources



Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

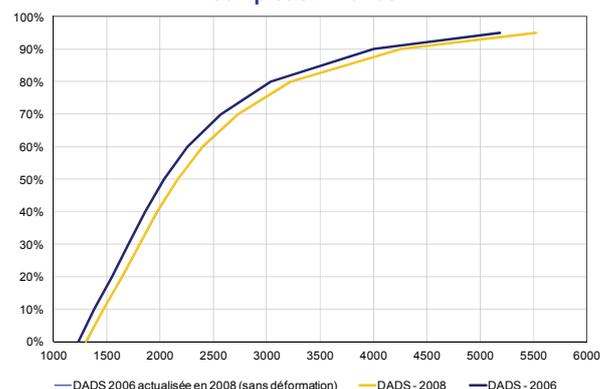
Graphique 18 : actualisation de la distribution des salaires mensuels à temps complet allemand pour 2008



Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Dans le cas de l'Allemagne, l'absence de salaire minimum ainsi que la forme de la distribution des salaires, beaucoup moins concentrée et asymétrique qu'en France, rend plus légitime une actualisation reposant sur une croissance homogène des salaires égale à l'évolution agrégée observée (+3,6 %). Le graphique 18 montre que cette actualisation n'est pas vraiment cruciale, au regard de l'écart qui existe en 2006 entre la France et l'Allemagne.

Graphique 17 : distribution des salaires mensuels à temps complet en France



Sources : OCDE, Insee, Destatis, calculs DGTrésor.

Le choix de prendre comme année de base 2008, ainsi que les données issues des DADS pour la France a été réalisé pour ne pas avoir à actualiser la distribution des salaires, rendue difficile par l'existence du SMIC et ses effets de diffusion ; cette opération aurait été nécessaire en choisissant une année de base plus récente, ou encore en utilisant l'enquête ESS. Cependant, la déformation de la distribution de salaire entre 2006 et 2008 (source DADS, salariés à temps complet) a été modeste (Graphique 17).

¹⁰ L'enquête ESS pour la France est également limitée aux entreprises de 10 salariés et plus.

2. L'ASSURANCE MALADIE

SYNTHÈSE

La situation financière de l'assurance maladie publique en Allemagne contraste avec celle de la France, puisqu'elle est globalement équilibrée voire excédentaire depuis 2004. Cette situation est le fruit d'une politique volontariste de la part des gouvernements allemands successifs qui s'articule autour de trois axes :

1. Tout d'abord depuis 1996, les gouvernements successifs ont mené **une politique active de régulation de la demande de soins**. Ces réformes comprennent à la fois des mesures réduisant le **champ de la couverture publique du risque maladie** (déremboursement des cures thermales, des transports par taxis ou véhicules de location pour se rendre à l'hôpital, des prothèses dentaires, des lunettes sauf pour les moins de 18 ans). Parallèlement, **la participation financière des assurés a été fortement augmentée** (ticket modérateur sur les consultations médicales : forfait de 10 € par trimestre ; forfait journalier hospitalier : 10 € par jour dans la limite de 28 jours calendaires, ticket modérateur sur les boîtes de médicaments prescrites : 10 % du prix du médicament prescrit avec un maximum de 10 € par boîte). Les conséquences négatives sur les gros consommateurs de soins sont limitées par un **plafonnement du reste à charge dépendant des ressources**.
2. Ensuite, les différentes réformes ont cherché à **rationaliser et à réguler l'offre de soins**. Des **gains d'efficience à l'hôpital** sont notamment attendus des restructurations, des fusions et les fermetures des centres hospitaliers peu rentables. Face aux défis des déserts médicaux, l'Allemagne a **durci, dès 1993, les conditions d'installation des médecins**. De même, les fortes hausses de dépenses de médicament ont conduit le gouvernement allemand à prendre des mesures afin de **développer la part de marché des génériques et de limiter les prescriptions de médicaments**.
3. **Enfin, l'Allemagne a instauré une mise en concurrence et un pilotage par les soldes pour ses caisses d'assurance maladie : celles-ci sont obligées d'augmenter leurs cotisations en cas de déséquilibre**. Ces hausses ne peuvent représenter chaque année plus de 1 % du revenu de l'assuré. Durant la crise, ce plafonnement n'a pas permis aux caisses de compenser par les seules hausses de cotisations la chute de leurs recettes. Sans l'intervention de l'État, la situation des caisses aurait été bien plus dégradée. C'est, en effet, le doublement des subventions de l'État entre 2009 et 2010, passant de 7,1 Md€ à 15,6 Md€, qui a permis de préserver l'équilibre financier.

* * *

Au total, l'exemple allemand illustre un **retour rapide à l'équilibre des comptes de l'assurance maladie au travers d'un plan de mesures de grande ampleur et à l'action sur plusieurs leviers** :

- une hausse conséquente de la participation financière des assurés
- la modification du périmètre de remboursement avec l'exclusion du remboursement des prestations peu efficaces sur le plan médical, mais aussi de l'optique et des prothèses dentaires
- une politique contraignante envers les professionnels de santé.
- des gains d'efficience à l'hôpital, résultant de restructurations, de fusions et de la fermeture des centres hospitaliers peu rentables ou dont l'activité ne permet pas de garantir une qualité suffisante des soins.
- des recettes supplémentaires.

Depuis 2003 et la réforme Schröder, les dépenses totales de santé représentent une moins grande part du PIB en Allemagne qu'en France. Jusqu'à la crise récente, les dépenses de santé représentaient environ 10,6 % du PIB en Allemagne contre 11 % en France. Parallèlement, le solde de l'assurance maladie publique allemande s'est maintenu à un niveau proche de l'équilibre alors que le système français multipliait les déficits.

Ces résultats sont le fruit de mesures fortes sur les dépenses prises par plusieurs gouvernements allemands successifs et agissant à la fois sur l'offre et sur la demande de soins.

Le présent chapitre, après présentation comparée et synthétique des systèmes de santé français et allemand au regard d'indicateurs médico-économiques (Source : OCDE), décrit les politiques structurelles qui ont été mises en place en Allemagne.

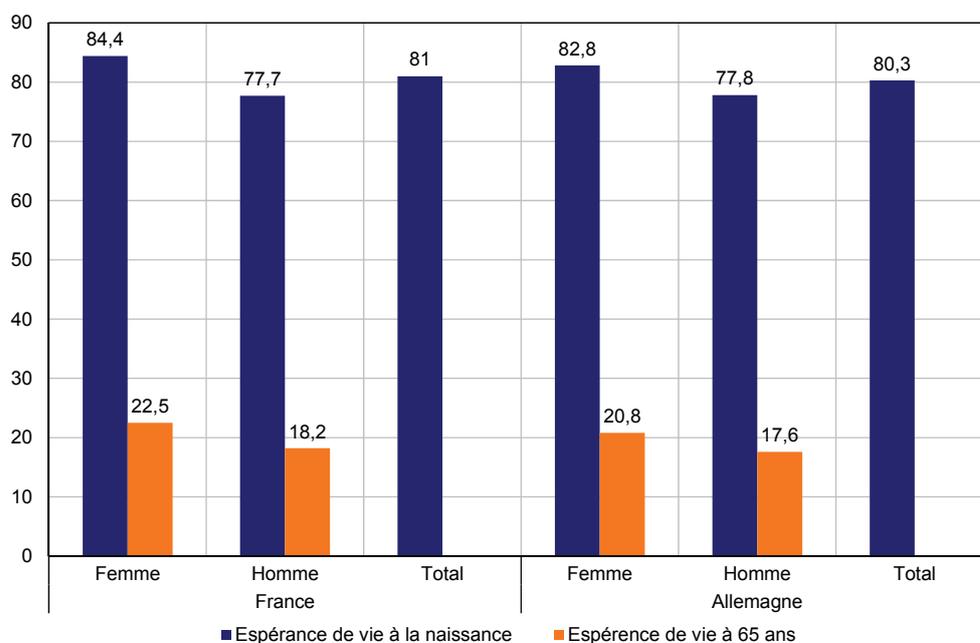
2.1 Le système de santé allemand au regard de la situation française

2.1.1 Les principaux indicateurs de santé publique

a. Des espérances de vie équivalentes dans les deux pays mais une espérance de vie en bonne santé plus faible en Allemagne

L'espérance de vie à la naissance est la même pour les hommes français et allemands. Les Françaises peuvent, en revanche, espérer vivre 1,6 ans de plus que les Allemandes. Ainsi, l'espérance de vie globale est en faveur de la France (81 ans contre 80,3 ans).

Graphique 1 : espérance de vie à la naissance et à 65 ans (Allemagne/France)



Source : OCDE Ecosanté 2011.

L'espérance de vie en bonne santé est supérieure en France pour les hommes (62,4 ans contre 55,8 ans en Allemagne) et pour les femmes (64,2 ans contre 57,4 ans en Allemagne).

b. Une part de la population obèse plus élevée en Allemagne

En France, le diabète est désormais la première affection de longue durée (ALD), dépassant en effectifs les cancers. C'est l'affection la plus dynamique en 2010 (+6,5 % en ALD diabète), suivie par les pathologies cardiovasculaire (+5,3 %). Il est probable que la prévalence du diabète va continuer de progresser du fait du vieillissement de la population générale. Les augmentations de la fréquence de l'obésité et du surpoids, facteur de risque majeur mais « modifiable », devraient soutenir cette tendance.

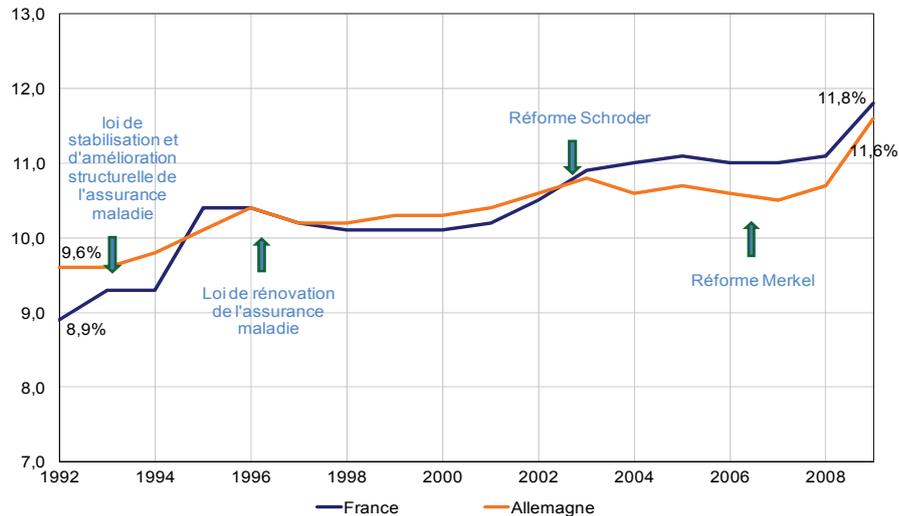
Toutefois, malgré ce constat préoccupant, la France compte une population obèse moins importante que l'Allemagne (11,2 % en 2008 pour la France contre 14,7 % en 2009 pour l'Allemagne).

2.1.2 Les dépenses de santé et leurs évolutions

a. Des dépenses totales de santé plus élevées en France depuis la réforme Schröder

En 2009, les poids des dépenses de santé dans le PIB en Allemagne et en France sont comparables. Ainsi, les dépenses courantes destinées à la santé représentent 11,8 % du PIB en France contre 11,6 % en Allemagne (Graphique 2).

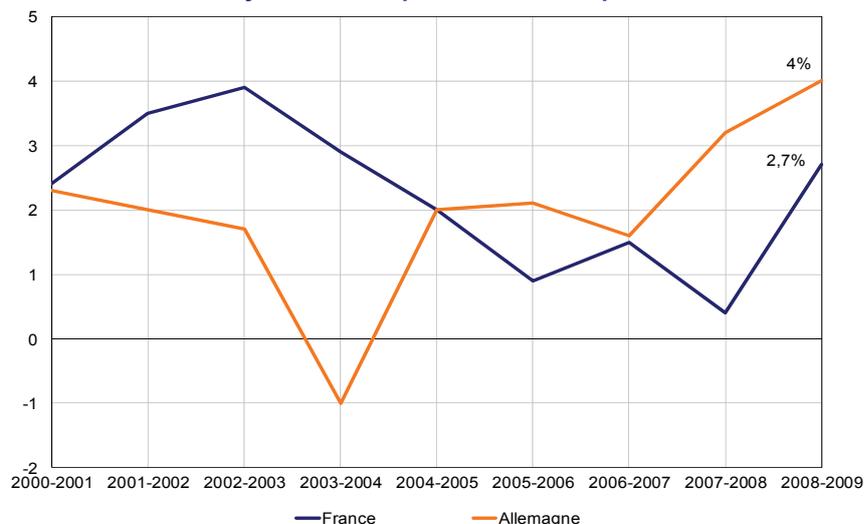
Graphique 2 : dépenses totales de santé (% PIB)



Source : OCDE Ecosanté 2011.

Pour autant, la trajectoire historique des dépenses de santé dans le PIB diffère sensiblement selon le pays. Dans le cadre de l'Agenda 2010, la réforme Schröder en 2003 avait permis une nette diminution de la part des dépenses de santé dans le PIB qui était alors bien inférieure à celle de la France. En 2007, cet écart a même atteint 0,5 point de PIB mais s'est depuis réduit de plus de moitié. Ce rattrapage résulte à la fois d'un dynamisme des dépenses de santé en moyenne plus marqué en Allemagne qu'en France entre 2007 et 2009 (3,6 % en Allemagne contre 1,6 % en France), mais également d'une plus forte baisse du PIB en Allemagne lors de la récession de 2009 (-4,7 % en Allemagne contre -2,7 % en France).

Graphique 3 : croissance annuelle moyenne des dépenses de santé par tête



Source : OCDE Ecosanté 2011.

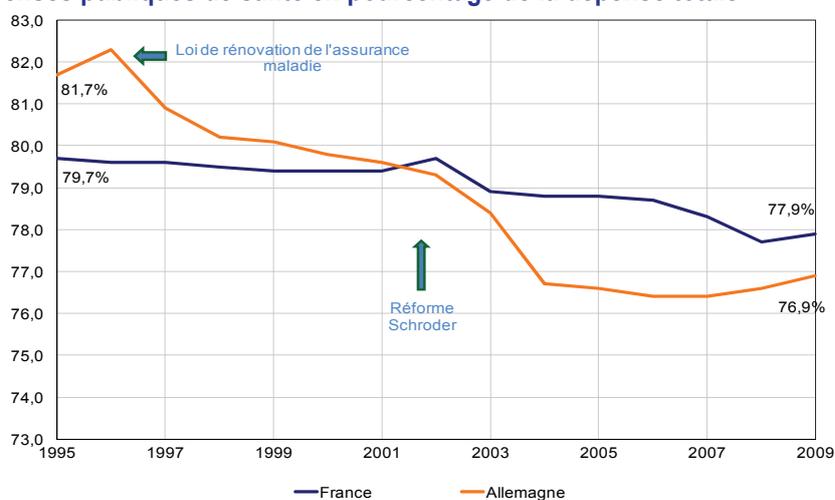
b. Un désengagement continu de l'assurance maladie publique allemande entre 1996 et 2003

La part socialisée des dépenses de santé a fortement diminué en Allemagne ces quinze dernières années passant de 81,7 % des dépenses totales en 1995 à 76,9 % en 2009. Dans le même temps, en France, la part socialisée est restée plus stable (Graphique 4) entre 79,7 % et 77,9 %.

Cette baisse se concentre essentiellement sur la période 1996-2003. En effet les lois de rénovation de l'assurance maladie et Schröder ont fortement modifié le périmètre de prise en charge des soins. Ces réformes se sont appuyées sur deux leviers :

- Tout d'abord, le panier de prestations remboursables a été diminué. Ainsi, certaines prestations ne sont plus prises en charge par l'assurance maladie (cures thermales, optiques, prothèses dentaires...).
- Ensuite, certains soins ont vu leur condition de remboursement se dégrader (instauration de ticket modérateur sur les consultations de médecins, mise en place d'un forfait hospitalier...).

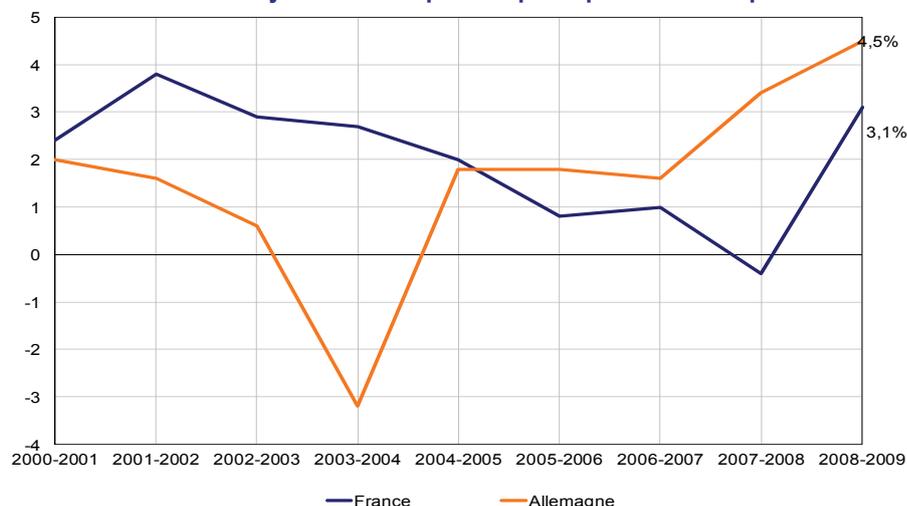
Graphique 4 : dépenses publiques de santé en pourcentage de la dépense totale



Source : OCDE Ecosanté 2011.

Pour autant, en Allemagne, la croissance des dépenses publiques de santé par tête reste forte et semble peu maîtrisée. Depuis 2004, la dynamique des dépenses publiques est d'ailleurs plus faible en France (Graphique 5). La définition et le contrôle des objectifs de croissance des dépenses sont, en effet, devenus plus stricts en France depuis la loi relative à l'assurance maladie de 2004 et la mise en place du comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie.

Graphique 5 : croissance annuelle moyenne des dépenses publiques de santé par tête



Source : OCDE Ecosanté 2011.

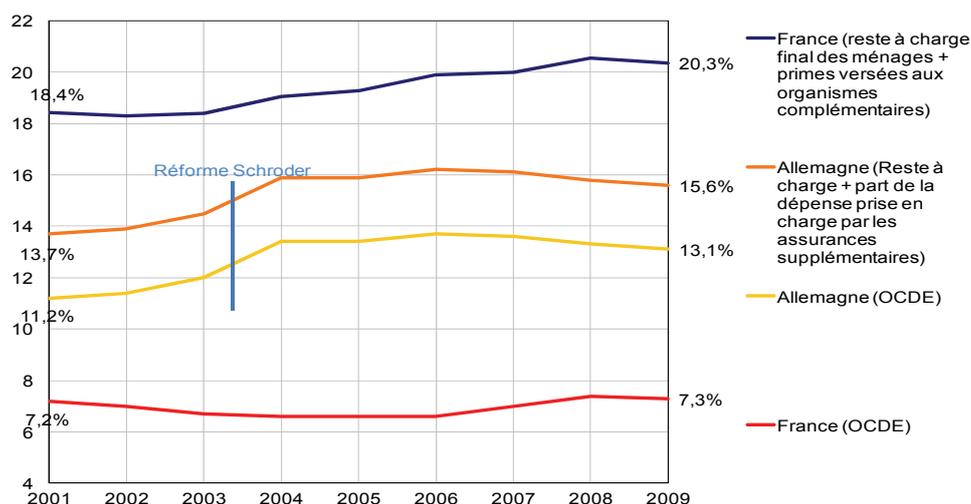
c. Le désengagement de l'État a entraîné une hausse du reste à charge des ménages

Les différentes réformes allemandes décrites dans les annexes 2 et 3 ont sensiblement augmenté la participation financière des patients à leur dépense de soins. **En 8 ans, la part du reste à charge dans la dépense totale a augmenté de 1,9 point en Allemagne alors qu'il n'augmentait que de 0,1 point en France** (Graphique 6).

Limitant sa portée, ce constat ne prend pas en compte les hausses de primes consécutives à un transfert de charge vers les assurances complémentaires. En effet les primes versées aux assureurs complémentaires ne sont pas incluses dans le reste à charge au sens de l'OCDE. L'assurance complémentaire étant faiblement développée en Allemagne, tout désengagement de l'État se traduit par une hausse du reste à charge individuel à la différence de la France où il est largement mutualisé. En France, la diminution de la prise en charge publique des soins entraîne alors une augmentation des primes versées aux assureurs complémentaires.

Il est donc intéressant d'analyser l'évolution des dépenses des ménages consacrées à la santé c'est à dire la somme du reste à charge final supporté par les ménages et des primes versées aux organismes complémentaires. Cette somme correspond aux dépenses des ménages relatives à la santé et qui ne sont pas prises en charge par l'assurance de base. On constate alors que les dépenses privées consacrées à la santé sont plus élevées en France de 4,7 points (Graphique 6). De plus, ces dépenses ont connu la même évolution en France et en Allemagne depuis 2001 (+1,9 point).

Graphique 6 : reste à charge en proportion de la dépense totale



Sources : OCDE Ecosanté 2011, Fond CMU, Comptes nationaux de la santé 2001-2009.

Note : les primes versées par les ménages sont calculées à partir de l'assiette déclarée auprès du fond CMU par les organismes complémentaires pour la contribution CMU-C. L'assiette de la contribution est fondée sur le montant hors taxes des primes ou cotisations émises au cours d'une année.

La part des dépenses prises en charge par l'assurance supplémentaire en Allemagne est supposée constante à 2,5 % de la dépense totale (dernier chiffre connu pour 2009) du fait d'un manque de données disponibles. On fait de plus l'hypothèse que les versements perçus sont égaux aux primes.

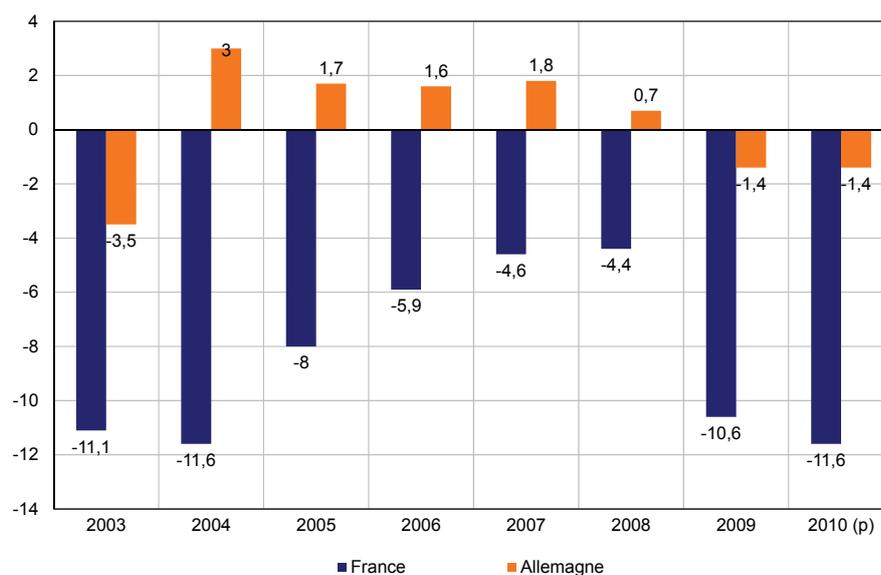
2.1.3 Situation financière de l'assurance maladie et perspectives démographiques

a. Un équilibre efficace du solde de l'assurance maladie par les recettes même si la crise a contraint l'État à intervenir

En France, la réforme de l'assurance maladie de 2004 (participation forfaitaire, création du comité d'alerte, instauration d'un médecin traitant) a permis dès 2005 une réduction sensible du besoin de financement, sans toutefois permettre le retour à l'équilibre (Graphique 7).

En Allemagne, à partir de 2004, outre l'impact positif de la conjoncture économique porteuse, l'assurance maladie a connu un redressement marqué grâce aux effets de la réforme de 2003 et de nouvelles aides de l'État fédéral (Graphique 7). L'encadrement de l'assurance maladie allemande est devenu plus strict avec la nouvelle réforme de 2007, qui a renforcé le rôle de l'État et accru le financement de la couverture des dépenses de santé par l'impôt. La réforme prévoit ainsi l'obligation d'équilibre pour les caisses d'assurance maladie et leur impose d'augmenter leurs cotisations en cas de déséquilibre dans la limite d'une hausse inférieure à 1 % du revenu de l'assuré. Durant la crise, ce plafonnement n'a pas permis aux caisses de compenser leurs pertes de recettes. Sans l'intervention de l'État, la situation des caisses aurait été bien plus dégradée. En effet, ce sont avant tout les subventions de l'État fédéral, financées par des hausses d'impôts, qui ont contribué au maintien d'un solde assez proche de l'équilibre en permettant le maintien du dynamisme des recettes de l'assurance maladie même en 2008 et 2009. Les subventions de l'État ont, par exemple, doublé entre 2009 et 2010 passant de 7,1 Md€ à 15,6 Md€.

Graphique 7 : solde de l'assurance maladie publique entre 2003 et 2010. (Md€)



Source : CCSS, septembre 2010.

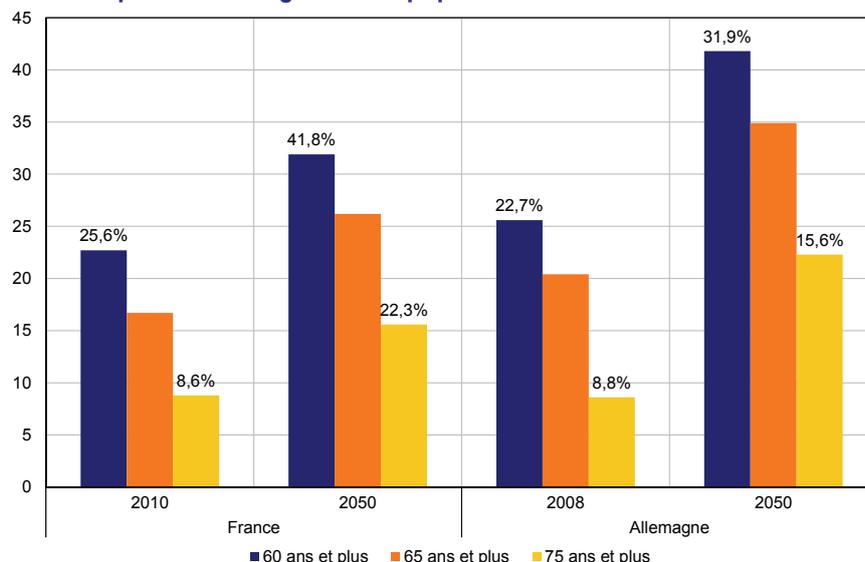
b. Des perspectives financières proches en dépit du vieillissement allemand

i. Un fort vieillissement de la population allemande

Selon des projections à l'horizon 2050 réalisées par l'institut allemand de recherche sur les questions de vieillissement démographique, le nombre de personnes de plus de 75 ans doublerait d'ici 2050 (de 7,1 millions à 15,9 millions), tandis que la population allemande connaîtrait un recul de 13 % (à 71 millions d'habitants en 2050 contre 80 millions en 2008) : la part des plus de 75 ans représenterait alors 22 % de la population allemande contre moins de 9 % actuellement (Graphique 8).

Les conséquences du vieillissement de la population sont multiples. En diminuant la part de la population active dans la population et plus généralement en pesant sur la croissance potentielle, le vieillissement va limiter le dynamisme des cotisations perçues. Parallèlement, il devrait exercer une pression à la hausse sur les dépenses de santé en proportion du PIB.

Graphique 8 : part de chaque classe d'âge dans la population totale

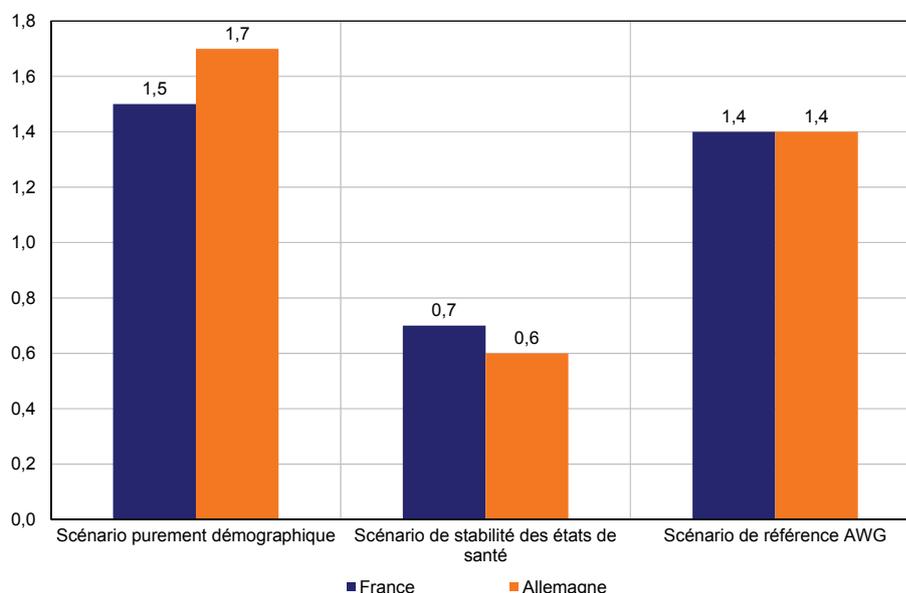


Sources : Institut allemand de recherche sur les questions de vieillissement démographique, Insee.

ii. Des projections financières proches

Les projections les plus récentes des dépenses publiques de santé à l'horizon 2060 ont été effectuées en 2012 par l'Ageing Working Group. Sous l'hypothèse de taux de morbidités¹¹ par âges stables, (scénario purement démographique du graphique 9), la démographie apparaît défavorable à l'Allemagne, son vieillissement entraînant une hausse de 0,2 point de PIB supplémentaire d'ici 2060 par rapport à la France. Pour autant, dans un scénario central, prenant en compte d'autres facteurs comme l'évolution des revenus ou les gains d'espérance de vie en bonne santé, l'AWG estime que les dépenses de santé auront progressé d'environ un point et demi de PIB en 2060 en France comme en Allemagne.

Graphique 9 : scénarii de l'AWG, augmentation des dépenses publiques de santé à l'horizon 2060 (point de PIB)



Sources : Joint report on Health Systems, Commission européenne et Economic Policy Committee.

Note : **scénario purement démographique** : ce scénario ne juge que de l'effet démographique sur les dépenses de santé. Le taux de morbidité à un âge donné ne change pas dans le temps et tous les gains d'espérance de vie sont des gains en mauvaise santé.

¹¹ Ratio entre le nombre de personnes souffrant d'une maladie sur une période donnée et la population totale.

Scénario de stabilité des états de santé : dans ce scénario tous les gains d'espérance de vie sont des gains en bonne santé.

Scénario de référence : ce scénario prend des hypothèses moyennes pour l'impact de la démographie et du revenu mais ne prend pas en compte les effets des coûts liés à la technologie.

2.2 Les politiques structurelles mises en place en Allemagne au regard des défis du système de santé français

2.2.1 Une rationalisation de l'offre de soins hospitaliers

En Allemagne, la mise en place de la tarification à l'activité à l'hôpital en 2003 et la mise sous tutelle des établissements en déséquilibre budgétaire ont conduit à une restructuration d'ampleur du secteur hospitalier.

Depuis la fin des années 1990, le secteur hospitalier allemand a ainsi connu une réduction et une restructuration de l'offre : entre 2003 et 2007, le nombre total d'hôpitaux et leur capacité d'accueil a diminué d'environ 5 %. Mais si les hôpitaux publics (pour l'essentiel propriété des communes) ont enregistré une diminution de près de 15 % (13 % en nombre de lits), le nombre d'hôpitaux privés a crû de 19 % et leur capacité d'accueil de près de 50 %.

Cette restructuration est la conséquence d'un renforcement des contraintes pesant sur les hôpitaux :

- **En cas de déséquilibre budgétaire persistant, la tutelle (Land) peut négocier avec l'établissement de santé un plan de restructuration de ses activités :**
 - en supprimant les activités non rentables, en fusionnant certaines activités avec celles d'un autre hôpital ;
 - en transférant la gestion de cet hôpital vers le secteur privé, en accordant une aide exceptionnelle (si cet hôpital se trouve dans une zone isolée) ;
 - en décidant de la fermeture de l'hôpital.

De fait, la perspective d'une reprise en main par la tutelle incite les hôpitaux à respecter leur cadrage budgétaire, ce qui les conduit souvent à engager de leur propre initiative des démarches de restructuration comme la mise en place d'une organisation en réseaux avec une spécialisation des établissements partenaires par regroupement d'activité.

Ce contexte général se traduit par des fusions, des fermetures ou encore des privatisations lorsque les communes vendent leurs hôpitaux qui n'arrivent pas à rentabiliser leur activité. Ce transfert de propriété est facilité par l'absence de fonction publique hospitalière. Ainsi, entre 2000 et 2007, le nombre d'hôpitaux est passé de 2 242 (38 % public, 41 % privé à but non lucratif, 22 % privé but lucratif) à 2 087 (32 % public, 38 % privé à but non lucratif, 30 % privé but lucratif).

Outre la rationalisation de l'offre hospitalière, la logique démographique entraîne une diminution de l'investissement des Länder qui accentue ce phénomène. Depuis la fin des années 1990, les investissements ont diminué de 15 % à l'Ouest et de 40 % à l'Est. L'Allemagne connaît en effet depuis 2002 une population déclinante, alors même que son offre de soins est jugée excédentaire par les financeurs que sont les Länder. Ces derniers subissent en outre des contraintes budgétaires fortes dans un contexte plus large de redressement des finances publiques.

- **Avec le développement des politiques d'optimisation de l'offre de soins, un débat s'ouvre sur la nécessité de définir des niveaux minima d'activités pour maintenir l'autorisation d'exercer certaines activités hospitalières.** Il s'agit d'un sujet nouveau en Allemagne, lié à la réflexion générale entamée sur les moyens et les conditions indispensables pour améliorer l'efficacité et la qualité du système de santé et de ses différentes composantes. La réflexion est pour l'instant circonscrite à quelques activités spécifiques (greffes, oncologie), mais le comité fédéral commun qui réunit les représentants des secteurs ambulatoires et hospitaliers est chargé d'établir une liste de critères justifiant l'arrêt de l'exercice de certaines activités. Une première mesure est d'ores et déjà entrée en vigueur, et, seuls les services d'orthopédie pratiquant plus de cinquante endoprothèses du genou annuelles sont, désormais, autorisés à poursuivre leur activité. En

France à la suite de plusieurs rapports¹² qui avaient souligné l'existence d'un lien entre le volume d'activité et la sécurité des soins, le ministère de la Santé prévoyait la publication de décrets devant fixer à 1 500 actes annuels le seuil d'activité en-dessous duquel les services hospitaliers de chirurgie seraient menacés de fermeture. Face à la réticence des communes concernées, la ministre de la Santé, Roselyne Bachelot, a reporté la publication du décret *sine die*.

2.2.2 Une régulation allemande contraignante de certains soins ambulatoires

a. Une politique volontariste de lutte contre les déserts médicaux

La démographie médicale est un sujet de préoccupation, en France, à court terme mais également à moyen et long termes avec le développement de déserts médicaux. En effet les projections menées jusqu'en 2030 indiquent que les inégalités des densités médicales régionales seraient fortement modifiées mais pas réduites¹³. Face aux limites des différentes mesures prises pour tenter de remédier à la désertification médicale, l'exemple allemand suggère qu'il est possible d'instaurer une régulation plus contraignante de l'installation des médecins tout en gardant une certaine flexibilité.

Ainsi la loi sur la structure de la santé (GSG) de 1993 a largement modifié la planification de l'offre médicale. La nouvelle planification s'est articulée autour de deux axes principaux :

- interdiction de s'installer dans certaines zones géographiques surmédicalisées;
- redéfinition des prestations relevant des spécialistes ou des généralistes.

Le premier levier a donc partiellement remis en cause la liberté d'installation des médecins. En pratique, la densité habitant/médecin par spécialité d'une zone géographique donnée est comparée à la densité nationale. Une zone qui a une densité médicale supérieure de 10 % à la densité nationale sera fermée à toute installation par la commission du Land. À l'opposé, toute zone ayant une densité médicale inférieure à 110 % à la densité nationale sera considérée comme ouverte. Des admissions dans les zones interdites ne sont possibles que dans le cas d'une succession ou, exceptionnellement, dans des zones isolées, si l'installation d'un médecin s'avère indispensable.

Le risque d'un tel système serait de détourner les plus jeunes du métier de médecin du fait de trop forte contrainte sur leur activité. Cette situation serait problématique, au moment où les besoins vont augmenter. Les règles de répartition seraient alors, plus difficiles à établir.

En Allemagne, face à une réussite limitée de cette planification, le gouvernement a prévu de mettre en place de nouvelles incitations afin de mieux répartir l'offre de médecin dans les Länders :

- les Länder se verront accorder un droit de regard renforcé en matière de planification ;
- les médecins qui décident de s'installer dans les « déserts médicaux » devraient, par ailleurs, bénéficier de nouveaux avantages. Par exemple, ils ne seront pas soumis au système de tarification dégressive par patient qui s'applique au-delà d'un certain volume de clientèle.

b. Une régulation stricte du prix et de la consommation de médicaments

En 2008, les dépenses de médicaments en France représentaient 1,84 % du PIB, soit une part de 15 % supérieure à l'Allemagne (1,59 %). La pénétration des génériques reste très inférieure en France par rapport à l'Allemagne. Ainsi, deux boîtes sur trois vendues en Allemagne sont des génériques contre une sur cinq en France. Les Français consomment, par ailleurs, plus de médicaments que l'Allemagne à la fois en volume mais également en valeur. Par exemple, la consommation de médicaments en valeur contre la maladie d'Alzheimer est deux fois plus élevée en France, la consommation de tranquillisants huit fois plus élevée. À titre d'illustration, le Plavix,

¹² Rapport Vallancien G., (2005), « L'évaluation de la sécurité et de la qualité » La Documentation française.

¹³ Attal-Toubert K., Vander Schelden M. (2009), « La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales », *Études et Résultats*, numéro 679.

traitement 24 fois plus cher que l'aspirine et utilisé dans les mêmes indications protocolisées, est prescrit en France deux fois plus souvent qu'en Allemagne¹⁴.

Ces écarts résultent d'une politique allemande volontariste pour infléchir le dynamisme passé de leurs dépenses de médicaments en régulant principalement la prescription médicale.

- **Les « jumbo group » :**

Les prix des médicaments sont librement fixés par les laboratoires pharmaceutiques en Allemagne. Cependant, il existe un prix de référence (Festbetrag) pour une part importante des médicaments couverts par l'assurance maladie. Ce prix de référence fixe le plafond de prise en charge par l'assurance maladie pour les médicaments d'un même groupe « jumbo group », regroupant diverses molécules d'efficacité proche. Ainsi en Allemagne le tarif de référence s'applique pour :

- des principes actifs identiques ;
- les molécules cliniquement proches et d'actions thérapeutiques équivalentes (les « me-too »).

De plus, depuis 2004, les médicaments dont le principe actif est déjà protégé par un brevet peuvent être inclus dans un groupe comprenant des génériques (ex : simvastatine et atorvastatine).

La mise en place d'un tel mécanisme de régulation basé sur les *jumbo group* permet de diminuer l'intérêt pour les laboratoires de développer des contre-génériques. Les contre-génériques sont des médicaments qui n'apportent pas de réelle amélioration du service médical par rapport aux molécules. En effet, la molécule utilisée pour ce contre-générique présente une différence minimale avec le princeps (ce sont généralement des isomères). En France, le développement des contre-génériques est rendu possible par le fait que le tarif de référence ne peut s'appliquer qu'à des médicaments qui s'appuient sur la même molécule.

- **Mesures de régulation des prescriptions**

Depuis 2002, chaque praticien allemand se voit fixer un volume-cible de prescriptions par les caisses publiques d'assurance maladie, dépendant de sa spécialité, des prescriptions de l'année précédente et des besoins effectifs de soins exprimés par la population. Cette cible est définie comme un montant moyen par patient et par an.

Si son volume de prescription est supérieur de 25 % à cette cible, le médecin doit justifier cet écart et rembourser le cas échéant le montant prescrit au-delà de 115 % de la cible.

2.2.3 Une couverture efficace du risque maladie dans la lignée du bouclier sanitaire

En France, le nombre de patients souffrant d'affections chroniques aggravées (et exonérés au titre d'une ALD à ce titre) a augmenté de 4 % en 2010, dans la poursuite de la tendance des dernières années (entre 2005 et 2010 le taux de croissance annuel a été compris entre 3,5 % et 4,2 %). L'effectif de personnes en ALD (9 millions pour le régime général) représente ainsi 15,5 % de la population en 2010, contre 13,5 % en 2005. Ce taux devrait avoisiner les 17 % en 2014 du fait, notamment, du vieillissement de la population.

Cette déformation de la structure de la patientelle en faveur des bénéficiaires en ALD, gros consommateurs de soins à 100 %, soutient la croissance des dépenses de l'assurance maladie obligatoire.

Pour autant le système des ALD ne garantit pas la protection contre des restes à charge élevés ni pour tous, ni même pour les bénéficiaires de la prise en charge en ALD. En effet, les bénéficiaires du système ALD ne sont pris en charge à 100 % que pour les dépenses en rapport direct avec l'affection qui a justifié leur admission. Par exemple, les 10 % (respectivement 5 %) de personnes en ALD ayant le plus fort reste à charge après intervention de l'assurance maladie ont un

¹⁴ Le Pen C., Lemasson H., Rouillere-Lelidec C. (2007), « Consommation médicamenteuse dans cinq pays européens : une réévaluation. », rapport pour le LEEM.

reste à charge moyen de 900 € (respectivement 1 240 €)¹⁵. En outre, un système de protection pour les assurés aux dépenses élevées peut apparaître plus légitime et économiquement plus opportun qu'un système basé sur des critères médicaux administratifs. Cette thèse est soutenue par les partisans du bouclier sanitaire¹⁶.

L'Allemagne a opté pour un système du type bouclier sanitaire. Un double plafonnement des restes à charge est en vigueur pour les soins de ville et l'hôpital.

Pour les soins de ville, depuis 2004, l'exonération générale selon le critère de pauvreté ou pour d'autres raisons a été supprimée. Dorénavant, tout assuré social est éligible à l'exonération du reste à charge dès lors que plus de 2 % du revenu brut annuel du ménage a été dépensé en copaiements sur une année calendaire (Annexe 4 : le calcul du plafond de reste à charge en Allemagne).

Le plafond annuel de dépenses est diminué pour les malades chroniques, qui peuvent bénéficier d'une prise en charge intégrale de leurs dépenses de santé (que celles-ci soient ou non liées à leur maladie) dès lors que ces dépenses sont supérieures à 1 % des revenus annuels du ménage. Selon les estimations de Busse et al. (2005), le nombre de patients concernés par cette mesure serait de l'ordre de 3,1 millions de personnes (soit moins de 4 % de la population). Un patient est considéré comme atteint d'une maladie chronique lorsqu'il est suivi médicalement pendant une durée minimale d'un an (traitement dit « de longue durée ») à raison d'au moins une fois par trimestre, et lorsque l'on constate l'une des situations ci-après :

- le patient présente une dépendance de degré 2 ou 3 qui correspond approximativement aux GIR 1, 2, 3 ;
- il présente un handicap d'au moins 60 % en vertu de la loi fédérale sur les pensions d'invalidité, ou une réduction de capacité professionnelle d'au moins 60 %, le handicap ou la réduction de la capacité professionnelle devant résulter au moins partiellement de la maladie pour laquelle il suit un traitement de longue durée ;
- un traitement continu (traitements médicamenteux, psychothérapie, etc.) est médicalement nécessaire. La suspension du traitement pouvant conduire au décès prématuré du patient ou à une détérioration durable de la qualité de vie de celui-ci. Le patient doit fournir à son organisme d'assurance maladie la preuve qu'il se trouve en traitement de longue durée, en présentant un certificat médical qui indique la nature de la maladie.

À l'hôpital, les dépenses annuelles en cas d'hospitalisation sont plafonnées à 280 € par personne. Au-delà de ce plafond les frais de l'assuré sont totalement pris en charge.

À ce dispositif, s'ajoutent des dispositifs dérogatoires ciblés sur certains publics fragiles. Les enfants et les adolescents sont exonérés du partage du coût pour ce qui concerne les soins ambulatoires ou les médicaments. Les femmes enceintes sont, également, totalement exonérées pour l'ensemble de leurs dépenses de santé.

¹⁵ Rapport du HCAAM, 2007.

¹⁶ Briet R., Fragonard B., (2007) « Mission bouclier sanitaire », La Documentation française.

Annexe 1 : principales caractéristiques du système de santé en Allemagne

Rédigée par le Service économique de Berlin.

1 La coexistence de systèmes d'assurance-maladie public et privé :

Fondée par Bismarck en 1883, l'assurance-maladie allemande est fondée sur l'affiliation professionnelle et le paiement à parts égales entre salariés et employeurs de cotisations sociales calculées sur le salaire brut. Ces cotisations sociales constituent encore plus de 95 % des recettes du régime légal.

Coexistent toutefois deux régimes :

- **Le régime « légal »** : il est géré par les caisses d'assurances-maladie qui sont des organismes à gestion paritaire mais régis par la loi. C'est le régime obligatoire pour les salariés percevant un salaire mensuel brut inférieur à 4 050 €. Il concerne 89 % des assurés.
- **Le régime privé** : il est géré par des caisses d'assurance-maladie privées, même si ce sont en majorité des établissements mutualistes. C'est un régime optionnel, ouvert aux fonctionnaires, aux indépendants et aux salariés percevant un salaire mensuel brut supérieur à 4 050 € qui payent des primes calculées en fonction du risque et sont susceptibles de recevoir des prestations plus étendues. Il concerne 11 % des assurés et prend en charge environ 11 % des dépenses de santé.

NB : La coexistence de ces deux régimes n'est pas sans poser problème : les assurés les plus solvables et constituant un risque faible (jeunes sans enfants) ont tendance à s'affilier au régime privé avant de revenir au régime légal lorsque leur risque augmente. La dernière réforme de 2007 a ainsi instauré une interdiction de rupture de contrat du fait de l'assureur et l'obligation qui leur est faite de proposer un contrat de base correspondant à une prime équivalent au maximum à la cotisation au plafond de sécurité sociale.

2 Une couverture universelle

Malgré le principe d'affiliation professionnelle, la couverture maladie en Allemagne est universelle par le paiement sur des crédits d'action sociale, des cotisations minimum d'affiliation pour toutes les personnes bénéficiaires des minima sociaux, eux-mêmes universels.

3 Une évolution contenue des taux de cotisation

Tableau 1 : évolution du taux de cotisation à l'assurance maladie (2005-2011)

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux moyen de cotisation	13,2 %	13,2 %	13,9 %	14,2 %	14,6 %/14 %	15,5 %	15,5 %

Source : Commission Européenne, MISSOC.

Le taux de cotisation est composé de deux parts égales : la première correspond au taux de cotisation additionnel au salaire brut payé par l'employeur et la seconde au taux payé sur le salaire brut au titre du salarié. Cette parité dans la charge est rompue pour les personnes sans enfants qui payent, sur la seule part salariale, un surtaux de 0,9 point de pourcentage.

Jusqu'en 2009, le taux de cotisation correspondait à la moyenne des taux fixés par les différentes caisses d'assurance maladie (de 12, % à 14 % en 2008). Depuis le 1^{er} janvier 2009, en application de la réforme de 2007, le taux de cotisation est fixé par le gouvernement. Dans le cadre du plan gouvernemental de relance de l'économie, ce taux a en outre été ramené à 14 % au 1^{er} juillet 2009.

4 La rémunération des médecins : une rémunération à l'acte avec plafond individuel par capitation

L'Allemagne a un système de rémunération sophistiqué qui emboîte un paiement à l'acte plafonné dans un schéma global de capitation.

- **Tout d'abord, les caisses d'assurance maladie versent aux unions régionales de médecins des enveloppes financières sur le principe de la capitation** (les sommes sont donc fonction du nombre de patients rattachés aux médecins de la région). Alors qu'en France, la négociation entre les partenaires conventionnels fixe le tarif de la consultation médicale, en Allemagne la négociation a pour objet de définir le montant de la capitation que chaque caisse versera pour un assuré. Cette capitation est modulable chaque trimestre afin de tenir compte de la survenance plus fréquente de certains épisodes épidémiques à certaines périodes de l'année, par exemple, la grippe et les infections pulmonaires l'hiver. Dans le Land de Berlin, pour le second trimestre 2006, le régime général (AOK, Allgemeine Ortskrankenkassen) accorde une capitation de 107,14 € par assuré, le régime des artisans (IKK, Innungskrankenkassen) 51,09 € et la Barmer Ersatzkasse (la principale caisse privée) 134,40 €.
- **Ensuite, la répartition entre médecins de l'enveloppe allouée à l'union régionale de médecin fait intervenir l'activité (le nombre de consultations), mais ce paiement à l'activité est plafonné et la valeur de la consultation peut varier (selon le nombre de consultations global).**

Étapes de calcul de la rémunération du médecin :

- Tout d'abord, chaque médecin reçoit un « droit de tirage » exprimé en point de nomenclature pour tout patient vu au moins une fois dans le trimestre. Le « droit de tirage » correspond au coût moyen (régional) de traitement d'un patient, modulé suivant son âge, sur une période de 3 mois.
 - Ensuite, la valeur du point est déterminée en fin de trimestre en rapportant le montant de l'enveloppe allouée à la région par capitation au nombre total de points facturé au cours du trimestre. Le prix des actes n'est donc connu qu'a *posteriori* par les médecins.
 - Parallèlement, chaque médecin est soumis à un plafond. Le plafond d'activité correspond au coût moyen (régional) de traitement d'un patient multiplié par le nombre de patients vus au moins une fois dans le trimestre. Une fois que le médecin a atteint ce plafond, il n'est plus payé par les caisses d'assurance maladie.
- Avantages et inconvénients de ce système :

Par rapport à la capitation, la différence réside dans le fait que si le volume d'actes délivré est inférieur au plafond, la caisse ne rembourse que le volume d'actes effectué (et non un forfait). Cela élimine le risque négatif sur l'effort du médecin. En revanche, l'activité étant plafonnée, le médecin n'est pas incité à augmenter son volume de soins au-delà d'un certain niveau. Ce schéma de rémunération présente l'avantage de limiter la demande induite qui conduit les patients à revenir consulter plus souvent que nécessaire.

Ce type de rémunération a deux principaux inconvénients :

- Tout d'abord, le mode de calcul trimestriel peut entraîner des effets de report de l'activité d'un trimestre à l'autre.
- Ensuite, ce mode de rémunération n'est efficace que si le régulateur est à même de fixer un plafond d'actes pertinent. Le risque de sélection de clientèle sera en effet élevé si le quota d'actes moyen est sous-calibré.

5 Le financement des hôpitaux depuis 2003

Le financement des hôpitaux en Allemagne a été profondément modifié par un passage progressif à un système de tarification à l'activité s'inspirant du système australien des Diagnoses Related Groups (DRG) en 2003 avec **une phase de convergence de 2005 à 2014** pour optimiser le financement des hôpitaux (soins aigus en hospitalisation complète et partielle,

hormis la psychiatrie). Les tarifs propres à chaque établissement, couvrent toutes les dépenses relatives à la prise en charge des patients. **Les forfaits à la pathologie sont définis au niveau fédéral par une échelle relative des coûts** (poids relatif des différents GHS) élaborée par la Fédération des établissements de santé, les Unions fédérales des caisses d'assurance maladie et la Fédération des assureurs maladie privés; puis les tarifs sont négociés au sein du Land au niveau de chaque établissement avec l'Union des caisses d'assurance maladie.

Ces tarifs sont révisés annuellement lors des négociations budgétaires. Il existe un système de minoration-majoration des DRG pour financer les missions d'intérêt général : la formation des médecins, la recherche médicale, la prise en compte de la spécificité des établissements situés dans des zones « isolées », les urgences, la psychiatrie... Ce tarif de base converge progressivement vers un tarif de base par Land en 2010, puis avec la réforme 2009, vers une fourchette nationale en 2014.

Les caisses d'assurance maladie négocient en début d'année le budget de chaque établissement dans le cadre de contrats individuels définissant la nature et le volume des soins. En cas de dépassement du budget, **un principe de reversement partiel s'applique l'année suivante sous forme de tarifs minorés des séjours facturés au-delà du budget. Lorsque le budget est sous-exécuté, une partie de ces économies est reversée à l'établissement.** En pratique, 65 % du dépassement du budget est reversé par les établissements l'année suivante. En cas de sous-exécution, les établissements perçoivent 40 % des économies réalisées sur le budget.

Les principales évolutions du financement des hôpitaux allemands prévues pour les années 2009 et suivantes ont été adoptées par la loi du 17 mars 2009. **En 2009, les ressources des établissements ont augmenté de 3,5 Md€ avec une prise en charge par l'assurance maladie, à hauteur de 50 %**, des augmentations salariales négociées pour 2008 et 2009 - cela représente un surcoût de 1,2 Md€ pour les caisses-, et un programme d'aide sur 3 ans (1,3 Md€), permettant l'embauche de 21 000 infirmières et aides-soignantes, programme financé à 70 % par l'assurance maladie. Les autres mesures de la réforme portent sur des subventions exceptionnelles pour moderniser les établissements.

Un système plus rigoureux de gestion de la dépense à terme est également prévu avec notamment une subvention minimale de l'État aux investissements sous forme d'un forfait annuel et une nouvelle définition des budgets hospitaliers encadrant les dépenses prises en charge par l'assurance maladie en fonction de l'activité réelle de l'année n-1 (en remplacement de la négociation du taux d'évolution).

Au-delà des financements public et fédéral, **l'assuré verse (depuis 2000) un forfait hospitalier journalier d'un montant de 10 € dans la limite de 28 jours par an.** Les enfants sont exemptés de cette franchise et le montant total des franchises est limité à 2 % du revenu annuel du ménage (1 % pour les personnes atteintes de pathologies chroniques).

Annexe 2 : détails de la Réforme 2003 du système de santé allemand

Cette annexe a été rédigée par le Service économique de l'ambassade de France à Berlin en 2004. Elle dresse un bilan des différentes dispositions prises lors de la réforme Schröder en 2003.

Le Parlement a approuvé définitivement le 17 octobre 2003 une réforme de l'assurance maladie, à la suite d'un accord politique entre le SPD et la CDU le 21 juillet 2003. Celle-ci ne modifie pas fondamentalement les principes du système de santé allemand (I). Elle comporte des mesures de consolidation s'élevant à 9,9 Md€ en 2004, progressant jusqu'à 23 Md€ en 2007 (II).

1 Les mesures adoptées consistent en des économies et des créations de nouvelles recettes, mais ne remettent pas en cause l'architecture globale du système de santé allemand

• *augmentation du ticket modérateur*

Concernant la médecine de ville, un ticket modérateur de 10 € par trimestre est mis en place. Il doit être acquitté quel que soit le nombre de consultations. Il est à noter qu'un tel mécanisme n'existait pas jusqu'à présent en Allemagne. **Concernant les séjours hospitaliers**, les patients devront s'acquitter, à partir du 1^{er} janvier 2004, d'un ticket modérateur de 10 € par jour. Cette somme est toutefois plafonnée à 280 € par an. La mesure représente une augmentation sensible, puisque le ticket modérateur hospitalier s'élevait jusqu'à présent à 9 € par jour dans la limite de 14 jours par an. **Concernant les médicaments**, le ticket modérateur s'élèvera à 10 % du coût des médicaments prescrits, dans la limite d'un plancher de 5 € et d'un plafond de 10 €.

Le volume total des tickets modérateurs ne pourra pas, en tout état de cause, dépasser 2 % des revenus nets des assurés (1 % pour les malades chroniques). Il est à noter, par ailleurs, que les enfants jusqu'à 12 ans sont exonérés de ticket modérateur.

Au total, ces mesures devraient permettre une économie annuelle de **3,3 Md€**.

• *réductions de prestations*

Elles consistent essentiellement en des déremboursements de médicaments et en une réduction de la liste des prestations prises en charge par l'assurance maladie.

Ainsi, les médicaments non soumis à l'obligation de prescription (médicaments « de confort ») ne seront plus remboursés que dans des cas exceptionnels : enfants de moins de 12 ans, ou personnes de moins de 18 ans affectées de problèmes de santé lourds.

De la même façon, l'accord du 21 juillet prévoit de sortir du catalogue de l'assurance maladie une série de prestations :

- remboursement des lunettes ou des lentilles de contact (sauf pour les enfants jusqu'à 18 ans ainsi que pour les personnes affectées d'un « défaut de vision lourd ») ;
- allocation de décès ;
- opérations de stérilisation sans nécessité médicale ;
- opérations d'insémination artificielle pour les couples comportant une femme de moins de 25 ans ou de plus de 40 ans ou un homme de plus de 50 ans ;
- coûts d'ambulance (sauf dans des cas strictement définis).

L'ensemble de ces mesures devrait permettre des économies annuelles de l'ordre de **2,5 Md€**.

• *Gains d'efficacité du système de santé*

Ces gains d'efficacité doivent résulter de mesures déjà annoncées dans le projet de loi rendu public par la ministre de la santé, le 27 mai 2003 :

- **création de centres médicaux spécialisés par maladie**. Cette mesure est censée permettre des gains de productivité par le regroupement d'équipements et d'équipes médicales spécialisés par pathologie. Il convient de souligner que le système allemand

restait, à cet égard, en retard sur la plupart des pays comparables – notamment la France – qui ont déjà mis en place ce type de structures dans le domaine du cancer notamment.

- **mise en place d'un institut chargé de mesurer et de contrôler la qualité des soins.** Toutefois, alors que le texte d'origine de la ministre de la santé prévoyait que cet organisme serait géré par l'État, la commission de compromis a finalement opté pour un organisme cogéré par les caisses d'assurance maladie et les fédérations de médecins ;
- **incitation aux soins préventifs** : les caisses pourront accorder un bonus aux assurés acceptant de se soumettre à ce type de contrôles ;
- **développement du système du « médecin référent »** : de la même façon que pour les soins préventifs, les caisses pourront accorder des réductions de cotisations aux patients faisant systématiquement appel à un généraliste « référent » avant consultation d'un spécialiste. Cette mesure se substitue à celle, initialement annoncée par le gouvernement, d'un ticket modérateur spécifique de 15 € frappant les consultations de spécialistes non prescrites par le médecin référent.

Au total, ces mesures devraient permettre des gains d'efficacité évalués à **1,5 Md€ en 2004** pour progresser jusqu'à **3 Md€ en 2007**.

- **Augmentation de la fiscalité sur le tabac**

L'augmentation de la fiscalité sur le tabac (+1 € par paquet de cigarettes, en trois étapes d'ici au 1^{er} juin 2005) doit apporter un supplément de recettes affecté au régime d'assurance maladie, évalué à **1 Md€ en 2004 et à 4,2 Md€ à partir de 2006**.

- **Frais de prothèses dentaires**

Le texte voté exclut à **partir de 2005** les remboursements de frais de prothèses dentaires. Une assurance spécifique relative à ce type de soins pourra être souscrite soit auprès de l'assurance maladie soit auprès d'assureurs privés. Le gain pour l'assurance maladie est estimé à **3,5 Md€**, soit 0,35 point de cotisation.

- **Indemnités journalières**

Comme le gouvernement l'avait déjà annoncé lors du dépôt d'un premier texte de loi sur l'assurance maladie, à la fin mai 2003, les indemnités journalières de maladie ne seront plus prises en charge par le régime général d'assurance maladie à **partir de 2007**. Elles devront faire l'objet d'une assurance particulière acquittée par les assurés auprès de leur caisse d'assurance maladie, à hauteur de 0,5 % de leurs revenus mensuels (un supplément forfaitaire de 12,50 € sera requis pour les assurés dont les revenus mensuels excèdent 2 500 €).

Cette révision du catalogue de prestations de l'assurance maladie devrait permettre un gain annuel de **5 Md€ à partir de 2007**.

Au total, ces mesures de restriction confirment l'orientation affichée dans le premier projet de loi présenté par Mme Schmidt le 27 mai 2003 : elles procèdent en effet par déremboursements, augmentation des tickets modérateurs et augmentation de la fiscalité sur le tabac. Toutefois, elles n'apportent pas de modification de fond à l'architecture du système allemand d'assurance maladie. Les mesures destinées à en améliorer l'efficacité apparaissant pour la plupart des observateurs comme le point le plus faible du compromis (malgré une évaluation ambitieuse des gains attendus : 1,5 Md en 2004 et 3 Md€ en 2007).

2 Les mesures portent sur 9,9 Md€ dès 2004 et 23 Md€ en 2007 et devaient, selon le gouvernement, permettre à terme une baisse des cotisations maladie de 2,25 points¹⁷

- **Chiffrage des mesures annoncées**

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique le chiffrage des mesures votées :

Tableau 1 : mesures de consolidation du régime d'assurance maladie (2004-2007, en Md€)

	2004	2005	2006	2007
Augmentation du ticket modérateur	3,3	3,3	3,3	3,3
Réductions de prestations	2,5	2,5	2,5	2,5
Augmentation des cotisations de maladie des retraités	1,6	1,6	1,6	1,6
Gains d'efficacité structurels du système de santé	1,5	2,0	2,5	3,0
Augmentation de la fiscalité sur le tabac	1,0	2,5	4,2	4,2
Déremboursement des soins de prothèses dentaires	-	3,5	3,5	3,5
Sortie des indemnités journalières du catalogue de l'assurance maladie	-	-	-	5,0
Total	9,9	15,4	17,6	23,1

Source : Service Économique de l'ambassade de France à Berlin.

- **Baisses annoncées des cotisations d'assurance maladie**

Ces mesures de consolidation doivent permettre une réduction des cotisations de 14,4 % en 2003 à 12,15 % en 2007. Le cheminement retenu pour ces baisses de prestations est le suivant :

Tableau 2 : évolution du taux de cotisation à l'assurance maladie (en % du salaire)

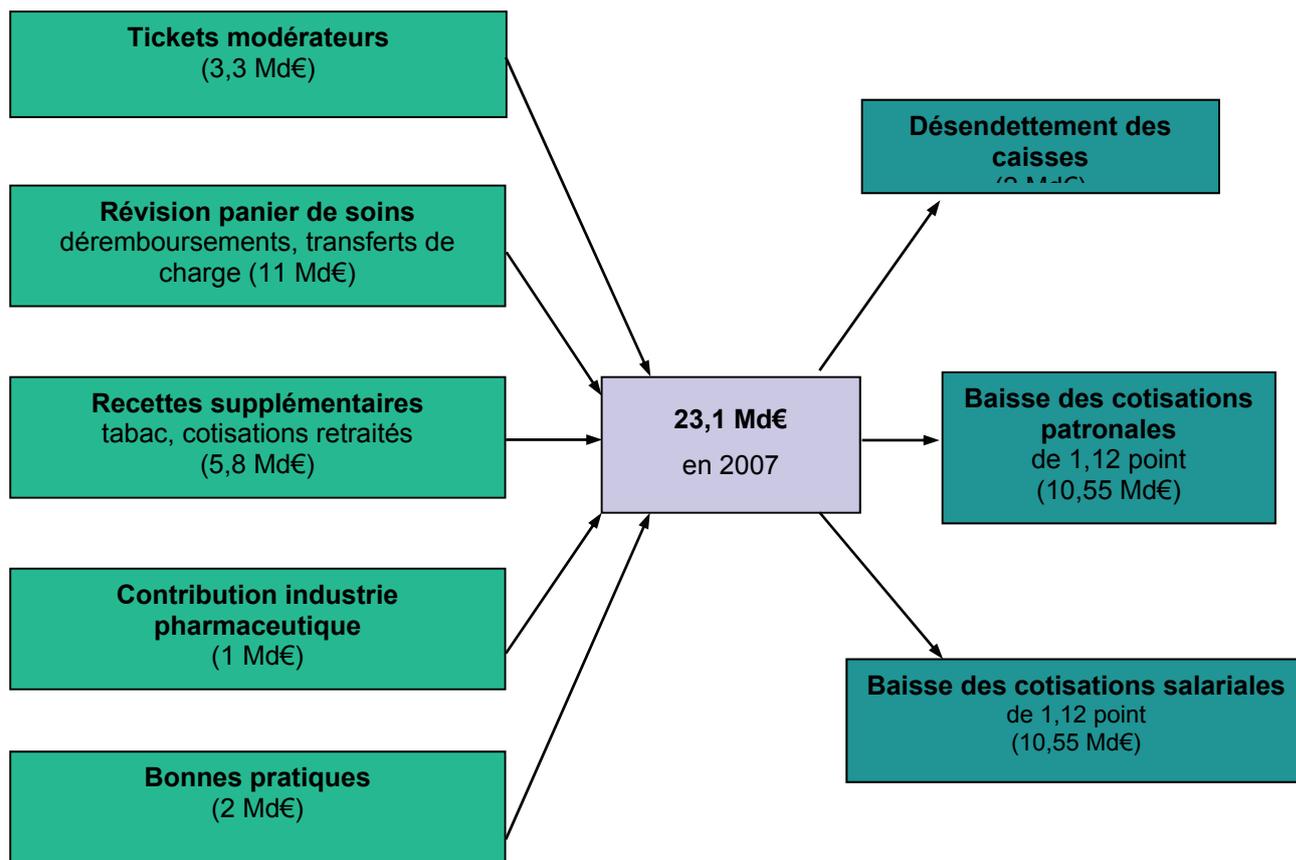
	2003	2004	2005	2006	2007
Cotisations employeurs	7,2	6,8	6,48	6,33	6,08
Cotisations salariés	7,2	6,8	6,83 (6,48+0,35)	6,68 (6,33+0,35)	6,93 (6,08+0,35+0,5)
Total	14,4	13,60	12,95	12,65	12,15

Source : Service Économique de l'ambassade de France à Berlin.

Il est à souligner que la réforme conduit, **à partir de 2005, à un découplage des cotisations employeurs et salariés**, les premières baissant plus rapidement que les secondes. Cette différence est liée au financement par les seuls salariés de prestations auparavant prises en charge par le régime général (prothèses dentaires à partir de 2005, au taux de cotisation de 0,35 % ; indemnités journalières à partir de 2007, au taux de 0,5 %).

¹⁷ La situation financière de l'assurance maladie, les années suivantes, n'a pas permis de réaliser cet objectif.

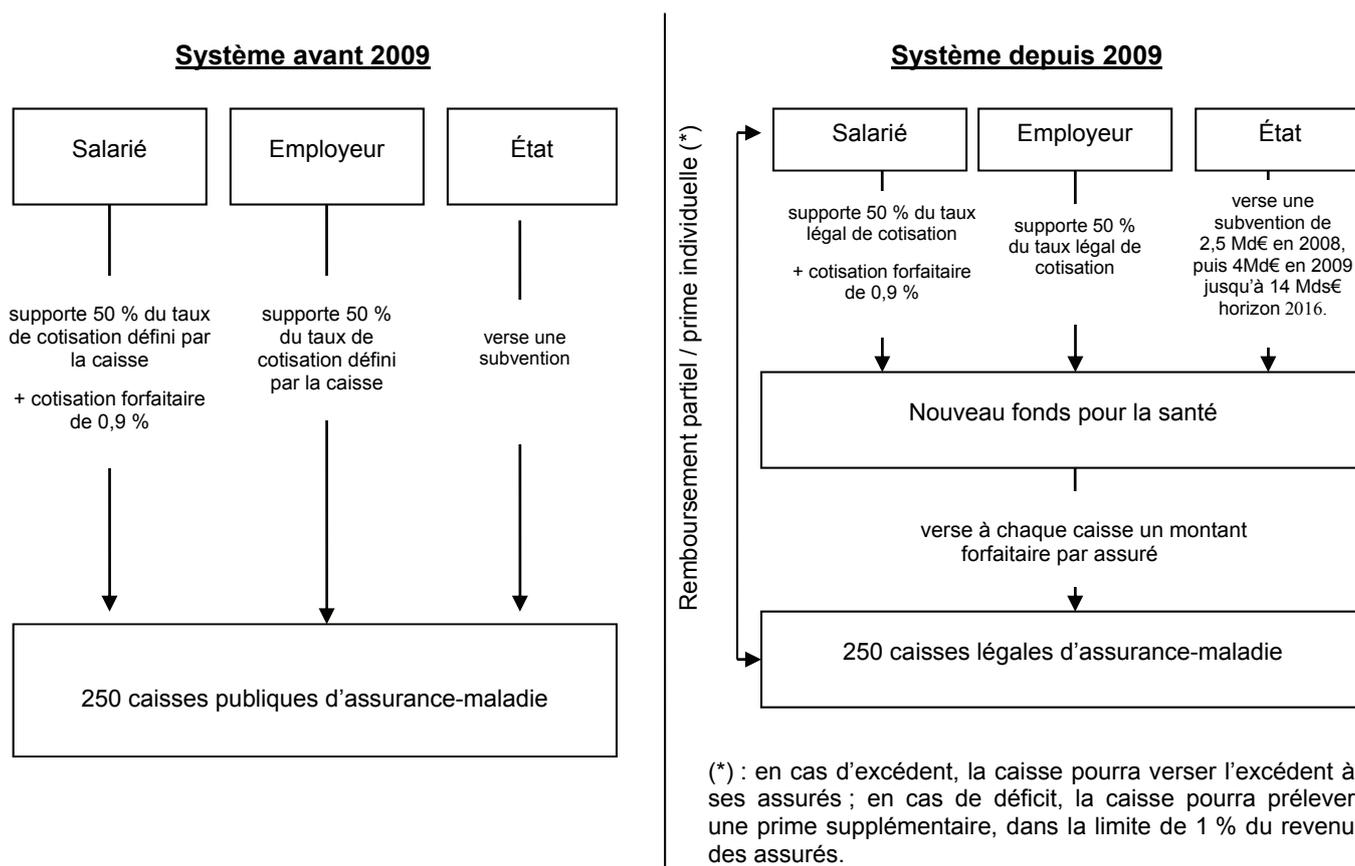
Synthèse financière de la réforme de l'assurance-maladie en Allemagne en 2003



Annexe 3 : principales mesures de la réforme Merkel (2007) de l'assurance maladie

- Introduction d'une couverture maladie universelle
- Augmentation de la concurrence entre les caisses d'assurance maladie publique ou privée
- Institution d'un fonds pour la santé financé par les cotisations (salariés et employeurs) et en partie par l'impôt. À l'origine prévu pour 2008, il fonctionnera à partir du 1^{er} janvier 2009. Les assurés de l'ensemble des caisses publiques (les assureurs privés ne seront pas intégrés au fonds de santé) verseront la même contribution (taux unique de cotisation fixé par la loi) et l'État redistribuera les fonds aux caisses publiques, à raison d'un montant fixe par assuré.
- Augmentation des cotisations : +0,5 % pour atteindre un taux moyen de +14,8 % en 2007
- Réforme de la péréquation financière entre les caisses publiques
- Restructuration des caisses d'assurance maladie publiques : le gouvernement les encourage à se regrouper en fédérations et à se désendetter.

Schéma de la réforme de l'assurance-maladie en Allemagne en 2007



Annexe 4 : la régulation du marché du médicament. Comparaison France/Allemagne

Tableau :

	France	Allemagne
Système de fixation des prix	Administré	Marché
Système de régulation des prix des médicaments	Oui	Non
Tarif forfaitaire de prise en charge	Oui au sein de groupes génériques	Oui au sein de classes thérapeutiques
Droit de substitution	Oui	Oui
Mécanisme d'incitation du pharmacien	Financière	Pas d'incitation financière mais une obligation de délivrer un médicament parmi les trois moins chers.
Mécanismes d'incitation du médecin	Incitation à la prescription de génériques dans le cadre de la maîtrise médicalisée	Budgets limités par prescripteur
Mécanismes d'incitation du patient	Mécanismes « Tiers payant contre générique » dans certains départements. Campagnes d'information sur les génériques.	Reste à charge proportionnel au prix du médicament. Pas de campagne d'information sur les génériques

Annexe 5 : le calcul du plafond de reste à charge en Allemagne

Le calcul du plafond de participation en Allemagne

Le Livre V du Code social (§ 62) prévoit un plafonnement du reste à charge à 2 % des ressources annuelles brutes de l'assuré par année civile, lesquelles ressources lui permettent d'assurer sa subsistance. L'assuré est exonéré du paiement du ticket modérateur par sa caisse d'assurance maladie pour le reste d'une année civile dès lors que le plafond a été atteint pour ladite année.

Sont considérés comme ressources le salaire, le revenu issu de l'exercice d'une activité libérale, les pensions de retraite, les revenus issus de la location de biens immobiliers ainsi que le rendement des capitaux. En font également partie les indemnités journalières de maladie, l'allocation de maternité, la rente d'accident du travail (rente versée par l'assurance accidents au titre d'une compensation de l'incapacité permanente résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle).

Les pensions de base (Grundrenten) versées aux personnes mutilées en vertu de la loi fédérale sur les pensions d'invalidité (Bundesversorgungsgesetz – BVG) ne sont pas considérées comme ressources brutes.

Calcul du plafond

Pour déterminer le plafond du ticket modérateur, le législateur prend en compte le revenu brut du ménage. Il importe donc de connaître le nombre de personnes qui constituent ce ménage, dans la mesure où un abattement est pratiqué pour chaque membre.

Le plafond du ticket modérateur est calculé comme suit : aux revenus bruts de l'assuré s'ajoutent ceux perçus par son conjoint et par les autres membres du ménage. Un abattement à hauteur de 15 % de la grandeur de référence annuelle – soit 4 410 € en 2006 – est pratiqué sur le revenu du conjoint, le plafond étant calculé à partir de la somme des revenus bruts ainsi obtenue. L'abattement est ramené à 10 % de la grandeur de référence annuelle – soit 2 940 € en 2006 – pour chaque autre membre du ménage percevant des revenus.

L'abattement pratiqué par enfant s'élève à 3 648 €.

Exemples :

* Ménage A : l'assuré est marié, sans enfant

Revenus annuels bruts		
- de l'assuré		35 000 €
- de la conjointe		15 000 €
Montant des revenus annuels bruts de ménage A		50 000 €
Abattement de 15 % de la grandeur de référence annuelle		-4 410 €
	Total	45 590 €

Hauteur du plafond pour le ménage A : 45 590 x 2 % = 911,80 €

* Ménage B : l'assuré est marié et a 2 enfants

Revenus annuels bruts		
- de l'assuré		30 000 €
- de la conjointe		10 000 €
Montant des revenus annuels bruts de ménage A		40 000 €
Abattement de 15 % de la grandeur de référence annuelle		-4 410 €
Abattement par enfant : 3 648 x 2, soit 7 296 €		-7 296 €
	Total	28 294 €

Hauteur du plafond pour le ménage B : 28 294 x 2 % = 565,88 €

* Ménage C : l'assuré vit seul et n'a pas d'enfants

Revenus annuels bruts de l'assuré	25 000 €
-----------------------------------	----------

Hauteur du plafond pour le ménage C : 25 000 x 2 % = 500,00 €

Source : la participation financière des patients dans cinq pays européens, Rapport de la HAS, 2007.

3. L'ASSURANCE DES SOINS DE LONGUE DUREE

SYNTHÈSE

1- Trois caractéristiques distinguent le système allemand de celui qui existe en France pour la prise en charge des patients qui nécessitent des soins de longue durée

L'Allemagne a opté pour une assurance des soins de longue durée sans critère d'âge¹⁸. Personnes handicapées et dépendantes sont donc prises en charge suivant les mêmes règles. Ainsi, il n'existe pas, comme en France, la barrière des 60 ans qui sépare handicapés (personnes souffrant d'une incapacité physique) et dépendants (personnes âgées nécessitant une aide quotidienne). Les comparaisons entre le système allemand et français porte ici sur le champ des soins de longue durée. Les prestations handicap et dépendance sont ainsi sommées dans le cas de la France.

L'Allemagne a créé une cinquième branche de la sécurité sociale pour couvrir le risque associé au handicap et à la dépendance. Une assurance dépendance obligatoire fondée sur la répartition, adossée à l'assurance maladie et financée par des cotisations sociales, a été mise en place en 1995. Les actifs et les retraités fournissent le même effort (1,95 % de leur revenu ou pension). L'octroi des prestations ne dépend pas des ressources des bénéficiaires contrairement à la France. Le financement à parité des employeurs et des salariés est ajustable de façon à assurer en continu l'équilibre financier de la branche.

L'évaluation du besoin d'aide en Allemagne semble plus encadrée et codifiée. Ainsi, à chaque niveau de dépendance correspondent de façon très formalisée des niveaux de besoins d'aide en nature calculés en temps de prise en charge. En France, en revanche, une plus grande latitude est laissée à l'évaluateur. De plus, depuis la réforme de 2008 en Allemagne, la démence, les maladies mentales et les maladies psychiques ont été explicitement incluses dans le calcul des aides. Les troubles mentaux ouvrent les droits à des majorations d'aides (100 € à 200 € par mois) pour financer la supervision de la personne dépendante et soulager les aidants.

2- Les comparaisons chiffrées sont rendues périlleuses par les différences importantes dans l'organisation de la prise en charge des personnes dépendantes et le champ de la couverture¹⁹

On compte **2,4 millions de bénéficiaires de prestations de soins de longue durée en Allemagne** contre **1,6 millions en France** (1,2 millions pour l'APA et 365 000 pour la PCH, l'ACTP et l'AEEH²⁰).

En 2008, les dépenses liées aux soins de longue durée s'élevaient à **1,3 % du PIB en Allemagne** contre **1,7 % en France (OCDE)** avec, pour la France, une dépense qui se répartissait pour deux tiers sur les plus de 60 ans et le tiers restant sur les prestations du handicap.

En Allemagne, 68 % des dépenses sont financées par l'État et la sécurité sociale, 2 % par les assurances privées. Le reste à charge des ménages représente 30 % des dépenses de soins de longue durée. Il est du même ordre de grandeur pour les dépenses de dépendance en France, selon **les comptes de la dépendance²¹** (10 milliards sur 32 milliards de dépenses totales).

¹⁸ Les minima sociaux conditionnés à une situation de handicap en sont pas retenus ici et sont traités dans la fiche 6-2 sur les minima sociaux.

¹⁹ Pour effectuer cette comparaison, l'ensemble des aides françaises relatives à la compensation des conséquences d'un handicap (aides humaines, techniques) quel que soit l'âge (PCH, ACTP, AEEH, dépenses de dépendance) doit être regroupé.

²⁰ Prestation de Compensation du Handicap, Allocation Compensatrice pour Tierce Personne, Allocation d'Éducation de l'Enfant Handicapé.

²¹ Rapport Fragonard (2011), « Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées ».

Tableau 1 : synoptique des systèmes français et allemand

	France	Allemagne
Assurance dépendance publique		
Type de couverture	Aide sociale et assurance maladie	Assurance de soins de longue durée
Condition pour être éligible à la prestation	Prestation dépendance : être âgé de 60 ans et plus Prestations handicap : être âgé de moins de 60 ans	Tout âge
Programmes	Assurance maladie Allocations personnalisée d'autonomie (APA) Prestation de compensation du handicap (PCH)	Prestation de soins de longue durée
Dépenses (% PIB selon OCDE 2010)	1,70 %	0,90 %
Financement		
Assurance publique	Assurance maladie : cotisations et taxes affectées APA : - Contribution sociale et CSA compensée par la suppression d'un jour férié pour la partie financée par la CNSA (30 %) - Taxes locales pour la partie financée par les départements (70 %) PCH : - CSA compensée par la suppression d'un jour férié pour la partie financée par la CNSA - Taxes locales pour la partie financée par les départements	1,95 % de contribution sur les salaires et retraites et 2,2 % pour les salariés sans enfant La part versée par les entreprises est compensée par la suppression d'un jour férié 11 % de la population ne s'affilie pas au régime public et préfère s'affilier auprès des caisses privées, dans ce cas le financement est sous forme de primes
Reste à charge	Dépendance : 10 Md€ sur 32 milliards de dépense totale soit un reste à charge de 30 % Handicap : pas d'estimation du reste à charge	30 % des dépenses

Source : OCDE.

Chiffres-clés²² de l'assurance des soins de longue durée en Allemagne :

- 20 % de la population a 65 ans ou plus en Allemagne en 2008 et 9 % a plus de 75 ans. En 2050 ces deux parts devraient passer respectivement à 35 % et 22 %.
- On compte 2,4 millions de bénéficiaires des prestations de l'assurance dépendance. Les projections du ministère de la santé allemand estiment que le nombre de bénéficiaires devrait s'élever à 3,3 millions en 2030 et 4,4 millions en 2050.
- En 2008, l'Allemagne dépense 1,3 % du PIB pour les soins de longue durée dont 0,9 % sont financés par l'assurance publique.
- En 2010 la seule dépense des caisses publiques représentait 20,4 Md€, répartis également entre les prises en charge en institution et à domicile. La croissance des dépenses des caisses publiques s'élève à 28,5 % entre 2000 et 2010, soit une hausse moyenne de 2,5 % par an.

²² Source : Office de la statistique allemande et ministère de la santé allemand.

3.1 L'Allemagne a opté pour la création d'une cinquième branche de sécurité sociale

3.1.1 Création d'une cinquième branche dès 1995

Deux raisons sont avancées pour expliquer la création d'une cinquième branche en Allemagne²³ :

- Les problèmes de dépendance étaient auparavant couverts par l'assistance sociale ; cette situation créait une stigmatisation des bénéficiaires.
- Cette assistance sociale était financée par les municipalités. La croissance des besoins ne permettait plus aux municipalités de financer seules ce risque.

Une 5^{ème} branche du système de sécurité sociale a donc été introduite en Allemagne pour couvrir le risque de soins de long terme : celle-ci est placée « sous le toit de la caisse d'assurance-maladie » et est entrée en vigueur en 1995. **L'assurance dépendance en Allemagne est obligatoire et universelle.**

3.1.2 Coexistence des régimes public et privé

L'organisation de l'assurance dépendance est calquée sur le modèle de l'assurance maladie. Ainsi deux régimes coexistent, dont les prestations minimales sont fixées par la loi.

- **Un régime public** géré par 250 caisses publiques indépendantes mais placées sous l'autorité des caisses d'assurance maladie. **70 millions d'allemands** sont couverts par l'assurance publique des soins de long terme.
- Les personnes qui sont assurées par une caisse d'assurance-maladie **privée** (9,2 millions de personnes, soit 9 % de la population) doivent être - depuis janvier 1995 - obligatoirement assurées aussi contre le risque de dépendance par un organisme privé. Les conditions de contrat d'assurance-dépendance privée sont très encadrées par les pouvoirs publics : elles doivent correspondre à celles prévalant pour les caisses d'assurance-dépendance publiques. Les prestations individuelles ou couvrant la famille délivrées par l'assurance privée doivent être au moins « équivalentes » à celles garanties par les organismes publics.

L'assurance dépendance ne bénéficie pas de subventions de l'État fédéral. Il s'agit d'une assurance obligatoire financée :

- par les cotisations sur les salaires ou retraites pour le régime public. Le taux de cotisation a été relevé à deux reprises en 1996 et 2008 pour atteindre aujourd'hui 1,95 % pour les salariés avec enfants et 2,2 % pour les salariés sans enfant.
 - Pour les salariés, la **cotisation** est acquittée à parts égales par l'employé et l'employeur. Pour autant en compensation de la part financée par l'employeur et dans un souci de limiter l'augmentation du coût du travail, un **jour férié** a été supprimé.
 - **Les retraités paient la totalité de leur cotisation (1,95 % quelle que soit la configuration familiale). Les contributions sont donc identiques entre actifs et inactifs.**
- par une contribution de l'Agence fédérale du travail qui paie la totalité des cotisations des chômeurs
- par des primes spécifiques pour le régime privé d'assurance de soins de longue durée.

L'assurance obligatoire couvre 70 % de la dépense totale.

²³ Arntz M., Thomsen S., (2010), "The Social Long-Term Care Insurance: A Frail Pillar of the German Social Insurance System", CESifo DICE Report 8.

Les restes à charge en Allemagne et en France sont équivalents. Selon l'OCDE, ce reste à charge représente, outre-Rhin, 30 % de la dépense totale allouée à la dépendance. En France, le rapport Fragonard (2011) estime un reste à charge de 10 Md€ sur les 32 Md€ consacrés à la dépendance, soit un financement par les ménages du même ordre.

3.2 Les prestations d'assurance de soins de longue durée

3.2.1 Les populations bénéficiaires

À la différence de la France, l'assurance des soins de longue durée allemande couvre l'ensemble de la population quel que soit son âge. Il n'a pas été décidé, comme en France, de séparer le risque de handicap du risque de perte d'autonomie des personnes âgées.

Trois arguments sont généralement avancés pour plaider en faveur d'une prise en charge identique entre personnes handicapées et dépendantes²⁴ :

- Tout d'abord, les besoins varient peu avec l'âge. Si l'emploi et la scolarité doivent être pensés pour les personnes handicapées spécifiquement en fonction de leur âge, les difficultés quotidiennes sont équivalentes quel que soit l'âge.
- Ensuite, il est difficile de définir objectivement un âge pivot pour séparer le handicap et la dépendance. Par exemple, les différentes études s'appuyant sur l'enquête « vie quotidienne et santé 2007 » de l'Insee concluent que le seuil des 60 ans est moins marqué que celui des 50 ans pour la présence d'au moins une limitation fonctionnelle.
- Enfin, les prises en charge distinctes du handicap et de la dépendance peuvent générer des inégalités. Dans le cas particulier de la France, les bénéficiaires d'une prestation d'handicap, plus élevée que l'APA, peuvent garder cette aide lorsqu'ils dépassent le seuil des 60 ans, ce qui crée une inégalité de traitement avec les bénéficiaires de l'APA.

En Allemagne, les personnes dépendantes sont ainsi définies comme les personnes qui – en raison d'une maladie corporelle, mentale ou de nature psychique, ou bien d'un handicap – nécessitent une aide non négligeable ou importante pour l'accomplissement des tâches de la vie quotidienne pendant au moins une période de 6 mois (livre 11 du Code Social).

Trois degrés de dépendance sont définis :

- *Degré de dépendance I « dépendance importante »* : la personne nécessite au moins une fois par jour une aide pour l'accomplissement de deux tâches quotidiennes relevant du soin corporel, de l'alimentation ou de mobilité. À besoin également d'une aide-ménagère plusieurs fois par semaine.
- *Degré de dépendance II « dépendance sévère »* : la personne nécessite au moins 3 fois par jour à différentes heures de la journée une aide pour l'accomplissement de tâches quotidiennes relevant du soin corporel, de l'alimentation ou de mobilité (en règle générale une aide le matin, le midi et le soir). À besoin également d'une aide-ménagère plusieurs fois par semaine.
- *Degré de dépendance III « dépendance très sévère »* : la personne nécessite toute la journée une aide pour l'accomplissement de tâches quotidiennes relevant du soin corporel, de l'alimentation ou de mobilité. À besoin également d'une aide-ménagère plusieurs fois par semaine.

À chaque niveau de dépendance correspondent de façon très formalisée des niveaux de besoins en nature calculés en temps de prise en charge.

En chiffres (2010) :

- 2,42 millions de bénéficiaires en 2010, dont 82 % qui ont 60 ans ou plus (soit 2 millions).
- 62 % des bénéficiaires sont à domicile et 38 % en institution.

24 Weber F., (2011), Handicap et dépendance. Drames humains, enjeux politiques, Rue d'Ulm, coll. « Collection du Cepremap ».

- À domicile, 61 % des bénéficiaires sont en dépendance de degré 1, 30 % en degré 2, 9 % en degré 3.
- En établissement, 41 % des bénéficiaires sont en dépendance de degré 1, 39 % en degré 2, 19 % en degré 3.

Pour rappel en France :

- 1,2 million de bénéficiaires de l'APA (personnes dépendantes de plus de 60 ans).
- 61 % des bénéficiaires sont à domicile et 39 % en institution.
- À domicile, 58 % des bénéficiaires sont en GIR 4, 22 % en GIR 3, 18 % en GIR 2 et 2 % en GIR 1.
- En établissement, 24 % des bénéficiaires sont en GIR 4, 16 % en GIR 3, 45 % en GIR 2 et 15 % en GIR 1.

3.2.2 Les prestations versées

Comme en France, les prestations ne couvrent pas tous les besoins de la personne dépendante car elles sont basées sur un forfait. Les caisses publiques ou privées :

- versent, comme en France, un forfait plafonné pour chaque degré de dépendance. Avant 2008, les plafonds étaient fixes et revalorisés au gré des réformes. Depuis la réforme de 2008, une revalorisation des aides de 1,4 % par an entre 2008 et 2012 a été décidée. À partir de 2012, la revalorisation des plafonds est étudiée tous les trois ans et est appliquée à la discrétion du gouvernement au regard de la situation économique de la branche. Lorsque le gouvernement décide de revaloriser les aides, l'indexation ne peut être inférieure à l'inflation. Ces aides peuvent être versées en nature ou en espèce. Le plafond est minoré lorsque les aides sont versées en espèce. Ainsi, en 2010, une personne dépendante de degré 1 peut bénéficier d'une aide de 440 € en nature à domicile ou 225 € en espèces. En 2010, 78 % des personnes dépendantes optent pour le versement en espèce de l'aide ;
- prennent en charge les dépenses en institutions liées à la situation de handicap ou de dépendance ;
- ne prennent pas en charge les coûts d'hébergement dans les institutions.

Dans le cas où la personne âgée ne peut financer ses coûts de logement, un système équivalent à l'aide sociale française à l'hébergement (ASH) s'applique en Allemagne :

- la solidarité familiale est sollicitée à travers l'obligation alimentaire vis-à-vis des ascendants ;
- si celle-ci ne suffit pas, une aide sociale est versée. Pour pouvoir percevoir cette aide, la personne dépendante doit d'abord mobiliser ses ressources propres (retraites, assurance-vie) et son patrimoine s'il dépasse une certaine valeur (fonction de la jurisprudence) ;
- contrairement au cas français, cette aide ne comprend pas de recours sur succession.

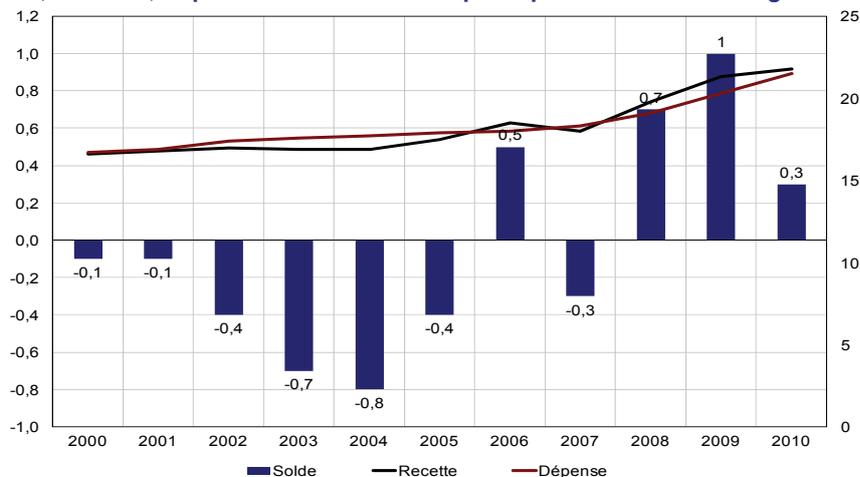
Ces dépenses d'aide sociale s'élevaient à 2,7 Md€ en 2007 et sont financées conjointement par les communes et par les Länder.

Depuis la réforme de 2008, **les maladies comme la démence, le handicap mental ou les maladies psychiques peuvent donner lieu à une aide supplémentaire** de 100 € à 200 € par mois afin de financer la supervision du malade.

3.3 Les défis de l'assurance dépendance allemande

3.3.1 Le vieillissement de la population pourrait remettre en cause l'équilibre du régime

Graphique 1 : soldes, recettes, dépenses de l'assurance publique des soins de longue durée (en Md€)



Source : Office de la statistique allemande.

L'équilibre du régime est respecté après une première hausse du taux de cotisation lors de la réforme de 2008 (taux de cotisation passant de 1,7 % à 1,95 %).

Cependant, le vieillissement de la population devrait soutenir le dynamisme des dépenses. Ainsi, les différentes projections menées en Allemagne font état d'une hausse prévisible des cotisations de 0,75 point à 2,05 points en 2030 (le taux de cotisation atteindrait alors entre 2,7 % à 4 %) ²⁵.

Ces hausses pèseront de fait sur le coût du travail. Pour ne pas peser sur la compétitivité des entreprises, le Gouvernement réfléchit à des modes alternatifs de financement.

3.3.2 La réforme de 2008 et les réflexions en cours

En 2008, la loi pour l'évolution structurelle de l'aide à la dépendance est entrée en vigueur, l'objectif poursuivi étant de privilégier le maintien à domicile au placement en institution. Parmi les mesures alors décidées, les principales concernent :

- l'amélioration de l'orientation des personnes vers les services de soins (mise en place de centres d'informations) ;
- un aménagement plus flexible du recours aux aides personnalisées ;
- l'introduction d'un congé-dépendance pour le salarié ayant une personne dépendante dans sa famille.

²⁵Heinicke K., Thomsen S., (2010), "The Social Long-term Care Insurance in Germany: Origin, Situation, Threats, and Perspectives", *ZEW Discussion Papers* 10-012.

Annexe 1 : description des aides publiques allemandes

La personne dépendante doit financer ses coûts de logement et dépenses quotidiennes – qu'elle soit à domicile ou placée dans un établissement – , les caisses de dépendance prennent en charge les dépenses socio-médicales, secondées par les caisses d'assurance-maladie lors de maladies graves très coûteuses (cancer, patients en coma éveillé dans les centres de soins...).

La mise en œuvre de la 5^{ème} branche de l'assurance-dépendance en 1995 a permis la prise en charge du coût de la dépendance, auparavant les personnes qui devenaient dépendantes devaient souvent recourir à l'aide sociale.

Si la personne ne peut financer ses coûts de logement et dépenses quotidiennes, l'aide sociale peut venir en aide, mais la solidarité familiale est également sollicitée à travers l'obligation alimentaire vis-à-vis des ascendants.

L'aide sociale est une aide universelle ciblée sur les revenus les plus modestes, une partie de l'aide sous le titre des dépenses « l'aide sociale à la dépendance » (chapitre 7 du livre XII du Code social) est délivrée explicitement aux personnes dépendantes, il n'y a pas d'âge minimum pour en bénéficier.

1. Le montant des prestations varie suivant le degré de dépendance, le niveau de revenu et le type d'hébergement choisi (à domicile ou en établissement)

Tableau 1 : trois classes de prestation ont été définies par le législateur en fonction du degré de gravité de la dépendance

(en € par mois, 2010)	Degré I Dépendance importante	Degré II Dépendance sévère	Degré III Dépendance très sévère
Soins à domicile			
- en nature pour les soins délivrés par les professionnels sociaux (<i>Sachleistung</i>)	440	1 040	1 510 (relèvement possible du plafond jusqu'à 1 918 €)
- en espèces pour les soins délivrés par des proches (<i>Pflegegeld</i>)*	225	430	685
Soins partiellement hospitaliers	440	1 040	1 510
Soins en établissements hospitaliers	1 023	1 279	1 510 (relèvement possible du plafond jusqu'à 1 825 €)
Soins de courte durée (jusqu'à 4 semaines)	Jusqu'à 1 510€		

* Ces aides mensuelles sont relevées à 1 470 € une fois par an afin de pouvoir faire appel à des services professionnels lors de départ en vacances du proche (4 semaines).

Il est possible de combiner les soins à domicile en nature ou en espèces (ou bien encore les soins partiellement hospitaliers) : si une personne (de dépendance sévère, degré II) choisit de prendre l'aide à hauteur de 50 % sous forme de soins en nature (soit 520 €), elle peut aussi décider de recourir à 50 % de l'aide sous forme d'espèce (soit 215 €).

Concernant les soins à domicile en espèces, la caisse d'assurance-dépendance finance aussi l'aménagement de l'appartement jusqu'à 2 557 € (par mesure d'aménagement) et offre des cours gratuits pour la formation des proches souhaitant s'occuper de la personne dépendante. Elle prend en charge également les pertes de cotisations retraites de proches (parents, voisins...) réduisant leur activité pour s'occuper de la personne dépendante.

Le principe fondamental de l'assurance-dépendance allemande repose ainsi sur la prise en charge d'un forfait, et non de l'intégralité des frais. Toutefois la loi prévoit une prise en charge supplémentaire (jusqu'à 2 400 € annuellement) lors d'une dépendance particulièrement grave.

Par ailleurs, la loi de renforcement de la concurrence entre caisses d'assurance publiques (GKV-WSG) a introduit une obligation de prise en charge des soins médicaux par les caisses d'assurance-maladie lors de maladies graves (cancer, patient en coma éveillé...) de personnes dépendantes placées en centres de soins médicalisés (*Pflegeheim*).

D'une façon générale, une grande transparence des coûts (facturation distincte des coûts délivrés pour des soins d'une part et d'hébergement ou dépenses quotidiennes d'autre part) a été poursuivie afin de pouvoir mieux couvrir les coûts de soin par les organismes d'assurance, et laisser à la charge de la personne dépendante et de sa famille les autres coûts.

Lorsque la personne ou la famille ne peut porter les coûts dépassant le forfait, l'aide sociale vient alors financer la différence.

2. Les conditions de prise en charge de l'aide sociale

Les dépenses non prises en charge par les assurances-dépendances (ou en cas de maladie grave par l'assurance-maladie) peuvent être prises en charge par l'aide sociale si la personne ou ses proches ne peut les régler.

La personne dépendante doit d'abord mobiliser ses ressources propres (retraites ou autres sources financières, liquider un contrat d'assurance-vie ...), et son patrimoine s'il dépasse une certaine valeur. Ces questions relèvent en Allemagne de la jurisprudence : ainsi la possession d'une maison de 130-140 m² peut être autorisée, mais pas si cette habitation dépasse la valeur d'un million d'euros (exemple cité par la personne contactée au Ministère des affaires sociales).

La même logique prévaut pour les descendants directs (enfants seulement) d'une personne dépendante, l'aide sociale peut se retourner vers eux pour qu'ils règlent le « reste à charge » que le parent dépendant n'a pu payer.

4. LA POLITIQUE FAMILIALE

SYNTHÈSE

La France et l'Allemagne font partie des pays de l'Union Européenne les plus généreux envers les familles. L'aide publique aux familles, hors aides fiscales et préscolarisation, est plus élevée en Allemagne : elle y représente en 2009 3,2 points de PIB contre 2,7 points de PIB en France, pour 2,3 points en moyenne dans l'Union Européenne à 25. La dépense publique par enfant de moins de 18 ans y est également plus élevée, avec respectivement 5 000 € par an et 3 300 €. Lorsque l'on inclut les dépenses de préscolarisation et les avantages fiscaux, le constat s'inverse : d'après l'OCDE, en 2007, la France consacre 3,7 % de son PIB à la famille, l'Allemagne seulement 2,7 %. Rapportée au nombre d'enfants la dépense est encore plus élevée en France.

Cette générosité est structurée, en France comme en Allemagne, autour de deux principes généraux communs :

- **la fiscalité** est un outil important de l'aide aux familles : dans les deux pays, près d'un quart de l'aide, hors préscolarisation, passe par des avantages fiscaux ;
- les prestations familiales reposent sur un **large socle universel**. En France comme en Allemagne, près des deux tiers de l'aide aux familles sont accordés sans condition de ressources.

Au-delà de ces grands traits communs, les modalités de l'aide aux familles diffèrent d'un pays à l'autre, ne traduisant pas seulement des choix techniques, mais des modèles différents :

- **le socle universel des prestations familiales est plus généreux en Allemagne ;**
- **les aides sont davantage modulées selon le revenu en Allemagne qu'en France**, notamment parce que les allocations forfaitaires et les avantages fiscaux sont substituables en Allemagne alors qu'ils se cumulent en France pour les ménages imposables. Par ailleurs, les prestations sous condition de ressources sont limitées en France à certaines configurations familiales ;
- **les aides à la famille tiennent compte du rang des enfants dans la fratrie en France, en accordant en particulier une prime à la « famille nombreuse » ; c'est moins le cas en Allemagne.** En effet, en France, les aides à la famille excluent largement les familles de un enfant et augmentent de façon significative au troisième enfant (attribution d'une part entière de quotient familial, majoration significative des allocations familiales, perception d'aides spécifiques). Ce n'est pas le cas en Allemagne où les allocations familiales sont versées à partir du premier enfant et croissent de façon proportionnelle avec le nombre d'enfants ;
- **la politique d'accueil du jeune enfant diffère dans les deux pays. En Allemagne, le congé parental, réformé en 2007, est proportionnel au salaire antérieur et limité à un an. En France, il est forfaitaire et peut durer jusqu'à trois ans. Par ailleurs, l'offre et le système d'aides à la garde sont plus développés en France.** La réforme de 2007 a recentré la politique familiale allemande vers la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Le système français vise, quant à lui, une certaine neutralité par rapport au choix parental du mode de garde. L'effort de l'Allemagne en faveur de la garde ou de la scolarisation des enfants de moins de 5 ans demeure plus faible qu'en France.

Malgré le choix commun de soutenir largement les familles, **les résultats des politiques familiales menées par chacun des pays diffèrent :**

- **la France fait preuve d'un fort dynamisme démographique avec un taux de fécondité²⁶ s'élevant à 2, l'un des plus élevés de l'Union Européenne, contre seulement 1,4 pour l'Allemagne.** Ces écarts de fécondité sont cohérents avec les écarts de fécondité souhaitée : les femmes allemandes désirent 2 enfants en moyenne contre 2,6 pour les femmes françaises. La fécondité allemande est structurellement plus basse que celle de la France depuis la fin de la seconde guerre mondiale et l'écart se creuse depuis 10 ans. La différence entre les taux de fécondité de chacun des pays se traduit par un nombre plus important de ménages sans enfant en Allemagne (67 % contre 58 %) et par une plus forte part de ménages avec trois enfants ou plus en France (17 % contre 12 %).
- **alors que le risque de pauvreté est globalement un peu plus élevé en Allemagne (15,6 % contre 13,3 % en France en 2009²⁷), les enfants y sont mieux protégés :** en 2009, le taux de pauvreté des moins de 18 ans était de 17,5 % en Allemagne contre 17,9 % en France ;
- **le taux d'emploi des mères allemandes, notamment quand elles ont deux enfants ou plus ou un enfant de moins de 6 ans, est plus faible que celui des mères françaises** alors que les taux d'emploi des femmes sans enfant sont comparables. **Lorsqu'elles sont en emploi, elles sont nettement plus souvent à temps partiel :** 24 % des mères françaises d'un enfant de moins de 6 ans qui travaillent sont à temps partiel, contre 56 % pour les mères allemandes.

4.1 L'architecture des aides aux familles

4.1.1 Dans les deux pays, une utilisation importante de la fiscalité et une aide aux familles à vocation universelle

En France comme en Allemagne, l'aide aux familles est structurée autour de deux principes généraux :

- **la fiscalité (essentiellement quotient familial en France et abattement en Allemagne) est un outil important de l'aide aux familles dans les deux pays :** près de 20 % de l'aide passe par des avantages fiscaux en France, 33 % en Allemagne, contre seulement 11 % en moyenne dans les autres pays membres de l'OCDE²⁸ ;
- **les prestations familiales reposent sur un large socle universel dans chacun des deux pays, à travers notamment les allocations familiales en France et le *Kinder-geld* en Allemagne.**

Au-delà de cette utilisation commune et large de la fiscalité, et de la volonté commune d'aider toutes les familles sans distinction systématique de ressources, chacun des pays met à la disposition des familles plusieurs dispositifs selon des modalités qui lui sont propres.

4.1.2 Des aides plus progressives avec le revenu en Allemagne, un avantage à la famille nombreuse en France

Le socle universel des prestations familiales est plus généreux en Allemagne qu'en France quel que soit le nombre d'enfants. Par exemple, en 2011, quel que soit son niveau de

²⁶ L'indice retenu est l'indicateur conjoncturel de fécondité. Il mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

²⁷ Seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian (source EU-SILC 2010).

²⁸ L'OCDE estime qu'en 2007 les avantages fiscaux destinés aux familles représentent 0,7 point de PIB en France et 0,9 point de PIB en Allemagne.

ressources, un ménage avec deux enfants à charge bénéficie en France de 126 €/mois d'allocations familiales, contre 368 €/mois de *Kindergeld* en Allemagne (Tableau 1). Même pour les familles de trois enfants, la prestation forfaitaire est plus élevée en Allemagne.

L'attribution et le calcul des prestations familiales tiennent compte du rang des enfants dans la fratrie en France, c'est moins le cas en Allemagne. Les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant en France et le montant est nettement majoré à partir du 3^{ème} enfant. Les aides au premier enfant y sont ainsi limitées à l'allocation de base (AB) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) pour les jeunes enfants, à l'allocation de rentrée scolaire pour les plus modestes et à un avantage fiscal pour les plus aisés. En Allemagne, le *Kindergeld* est versé dès le 1^{er} enfant et augmente proportionnellement avec le nombre d'enfants.

Tableau 1 : structure comparée des prestations familiales

	France	Allemagne
Modalités	Prestations familiales - en espèces - allocations familiales universelles - autres prestations sous condition de ressources	Prestations familiales - en espèces - allocations familiales universelles - un supplément sous condition de ressources
Montants (en 2011)	<u>Allocation universelle</u> Allocations familiales : 1 enfant : 0 2 enfants : 126 €/mois/famille 3 enfants : 287 €/mois/famille + 161 €/mois par enfant supplémentaire + majoration par âge à partir de 14 ans : 63 €/mois/enfant <u>Prestations sous condition de ressources</u> Allocation de base de la Paje (enfants < 3 ans) : 181 €/mois/famille Prime à la naissance : 903 € à la naissance Complément familial (au moins 3 enfants de plus de 3 ans)* : 164 €/mois/famille Allocation de rentrée scolaire : 285-311 €/an/enfant	<u>Allocation universelle</u> <i>Kindergeld</i> ** 1 enfant : 184 €/mois/famille 2 enfants : 368 €/mois/famille 3 enfants : 558 €/mois/famille + 215 €/mois par enfant supplémentaire <u>Prestations sous condition de ressources</u> <i>Kinderzuschlag</i> : 140 €/mois/enfant
Condition d'âge	Jusqu'aux 20 ans de l'enfant, prolongation jusqu'aux 21 ans pour certaines prestations.	Jusqu'aux 18 ans de l'enfant, prolongation jusqu'aux 21 ans si enfant inactif ou apprenti, aux 25 ans pour certaines prestations.
Fiscalisation	Assujetties à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ; non imposables	Non imposables.
Revalorisation	Revalorisées annuellement selon l'indice des prix à la consommation.	Revalorisations discrétionnaires.

Source : <http://www.bundesregierung.de/>

* Le complément familial et l'allocation de base de la PAJE ne sont pas cumulables.

** Si cela leur est plus favorable, les familles bénéficient à la place du *Kindergeld* du dispositif fiscal, voir Tableau 2.

En particulier, les aides aux familles en France comportent une prime à la « famille nombreuse » (i.e. trois enfants et plus). Ce n'est pas le cas en Allemagne. En effet, les allocations familiales sont plus que doublées pour le 3^{ème} enfant en France et certaines prestations sont exclusivement réservées aux familles de 3 enfants modestes (comme le Complément familial). Le barème du quotient familial français attribue une part entière aux enfants de rang 3 et plus (contre 0,5 part pour les deux premiers enfants), alors qu'en Allemagne, l'abattement d'impôt forfaitaire par enfant à charge n'est pas modulé selon le rang de l'enfant (Tableau 2).

Tableau 2 : avantages fiscaux liés à la charge de famille

	France	Allemagne
Modalités	Quotient familial (QF), plafonné à 2 336 €/an par demi-part Quotient conjugal (QC)	Abattement forfaitaire sur le revenu (<i>Kinderfreibetrag</i>) de 7 008 €/an/enfant* Quotient conjugal (<i>Ehegattensplitting</i>) ²⁹
Condition de rang	Part entière pour les enfants de rang 3 et plus	Pas de distinction de rang
Condition d'âge	Rattachement jusqu'aux 21 ans, prolongation jusqu'aux 25 ans si étudiant	Rattachement jusqu'aux 18 ans, prolongation jusqu'aux 21 ans si inactif ou apprenti
Autres caractéristiques	Parts supplémentaires QF pour monoparentalité et handicap ; part réduite pour garde alternée. Application systématique du QC dès qu'union légalisée (mariage/pacs)	Abattement non cumulable avec le <i>Kindergeld</i> Application optionnelle du quotient conjugal

Source : <http://www.bundesregierung.de/>

* Le gain fiscal maximal s'élève à 3 154 €/an et correspond à une imposition au taux marginal le plus élevé du barème allemand de l'impôt sur le revenu, soit 45 %.

Le système socio-fiscal allemand de prise en compte de la famille se caractérise par une plus grande modulation selon le revenu. En Allemagne, en effet, l'abattement fiscal se substitue aux prestations forfaitaires pour les ménages à hauts revenus³⁰ contrairement au système français où les familles imposables bénéficient à la fois du quotient familial et des allocations familiales. La composante sous condition de ressource des prestations familiales s'adresse à toutes les familles en Allemagne (*Kinderzuschlag*) quand en France elle est ciblée sur certaines configurations familiales (jeunes enfants et familles nombreuses notamment).

4.1.3 Un congé parental plus généreux et plus court en Allemagne, une offre de garde plus large et diversifiée en France

Concernant les jeunes enfants et l'activité des mères, les situations en France et en Allemagne diffèrent. La politique familiale ouest-allemande, qui s'est imposée à la Réunification, reposait largement sur le paradigme de « l'homme comme soutien de famille » et d'une éducation des jeunes enfants assurée par les mères³¹. La réforme du congé parental en 2007 a recentré la politique familiale allemande vers la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Le système français vise une certaine neutralité par rapport au choix parental du mode de garde en développant conjointement un dispositif de congé parental, des revenus de remplacement pour les parents assurant la garde de leur enfant, un réseau d'infrastructures publiques de garde et des aides à la garde privée.

4.1.3.1 Le congé parental et le revenu parental

Dans les deux pays, il existe un congé maternité rémunéré. En revanche, il n'existe pas de congé paternité en tant que tel en Allemagne.

²⁹ Le quotient conjugal allemand ne tient pas compte de la présence d'enfant : il ouvre seulement la possibilité de taxation globale du revenu du couple (impôt calculé sur la moitié du revenu et multiplié par deux ensuite).

³⁰ Le *Kinderfreibetrag* se substitue automatiquement aux allocations familiales (*Kindergeld*) lorsque les ressources imposables du foyer dépassent 55 000 €/an.

³¹ D. Erlé (2009), « La réforme du congé parental en Allemagne : vers le modèle nordique ? », *Politiques sociales et familiales*, n°95.

Tableau 3 : congés maternité et paternité

		Durée	Taux de remplacement	Conditions d'éligibilité
Congé maternité	France	16 semaines (1 ^{er} et 2 ^{ème} enfant) 26 semaines (3 ^{ème} enfant)	100% montant minimal 8,9 €/jour montant maximal 80 €/jour	Immatriculation à la sécurité sociale depuis 10 mois.
	Allemagne	14 semaines	100 %, 210 €/mois pour les non-affiliés	Affiliation et cotisation
Congé paternité	France	11 jours consécutifs dans les 4 mois suivant la naissance	100% montant minimal 8,9 €/jour montant maximal 80 €/jour	Avoir travaillé 200 h dans les 3 derniers mois
	Allemagne	pas de congé paternité		

En France comme en Allemagne, il existe un cadre juridique (congé parental) protégeant le parent qui suspend son activité professionnelle pour s'occuper de son jeune enfant. Les employés peuvent ainsi interrompre leur activité pendant 3 ans et reprendre une place équivalente dans leur entreprise à l'issue du congé. En France, le congé parental n'est ouvert que jusqu'aux trois ans de l'enfant alors qu'en Allemagne une année peut être reportée jusqu'aux huit ans de l'enfant.

Dans les deux pays, le congé parental ne s'accompagne pas nécessairement d'une rémunération.

En France, le revenu parental est forfaitaire, long et sans incitation au partage. En Allemagne, le revenu parental est proportionnel au salaire antérieur, court et avec incitation au partage entre les parents. En France, le « complément de libre choix d'activité » (CLCA) compense forfaitairement la diminution totale ou partielle du temps de travail, pendant 6 mois pour le premier enfant et jusqu'aux trois ans pour les enfants de rang 2 et plus. En Allemagne, l'*Elterngeld* compense proportionnellement (de 65 à 67 % du revenu d'activité antérieur) la diminution totale ou partielle du temps de travail, pendant les 12 premiers mois de l'enfant, cette période pouvant être majorée de deux mois si le second parent prend au minimum 2 mois de congé.

Le dispositif allemand, en vigueur depuis 2007, s'inspire très fortement des dispositifs scandinaves. Il a remplacé un système forfaitaire plus long proche du CLCA. Le nouveau dispositif vise à réduire le coût d'opportunité de l'arrêt de travail pour les parents avec des salaires moyens ou élevés (grâce à un montant relativement élevé), à limiter l'incidence de l'interruption d'activité sur la carrière professionnelle (grâce à une durée plus courte) et à promouvoir l'égalité homme/femme (grâce à la majoration de durée pour partage)³².

³² Les évaluations menées lors de la mise en place de ces dispositifs ont montré qu'en Allemagne, le raccourcissement des congés assorti à une hausse de la prestation a eu pour principal effet une hausse du recours au dispositif par les mères plus qualifiées, et donc une diminution du taux d'emploi des mères d'enfants de moins d'un an. En revanche, l'effet sur les trajectoires professionnelles ultérieures n'est pas manifeste, sans que les raisons soient identifiées (prégnance du modèle de la femme au foyer, manque des modes de garde...). Voir : J. Kluge, M. Tamm, (2009), "Now's daddy's changing diapers and mommy's making her career: Evaluating a generous parental leave regulation using a natural experiment", *IZA Working Paper*.

Tableau 4 : modalités de l'aide financière au congé parental

	France	Allemagne
Modalité	CLCA / COLCA*** Pas d'incitation au partage entre parents	<i>Elterngeld</i> Incitation au partage entre parents
Montant (en 2011)	CLCA* : Temps de travail nul : 560 €/mois Temps de travail <50 % : 426 €/mois Temps de travail 50-80 % : 322 €/mois COLCA : 801 €/mois Si la famille perçoit l'allocation de base de la Paje, son montant (181 €) est retranché au CLCA ou au COLCA.	Si arrêt d'activité** : entre 65 et 67 % du salaire net antérieur Montant plancher : 300 €/mois Montant plafond : 1 800 €/mois Si temps partiel (30h/semaine) : 67 % de l'écart entre le salaire à temps plein et le salaire à temps partiel
Durée	CLCA : - 6 mois pour le premier enfant - jusqu'aux 3 ans pour les naissances de rang supérieur COLCA : jusqu'aux 12 mois de l'enfant	12 mois Majoration de 2 mois si le congé est partagé entre les parents (chaque parent pouvant prendre au maximum 12 mois) ou si parent isolé
Condition d'éligibilité	Validation de 8 trimestres dans les 2/4/5 ans (1 ^{er} / 2 ^{ème} / 3 ^{ème} enfant)	Affiliation et cotisation
Fiscalisation	CRDS ; non imposable	Non imposable

Source : Allemagne : destatis.de.

* Montants dans le cas où le parent bénéficiaire ne perçoit pas l'Allocation de Base (AB) de la Paje. Si le ménage perçoit l'AB de la Paje, le montant de CLCA est réduit d'autant (180 €).

** Montants majorés de 10 % (ou 75 €/mois au minimum) si la fratrie est composée de 2 enfants de moins de 3 ans ou de 3 enfants de moins de 6 ans.

*** Le COLCA (complément optionnel de libre choix d'activité) est réservé aux familles avec enfants de rang 3 en cas d'interruption totale d'activité.

4.1.3.2 Les aides à la garde

En France, les aides à la garde diffèrent selon le mode de garde et passent par des prestations, des dispositifs fiscaux, ou une modulation des tarifs de crèche. Les aides à la garde allemandes transitent essentiellement par des dispositifs fiscaux identiques pour tous les modes de garde (crèche, jardin d'enfant et garde à domicile) ; les plafonds ne diffèrent pas selon les modes de garde et ne compensent pas leurs différences de coût propres.

En Allemagne, les parents, s'ils sont biactifs ou isolés actifs, peuvent déduire de leurs impôts quel que soit le mode de garde deux tiers des frais de garde dans la limite d'une réduction d'impôt de 4 000 € par an et par enfant.

Tableau 5 : aides à la garde d'enfants en France (législation 2011)

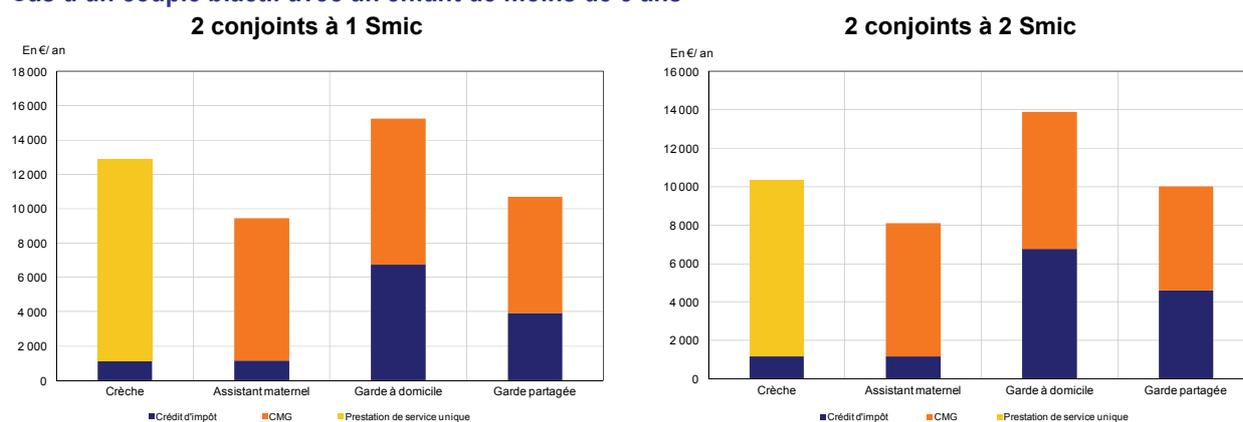
Type d'aide	Garde individuelle		Garde collective
	Garde à domicile (partagée ou non)	Assistant maternel	EAJE*
Prestation de service unique (i.e. participation crèche)	Sans objet	Sans objet	Versée aux EAJE
Prestations délivrées par les caisses d'allocations familiales (enfants de 0 à 6 ans)**			
CMG* prise en charge des cotisations (patronales et salariales)	50 % dans la limite d'un plafond mensuel par famille de 419 € lorsque le plus jeune enfant a moins de 3 ans, 210 € quand il a entre 3 et 6 ans.	100 % par enfant gardé	Non
CMG* prise en charge de la rémunération	Le barème dépend des ressources de la famille, de l'âge et du nombre d'enfants. Il est plafonné à 85 % du salaire net et des indemnités d'entretien. Il est versé par famille pour la garde à domicile et par enfant pour les assistants maternels.		Non
Dispositifs fiscaux			
Réduction ou crédit d'impôt*** : emploi d'un salarié à domicile Sans limite d'âge	Il couvre 50 % des dépenses (nettes des autres aides) dans la limite de 12 000 € (de dépenses annuelles), majorés de 1 500 € par personne à charge dans la limite de 15 000 €.	Non	Non
Crédit d'impôt Frais de garde des jeunes enfants 0-6 ans	Non	Il couvre 50 % des dépenses de garde engagées pour la garde (nettes des autres aides) dans la limite de 2 300 € (de dépenses annuelles) par enfant .	

* Établissement d'Accueil des Jeunes Enfants (crèche). CMG : Complément Mode de Garde.

** Le demandeur doit vérifier des conditions minimales de revenus d'activité ou être demandeur d'emploi, ou bénéficiaire du RSA.

*** Crédit si les deux parents exercent une activité professionnelle ou sont demandeurs d'emploi, réduction sinon.

Graphiques 1 : aides à la garde en fonction du mode de garde en France
Cas d'un couple biactif avec un enfant de moins de 3 ans



Source : maquette Paris, législation 2012, DG Trésor.
Note : garde à temps plein, hypothèses du PQE famille.

4.2 Les dépenses en direction des familles

4.2.1 La France et l'Allemagne font partie des pays de l'Union Européenne les plus généreux envers les familles

En 2009, l'aide publique aux familles, hors aides fiscales et préscolarisation³³, est plus élevée en Allemagne : elle y représente 3,2 points de PIB contre 2,7 points de PIB en France, pour 2,3 en moyenne dans l'Union Européenne à 25 (Tableau 6). La dépense annuelle par enfant de moins de 18 ans est encore plus élevée en Allemagne qu'en France : la dépense française (3 300 € par an) représente deux tiers de la dépense allemande (5 000 € par an). Dans les deux pays, les dispositifs fiscaux liés aux enfants sont conséquents et représentent presque 1 point de PIB.

Tableau 6 : effort vers les familles

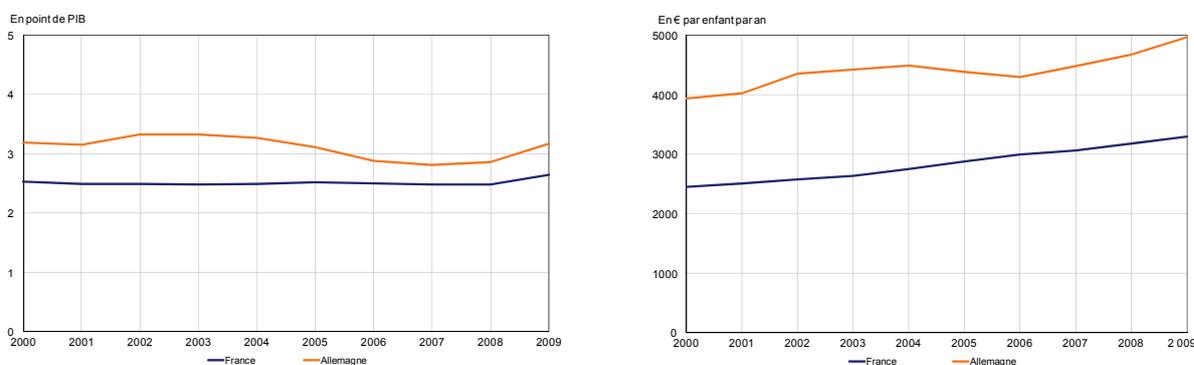
		France	Allemagne	UE 25
Dépenses champ Sespros (2009 Eurostat)	En points de PIB	2,7	3,2	2,3
	En Md€	50	75	11
	Montant annuel moyen par enfant âgé de moins de 18 ans (en €)	3 300	5 000	-
Aides fiscales* (2007 OCDE)	En points de PIB	0,7	0,8	-

Note : voir présentation des champs Eurostat et OCDE en encadré 1.

* Quotient familial et autres dépenses (notamment le crédit d'impôt frais de garde) en France et abattement sur le revenu imposable en Allemagne.

Entre 2000 et 2009, les dépenses directes à destination des familles sont restées stables en France, autour de 2,7 points de PIB. En Allemagne, elles ont légèrement augmenté en début de période puis diminué avant d'augmenter à nouveau après 2008 sous l'effet du relèvement des montants des allocations familiales pour accompagner les familles pendant la crise et de l'accroissement du nombre de places en crèche. Les dépenses par enfant en € courants ont augmenté dans les deux pays, à un rythme similaire (Graphiques 2).

Graphiques 2 : évolution des dépenses de prestations (champ Sespros)



Source : Eurostat.

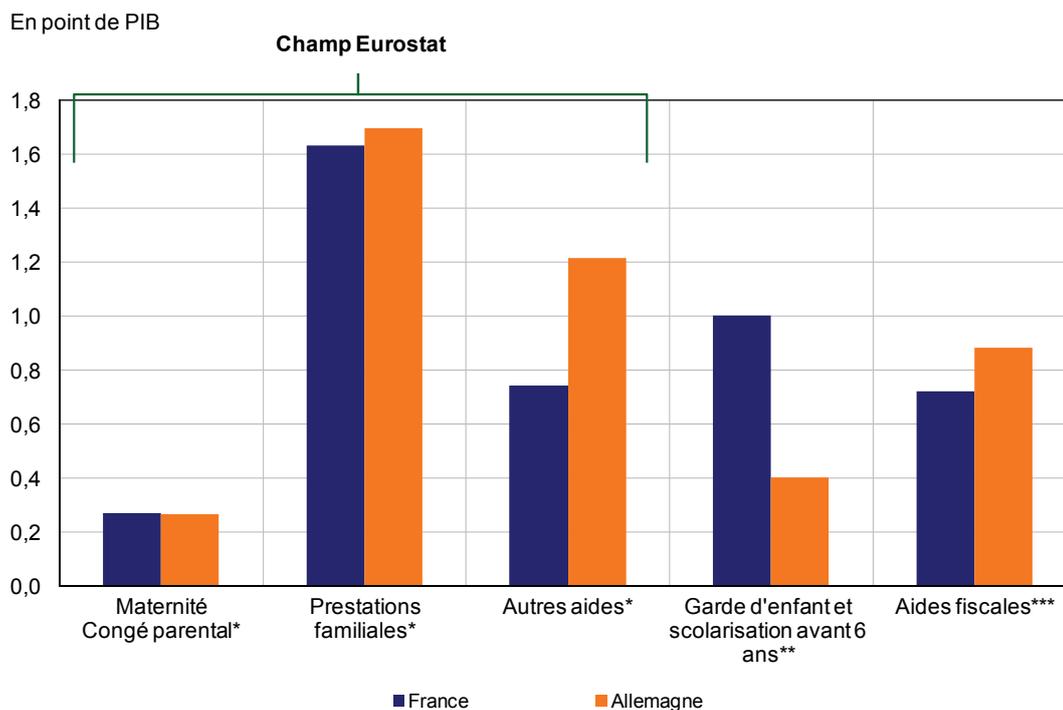
4.2.2 La structure des dépenses par poste est assez similaire en France et en Allemagne

Les montants accordés au titre des congés maternité, parentaux, des allocations familiales et des aides fiscales sont similaires lorsqu'ils sont exprimés en part de PIB (Graphique 3).

En revanche, l'effort de l'Allemagne en faveur de la garde ou de la scolarisation des enfants de moins de 5 ans est plus faible qu'en France, représentant 0,4 point de PIB contre 1 point de PIB en France en 2009.

³³ Ces dépenses correspondent au champ de la protection sociale tel que retenu par Eurostat (Sespros). Voir encadré 1 pour les différences de champ entre Eurostat et OCDE.

Graphique 3 : caractérisation de l'aide aux familles



Sources : * Eurostat, chiffres 2009. ** OCDE 2005 ***OCDE 2007.

Note : les autres aides du champ Eurostat comprennent par exemple les bourses, la prise en compte des enfants dans les minima sociaux, l'aide sociale à l'enfance.

Lecture : en sommant les trois types d'aides du champ Eurostat, on retrouve le total de l'effort national en faveur des familles tel que chiffré par Eurostat en 2009 soit 2,7 points de PIB en France.

Encadré 1 : estimation des dépenses en faveur des familles

Les bases de données Socx et Sespros produites respectivement par l'OCDE et Eurostat permettent de comparer les dépenses de politique familiale de la France et de l'Allemagne. Les résultats diffèrent en raison du champ retenu.

Les données Eurostat sont ici privilégiées chaque fois qu'elles sont disponibles. Les données OCDE sont mobilisées pour estimer les dépenses fiscales ou de pré-scolarisation, non présentes dans le champ Sespros.

Tableau 7 : mesure des dépenses à destination des familles (en points de PIB)

Pays	Sespros (Eurostat) 2009	Socx (OCDE) 2007
France	2,7	3,7
Allemagne	3,2	2,7

La hiérarchie entre les deux pays diffère entre les deux sources, la France présente un niveau de dépenses significativement plus élevé dans la base de données de l'OCDE. Cette différence provient essentiellement de l'enseignement pré-primaire.

Sespros a un champ restreint aux dépenses strictement familiales. Elle exclut de ce fait les dépenses fiscales (quotient familial en particulier), l'éducation pré-primaire et les suppléments de revenus résultant de la prise en compte des enfants dans le calcul des prestations (aides au logement).

Socx couvre les dépenses publiques au sens large en direction des familles. Elle prend donc en compte l'éducation pré-primaire et les avantages fiscaux.

Tableau 8 : éléments pris en compte par Eurostat et l'OCDE

	EUROSTAT	OCDE
	Sespros	Socx
Famille - maternité		
Prestations familiales	x	x
Contribution employeur (public et privé)	x	0
Action sociale (dont collectivités locales)	x	x
Indemnités Journalières Maternité	x	x
Fiscalité		
Quotient familial et autres dépenses fiscales	0	x
Autres		
Bourses (collèges-lycées et supérieur)	x	0
École maternelle	0	x
Aides sociales à l'enfance	x	0
API ou RSA majoré	x	x

Source : Haut Conseil à la Famille (HCF).

4.3 La situation des familles

4.3.1 Une fécondité plus élevée et plus dynamique en France

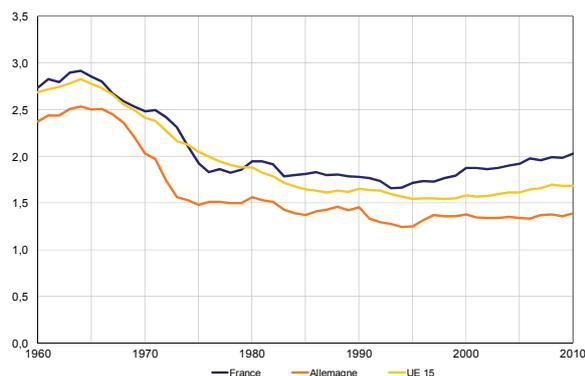
La France fait preuve d'un fort dynamisme démographique : en 2010, le taux de fécondité³⁴ en France s'élève à 2, un des plus forts en Europe. En Allemagne, ce taux n'est que de 1,4, loin du seuil de renouvellement des générations (Graphique 4).

La fécondité allemande est structurellement plus basse que celle de la France depuis les années 1960. Elle est stable depuis la fin des années 1990 alors que la fécondité française connaît un regain de dynamisme depuis le milieu des années 1990.

La part des moins de 18 ans dans l'ensemble de la population est plus élevée en France. Elle décline dans les deux pays sous l'effet du vieillissement de la population, mais de façon plus marquée en Allemagne.

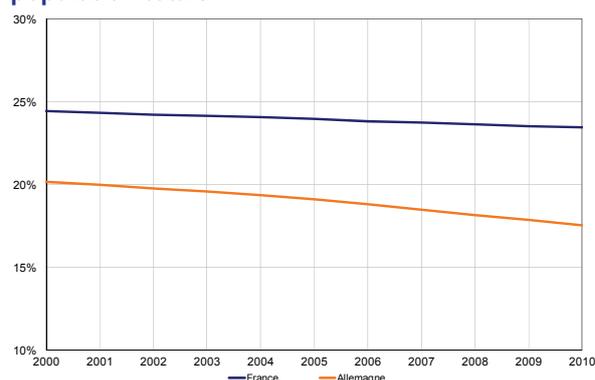
³⁴ L'indice retenu est l'indicateur conjoncturel de fécondité. Il mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

Graphique 4 : indice conjoncturel de fécondité



Source : Eurostat.

Graphique 5 : part des moins de 18 ans dans la population totale



4.3.2 Un nombre plus important de ménages sans enfant en Allemagne, des familles plus nombreuses en France

La faible fécondité allemande se traduit par une part plus importante de ménages sans enfant à charge : 67 % des ménages allemands contre 58 % des ménages français (Tableau 9). Quand ils ont au moins un enfant, les ménages français ont un peu plus souvent trois enfants ou plus (17 % contre 12 %) et un peu moins souvent un seul enfant (45 % contre 50 %).

Tableau 9 : structure des ménages (en %)

	France	Allemagne
Part des ménages avec enfants* parmi les ménages	43	35
Part des couples avec enfants* parmi les ménages	33	26
Part des familles monoparentales* parmi les ménages	8	6
Répartition des ménages (2007) en fonction du nombre d'enfants de moins de 18 ans (inclus)		
Sans enfant	58	67
Avec un enfant	19	17
Avec deux enfants	16	13
Avec trois enfants	7	4

Note : * enfants à charge sans limite d'âge.

Source : OCDE base de données sur la famille.

Les normes sociales vis-à-vis de la taille de la famille idéale diffèrent. Les femmes allemandes désirent 2 enfants en moyenne contre 2,6 pour les femmes françaises³⁵. Les écarts entre fécondité souhaitée et fécondité réalisée sont de l'ordre de 0,6 enfant dans les deux pays.

4.3.3 Des enfants mieux protégés contre la pauvreté en Allemagne

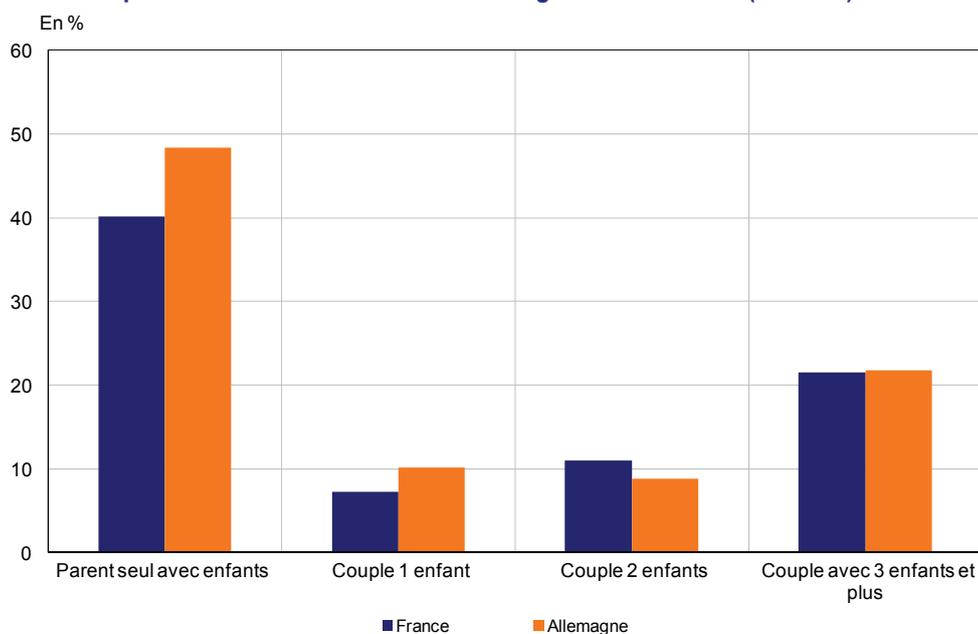
Alors que le taux de pauvreté mesuré sur l'ensemble de la population est plus élevé en Allemagne (15,6 % contre 13,3 % en 2009), celui des moins de 18 ans y est plus faible : en 2009, il s'élevait à 17,5 % en Allemagne contre 17,9 % en France. D'une part, les prestations familiales sont plus généreuses en Allemagne, d'autre part, le poids des enfants dans l'échelle d'équivalence des minima sociaux y est relativement plus important³⁶.

Dans les deux pays, les taux de pauvreté des enfants diffèrent fortement selon la configuration familiale : ils sont plus élevés pour les enfants vivant dans des familles monoparentales et dans une moindre mesure pour ceux vivant au sein de couples avec trois enfants (Graphique 6). Le taux de pauvreté des familles monoparentales en Allemagne est particulièrement élevé.

³⁵ Source : (2006), OCDE family database.

³⁶ Pour le RSA socle, le montant maximum est majoré de 50 % au titre du conjoint et de 30 à 50 % au titre des personnes à charge suivant leur rang. En Allemagne, le montant maximum est majoré de 90 % pour le conjoint et de 60 à 80 % pour les enfants à charge, suivant leur âge.

Graphique 6 : taux de pauvreté des enfants selon la configuration familiale (en 2009)



Note : il s'agit du nombre d'enfants à charge, quel que soit leur âge.

Lecture : 40,1 % des enfants qui vivent dans une famille monoparentale ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté en France.

Source : Eurostat EU SILC 2010.

4.3.4 Un taux d'emploi féminin plus faible et un temps partiel plus répandu en Allemagne

Le taux d'emploi des mères allemandes est plus faible que celui des mères françaises, notamment lorsqu'elles ont au moins deux enfants ou un jeune enfant, alors que les taux d'emploi des femmes sont comparables. En 2010, 69 % des mères de deux enfants sont en emploi en Allemagne, soit 10 points de moins qu'en France. La différence est encore plus marquée lorsqu'il y a un jeune enfant dans le ménage : quand le ménage comporte deux enfants, dont le plus jeune a moins de 6 ans, seules 54 % des mères allemandes sont en emploi contre 71 % des mères françaises.

Le taux d'emploi des mères d'enfants de moins de six ans a augmenté dans les deux pays, mais plus fortement en Allemagne : +7,2 points entre 2005 et 2009 contre + 3,1 points en France sur la même période (Graphique 7). L'écart entre les taux d'emploi des mères se réduit donc. Il est cependant trop tôt pour apprécier l'impact de la réforme du congé parental allemand en 2007 sur cette évolution. Ce congé étant désormais mieux rémunéré il peut se traduire, à court terme, par une baisse de l'emploi des mères, ces dernières y recourant davantage. L'évolution du taux d'emploi des mères dans les deux pays semble relever avant tout d'évolutions plus structurelles et de la conjoncture de l'emploi. En particulier, le rattrapage apparent entre 2008 et 2009 du taux d'emploi des mères françaises par celui des mères allemandes est largement dû à une meilleure tenue de l'emploi féminin en Allemagne pendant la crise.

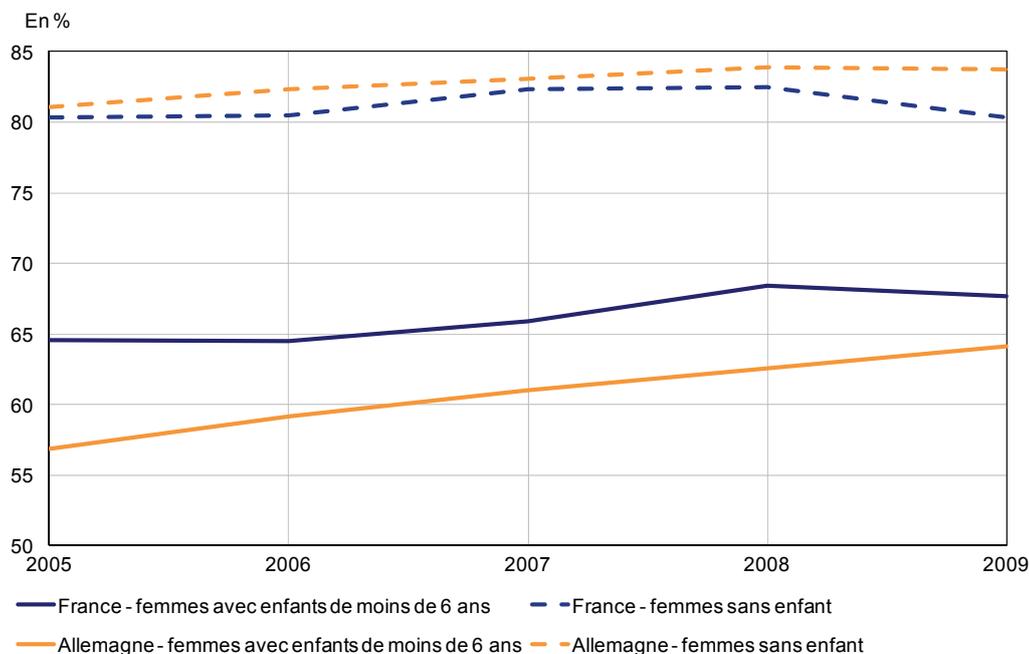
Le temps partiel est plus répandu en Allemagne, tout particulièrement parmi les parents. Ainsi, dans les ménages de deux enfants, dont le plus jeune a moins de 6 ans, 74 % des mères en emploi sont à temps partiel en Allemagne, contre 41 % en France.

Tableau 10 : taux d'emploi en fonction du nombre d'enfants et du sexe en 2010

	Hommes				Femmes			
	Taux d'emploi (en %)		Part de temps partiel (en %)		Taux d'emploi (en %)		Part de temps partiel (en %)	
	Fr	All	Fr	All	Fr	All	Fr	All
Ensemble	87	82	5	8	77	76	29	47
dont sans enfant	82	84	6	9	81	85	18	27
1 enfant	90	92	4	6	79	75	26	60
2 enfants	93	93	3	4	79	69	37	75
3 enfants et plus	90	86	5	8	58	49	48	78
dont 1 enfant < 6 ans	91	92	4	6	76	66	24	56
2 enfants, benjamin < 6 ans	92	92	4	5	71	54	41	74
3 enfants, benjamin < 6 ans	88	84	5	9	49	38	52	80

Champ : personnes âgées de 25-49 ans.
Source : Eurostat LFS.

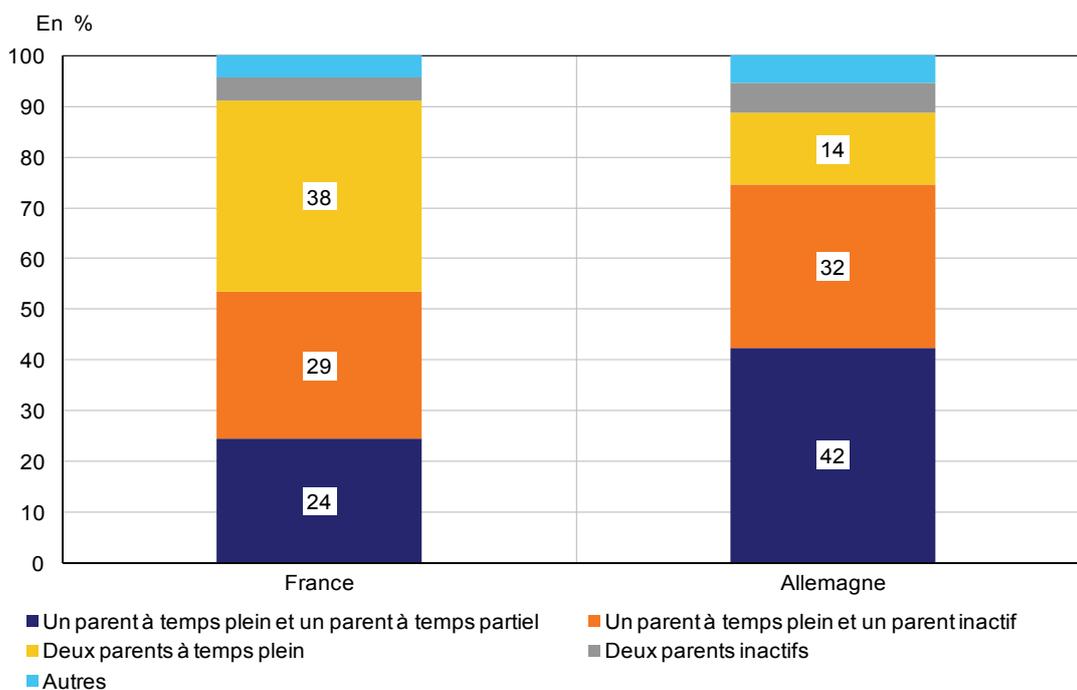
Graphique 7 : évolution du taux d'emploi des femmes entre 2005 et 2009



Champ : femmes âgées de 25-49 ans.
Source : Eurostat LFS.

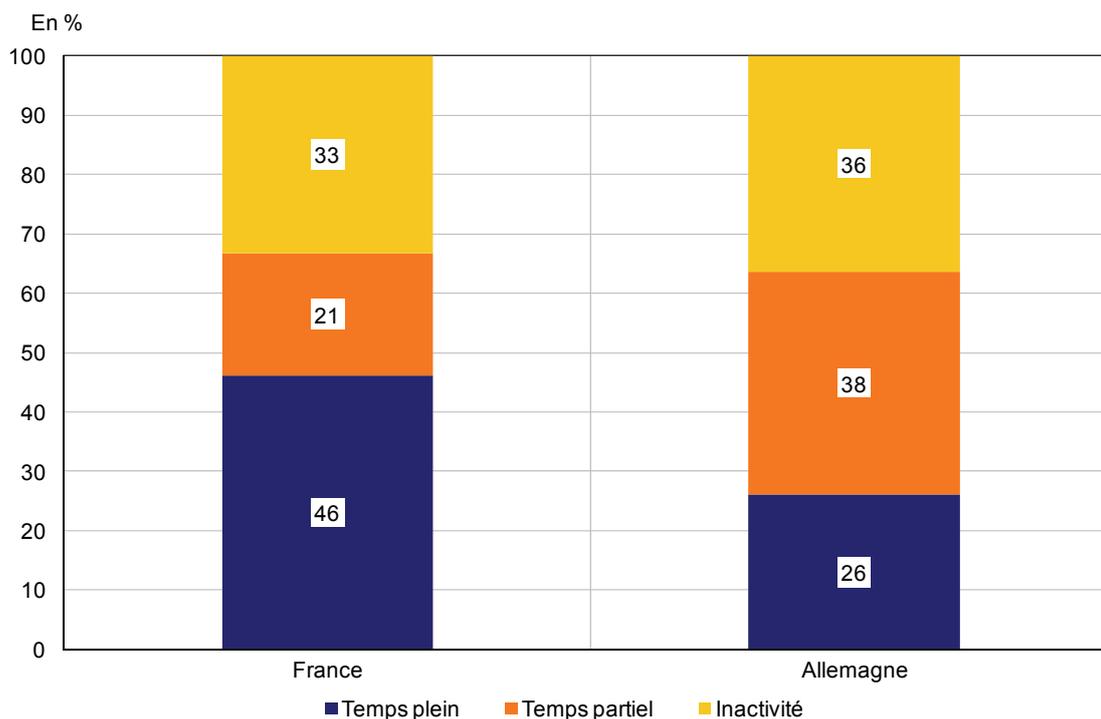
Quand ils vivent avec leurs deux parents, les enfants ont plus souvent leurs deux parents travaillant à temps plein en France (38 % contre 14 % en Allemagne), alors qu'en Allemagne la situation où un parent est à temps plein et l'autre à temps partiel est plus répandue (42 % contre 24 % en France). Quand ils vivent avec un seul de leurs parents, celui-ci travaille presque aussi souvent dans les deux pays, mais est plus souvent à temps partiel en Allemagne.

Graphique 8 : situation d'emploi des parents en 2008 – cas des couples



Champ : enfants de moins de 15 ans élevés par un couple.
 Source : OCDE, base de données sur la famille.

Graphique 9 : situation d'emploi des parents en 2008 – cas des familles monoparentales



Champ : enfants de moins de 15 ans élevés par une famille monoparentale.
 Source : OCDE, base de données sur la famille.

4.3.5 La garde formelle est moins répandue en Allemagne

L'Allemagne affiche un retard important en matière d'accueil du jeune enfant qui se traduit par un taux de fréquentation faible des modes d'accueil formels pour les enfants âgés de moins de trois ans : en 2008, ce taux est de 18 % en Allemagne, contre de 42 % en France. Le nombre moyen d'heures de garde par semaine est également plus faible en Allemagne : 23 heures hebdomadaires contre 31 en France (Tableau 11).

Tableau 11 : scolarisation et garde des enfants en bas âge (en 2008)

	France	Allemagne
Part des enfants de moins de 3 ans en garde formelle (en %)	42	18*
Part des enfants de 3 à 5 ans scolarisés ou en garde formelle (en %)	100	93
Nombre d'heures de garde moyen par semaine	31	23**

Source : OCDE, base de données sur la famille.

* En Allemagne, l'accueil formel des enfants de moins de 3 ans n'est disponible qu'à temps partiel.

** En Allemagne, 48 % des enfants de 3 à 5 ans sont pris en charge plus de 30 heures/semaine.

La réforme du congé parental (raccourcissement et augmentation de la rémunération) menée en 2007 a augmenté le taux de recours des parents, en particulier des pères. Parmi les parents d'enfants de moins de 1 an en Allemagne, 24 % des pères ont recours au congé parental et 96 % des mères. En France en 2007, le nombre d'entrées en CLCA rapporté au nombre de naissances est de 42 %³⁷. Les mères représentaient 97 %³⁸ des bénéficiaires en 2008.

³⁷ CNAF in note HCF « Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans ».

³⁸ S. Ananian (2010), « L'activité des mères de jeunes enfants depuis la mise en place du complément de libre choix d'activité », *Études et Résultats*, N°726.

5. PAUVRETE ET MINIMA SOCIAUX

SYNTHÈSE

Bien que le seuil de pauvreté soit proche dans les deux pays (autour de 900 €/mois pour une personne seule), **le taux de pauvreté est plus élevé en Allemagne qu'en France (15,6 % contre 13,3 % en 2009)**. Le taux de pauvreté en condition de vie, désignant les cas de privations matérielles sévères, est comparable dans les deux pays.

En Allemagne, la pauvreté monétaire a beaucoup augmenté ces dernières années alors qu'elle est restée stable en France.

La différence de taux de pauvreté semble imputable au système de protection sociale. En effet, les taux de pauvreté avant transferts socio-fiscaux sont légèrement plus élevés en France qu'en Allemagne (25,2 % contre 24,2 %).

Les situations sont contrastées selon les sous-populations. Même si les législations sur le salaire minimum diffèrent en France et en Allemagne (existence du Smic en France, absence de minimum interprofessionnel et existence d'emplois à rémunération horaire et temps de travail très faibles en Allemagne), la part de travailleurs pauvres est similaire en France et en Allemagne, autour de 6-7 %. En revanche, les constats sont différents pour les familles et les personnes sans emploi :

- **En Allemagne, les enfants de moins de 18 ans sont un peu moins souvent touchés par la pauvreté**, protégés par des allocations familiales forfaitaires d'un montant élevé et des minima sociaux qui augmentent rapidement avec le nombre d'enfants à charge.
- **Les plus de 65 ans sont moins bien protégés de la pauvreté en Allemagne qu'en France** : 14,1 % d'entre eux sont pauvres en Allemagne contre 10,6 % en France.
- Dans les deux pays, **les chômeurs** sont plus souvent confrontés à la pauvreté que les personnes en emploi et les retraités, notamment **en Allemagne** : 70,0 % d'entre eux sont pauvres contre 33,1 % en France. Les systèmes d'indemnisation du chômage (chapitre 8.2) et les minima sociaux (chapitre 5.2) peuvent être à l'origine de ces différences.

Dans les deux pays, il existe des minima sociaux constituant un filet de sécurité contre l'extrême pauvreté. Ils y jouent un rôle comparable : ils constituent un revenu minimum garanti pour l'ensemble des foyers sans ressources, en accordant une large part à la logique de droits et devoirs.

Dans les deux pays les minima sociaux sont différentiels et familialisés. Ils occupent un poids, en termes de population couverte ou de dépenses (un peu plus de 1 point de PIB), comparable dans les deux pays. Néanmoins :

- **En Allemagne, le système est constitué de trois minima sociaux et repose sur deux logiques.** Les **personnes capables de travailler** bénéficient d'un minimum social, mais doivent chercher activement un emploi et accepter les offres qui leur sont proposées. Les **personnes incapables de travailler** en raison de leur âge ou de leur invalidité relèvent d'un autre régime. La distinction entre ces deux groupes repose essentiellement sur l'obligation de recherche d'emploi, le montant servi étant le même.
- **En France, le système est structuré autour de la composante socle du Revenu de Solidarité Active (RSA socle) et de huit minima sociaux destinés à des publics spécifiques.**
 - Le RSA socle s'adresse à l'ensemble des personnes de plus de 25 ans. Il comprend à la fois des personnes soumises à l'obligation de rechercher un emploi et des personnes exemptées de cette obligation en raison de difficultés sociales.

- Les autres minima sociaux sont divers, aussi bien sur les obligations de recherche d'emploi que sur les montants. Ceux à destination des personnes âgées (Allocation de solidarité aux personnes âgées - ASPA) ou handicapées (Allocation aux adultes handicapés - AAH) ne sont pas assortis d'obligation de recherche d'emploi et garantissent un niveau de revenu plus élevé que le RSA socle. L'Allocation spécifique de solidarité (ASS), à destination des chômeurs en fin de droits, est assortie d'une obligation de recherche d'emploi et est d'un montant comparable au RSA socle.
- **Enfin, si le barème des minima sociaux est indexé sur l'inflation en France, les revalorisations des minima sociaux sont en Allemagne à la discrétion du Bundesrat.** Suite à un arrêt de la cour constitutionnelle allemande, un mécanisme automatique de revalorisation des prestations sociales en fonction de l'évolution des prix devrait être prochainement mis en place.

5.1 La pauvreté en France et en Allemagne

5.1.1 Le taux de pauvreté monétaire est moins élevé en France qu'en Allemagne

En 2009, le taux de pauvreté monétaire, défini comme la part de personnes dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian, s'élevait à 15,6 % en Allemagne contre 13,3 % en France, où le taux de pauvreté est l'un des plus faibles de l'Union Européenne (16,4 % pour l'UE à 27). Les seuils de pauvreté, exprimés en parité de pouvoir d'achat, sont pourtant très proches dans les deux pays : 886 €/mois en Allemagne, contre 893 €/mois en France.

L'intensité de la pauvreté, définie comme l'écart entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté, est légèrement plus élevée en Allemagne qu'en France : 20,7 % contre 20,2 %.

En revanche, la part de personnes en situation de privation matérielle sévère³⁹ est légèrement plus élevée en France (5,8 % contre 4,5 %).

Tableau 1 : comparaison des indicateurs de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2009 (en %)

	France	Allemagne	UE (27 pays)
Taux de pauvreté monétaire			
Seuil à 60 % (A)	13,3	15,6	16,4
Seuil à 50 %	7,5	9,2	9,9
Seuil à 40 %	3,8	4,0	5,6
Intensité de la pauvreté monétaire	20,2	20,7	23,2
Taux de pauvreté en condition de vie (B)	5,8	4,5	8,1
Faible intensité du travail (C)	9,8	11,1	10,0
Population pauvre ou exclue (indicateur Europe 2020) (A) ou (B) ou (C)	19,2	19,7	23,4

Source : Eurostat EU-SILC 2010.

Les taux de pauvreté avant transferts sociaux et fiscaux (mais après retraites et allocations chômage) sont légèrement plus élevés en France qu'en Allemagne avec respectivement 25,2 % et 24,2 %. Les différences sont donc imputables aux systèmes de protection sociale.

³⁹ Les personnes en situation de privation matérielle sévère sont celles connaissant quatre des neuf situations suivantes : impossibilité i) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, ii) de se chauffer convenablement, iii) de faire face à des dépenses imprévues, iv) de consommer de la viande, du poisson tous les deux jours, v) de partir en vacances une semaine par an, vi) d'acheter une voiture, vii) d'acheter une machine à laver le linge, viii) d'acheter une télévision couleur ou ix) de payer une connexion téléphonique.

5.1.2 De forts contrastes selon les sous-populations : une pauvreté accentuée pour les personnes sans emploi en Allemagne

La part de travailleurs pauvres est similaire en France et en Allemagne (6,6 % et 7,2 %). En revanche, l'écart est très important pour les chômeurs : 70,3 % sont pauvres en Allemagne, contre 33,5 % en France. La loi Hartz IV, qui a durci le régime d'indemnisation des demandeurs d'emploi, a contribué à l'augmentation du risque de pauvreté des demandeurs d'emploi. Le taux de pauvreté est également plus élevé en Allemagne pour les personnes âgées.

La pauvreté des moins de 18 ans est en revanche légèrement plus élevée en France qu'en Allemagne (17,9 % contre 17,5 %). Ceci peut s'expliquer par le fait que les prestations familiales sont plus généreuses en Allemagne et que le poids des enfants dans l'échelle d'équivalence des minima sociaux y est relativement plus important.

Tableau 2 : pauvreté monétaire en 2009 par sous-population (en %)

	France	Allemagne	UE (27 pays)
En emploi*	6,2	7,2	8,4
Chômage*	33,1	70,0	45,1
Moins de 18 ans	17,9	17,5	20,5
Plus de 65 ans	10,6	14,1	16,0

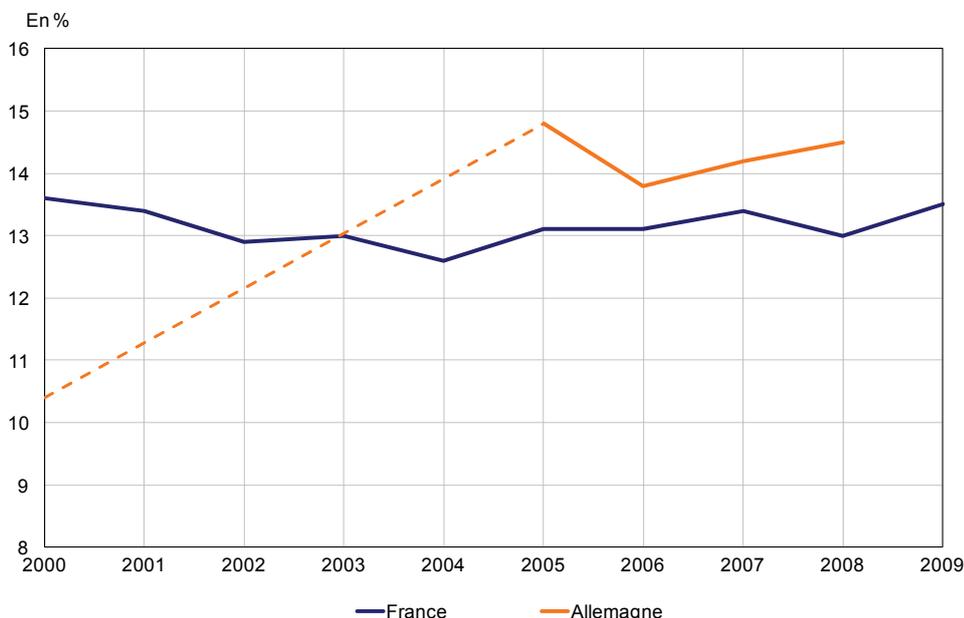
* Personnes âgées d'au moins 16 ans.

Source : Eurostat EU-SILC 2010.

5.1.3 La hausse de la pauvreté en Allemagne contraste avec la stabilité observée en France

Entre 2000 et 2008, le taux de pauvreté s'est accru en Allemagne passant de 10 % à 14,5 %, alors qu'il est resté plutôt stable en France.

Graphique 1 : évolution du taux de pauvreté monétaire



Note : seuil de pauvreté défini comme 60 % du niveau de vie médian.

Source : enquêtes nationales : France ERFS ; Allemagne SOEP (loyers imputés).

Encadré 1 : les indicateurs de la pauvreté, source et méthode

- **Pauvreté monétaire** : une personne est considérée comme pauvre si son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est usuellement défini comme 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. Le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage (composé de l'ensemble des revenus après prestations sociales et fiscalité directe) rapporté au nombre d'unités de consommation (afin de tenir compte de la taille des ménages).
- **Pauvreté en condition de vie ou privation matérielle sévère** : une personne est considérée comme pauvre si elle est confrontée à plus de 4 privations matérielles parmi une liste de 9. Cinq items sont relatifs aux difficultés financières : impossibilité de faire face à des dépenses inattendues, de partir en vacances une semaine par an, de payer ses engagements (loyers, emprunts), de manger du poisson ou de la viande une fois tous les deux jours, de chauffer son logement. Les quatre autres concernent l'accès aux biens durables : télévision couleur, téléphone, voiture, machine à laver.
- **Indicateur de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (Europe 2020)** : il est retenu dans la stratégie européenne de réduction de la pauvreté. Une personne présente un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale si elle connaît une des trois situations suivantes : pauvreté monétaire (au seuil de 60 %), pauvreté en condition de vie ou faible intensité de travail.
- **Dans les deux pays, il existe plusieurs sources pour mesurer la pauvreté** :
 - o Des enquêtes nationales portant sur un large échantillon comme l'Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) en France ou le *socio-economic panel* (SOEP) en Allemagne. Les méthodes de calcul diffèrent cependant entre les deux pays. L'Allemagne intègre par exemple dans le revenu disponible des loyers imputés (équivalent monétaire de l'occupation du logement pour les propriétaires).
 - o L'enquête européenne SILC (*Survey on Income and Living Conditions*). L'enquête réalisée en année *n* porte sur les revenus *n-1*. Cette enquête, basée sur un échantillon plus restreint, est moins robuste, mais privilégiée pour les statistiques internationales car elle présente des taux harmonisés. Cependant, des changements méthodologiques importants sur l'enregistrement des revenus sont intervenus pour les résultats sur la pauvreté 2007 (SILC 2008), cela rend cette source inutilisable pour une analyse des évolutions.

Tableau 3 : mesure de la pauvreté monétaire

Pays	Source	Nombre de ménages enquêtés	Taux de pauvreté (en %)
France	ERFS	49 000	13,5*
	SILC	7 250***	13,3*
Allemagne	SOEP	11 500	14,5**
	SILC	8 250***	15,6*

* 2009 - ** 2008 - *** taille minimale d'échantillon imposée par Eurostat.

5.2 Les minima sociaux en France et en Allemagne

Les systèmes de minima sociaux français et allemands sont assez proches : le principe de leur calcul, la logique de droits et devoirs, la part de bénéficiaires dans la population et la part du PIB concernée sont comparables.

En revanche, alors que le système allemand est constitué de 3 minima sociaux au montant unifié, le système français est composé de 9 minima différents, ceux à destination des populations éloignées du marché du travail (handicapés et personnes âgées) accordant des droits plus élevés.

5.2.1 Les systèmes de minima sociaux français et allemands sont assez proches

5.2.1.1 Neuf minima sociaux en France, trois en Allemagne

En France, neuf minima sociaux coexistent. **L'ensemble des personnes de plus de 25 ans sont potentiellement couvertes par la composante socle du Revenu de Solidarité Active (RSA socle)**. Depuis le 1^{er} juin 2009, le RSA socle se substitue au RMI et à l'API. Les foyers modestes ayant des revenus d'activité perçoivent du RSA activité, complétant éventuellement leur RSA socle. Le RSA activité n'est pas un minimum social. D'autres minima sociaux plus avantageux couvrent certaines catégories spécifiques de la population :

- L'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS) est destinée aux chômeurs en fin de droits ayant travaillé 5 ans au cours des 10 dernières années.
- L'Allocation Adulte Handicapé (AAH) couvre les personnes handicapées ayant un taux d'incapacité supérieur à 50 % et des restrictions d'accès à l'emploi.
- Le minimum vieillesse (Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées, ASPA, depuis le 1^{er} janvier 2007) garantit des ressources minimales aux personnes âgées de plus de 65 ans ou aux invalides de plus de 60 ans.

Les cinq autres minima sociaux concernent un public nettement plus restreint (voir tableau 5 pour le détail).

En Allemagne, il n'existe que trois minima sociaux. Ils sont ouverts à l'ensemble des personnes de plus de 15 ans⁴⁰. Sont distinguées deux catégories de personnes. D'une part, **celles qui sont capables d'exercer un emploi bénéficiant du minimum social pour les demandeurs d'emploi (SGB II)**. D'autre part, **celles qui ne sont pas immédiatement disponibles sur le marché du travail relèvent du SGB XII** qui contient deux prestations :

- un minimum social de vieillesse et d'invalidité pour les plus de 65 ans et les invalides ;
- une aide de subsistance pour les personnes temporairement incapables de travailler.

5.2.1.2 Des modes de calcul proches

Dans les deux pays, les minima sociaux sont différentiels : le montant effectivement versé est obtenu en retranchant les ressources propres des bénéficiaires au montant maximal. Pour certains minima sociaux français, notamment l'ASS, un abattement est effectué sur les ressources.

Dans les deux pays, la plupart des minima sociaux sont familialisés. Leur montant maximal est calculé en prenant en compte la composition de la famille (célibataire ou couple et nombre d'enfants à charge) pour les minima sociaux allemands et pour les principaux minima sociaux français, dont le RSA⁴¹. Le montant maximum augmente plus vite en Allemagne qu'en France avec la taille de la famille. Pour le RSA socle, le montant maximum est majoré de 50 % au titre du conjoint et de 30 à 50 % au titre des personnes à charge suivant leur rang. En Allemagne, le montant maximum est majoré de 90 % pour le conjoint et de 60 à 80 % pour les enfants à charge, suivant leur âge.

Le montant maximum est unifié en Allemagne. En France, il varie suivant le minimum social considéré. L'AAH et le minimum vieillesse sont plus généreux que le RSA socle. Cet écart s'accroît en raison du plan de revalorisation spécial de 25 % entre 2007 et 2012 mis en place par le gouvernement pour l'AAH et le minimum vieillesse.

Dans les deux pays, le montant maximum des minima sociaux peut être majoré pour prendre en compte certaines situations spéciales. En Allemagne, c'est le cas pour les femmes enceintes, les parents isolés, les personnes handicapées nécessitant une prise en charge spécifique. En France, le montant du RSA socle est majoré pour les femmes enceintes et les parents isolés avec des enfants en bas-âge ou l'année suivant la séparation.

⁴⁰ Les jeunes habitant avec leur(s) parent(s) sont rattachés au foyer de leur(s) parent(s) jusqu'à l'âge de 25 ans.

⁴¹ L'ASS, l'AAH et l'ASPA sont moins familialisées.

En Allemagne, les dépenses de logement (loyer, chauffage, charges d'emprunt, assurance, taxes afférentes au logement...) des bénéficiaires des minima sociaux sont prises en charge dans la limite d'un plafond. Cette aide s'ajoute au montant de base du minimum social et est destinée aux locataires comme aux propriétaires. En moyenne en 2009, cela correspondait à 320 € par mois et par bénéficiaire. En France, la plupart des bénéficiaires des minima sociaux qui sont locataires ou propriétaires accédant ont *de facto* droit aux allocations logement ; les propriétaires non accédant en sont exclus. Cette aide s'ajoute presque intégralement au minimum social. Deux tiers des bénéficiaires du RSA socle bénéficient d'allocations logement. Ils touchent en moyenne 330 € par mois.

Enfin, si le barème des minima sociaux est indexé sur l'inflation en France, les revalorisations des minima sociaux sont en Allemagne à la discrétion du Bundesrat. Sur la période 2007-2011, le montant maximum des minima sociaux allemands a été revalorisé de 5 % tandis que l'inflation s'établissait autour de 6,5 %, soit une baisse d'environ 1,5 % du pouvoir d'achat des minima sociaux. Suite à un arrêt de la cour constitutionnelle allemande, un mécanisme automatique de revalorisation des prestations sociales en fonction de l'évolution des prix devrait être prochainement mis en place.

5.2.1.3 Une logique de droits et devoirs

Dans les deux pays, le bénéfice d'un minimum social est la plupart du temps assorti d'obligations de recherche d'emploi. La loi Hartz IV (2005) en Allemagne et la loi généralisant le RSA (2008) en France ont accentué cette obligation. En Allemagne, le bénéfice d'un minimum social est toujours assorti de l'obligation de rechercher un emploi, sauf pour les personnes âgées, les invalides, les personnes malades et les personnes ayant la garde d'enfants en bas-âge ou de proches dépendants. En France, les bénéficiaires du RSA socle sont également dans l'obligation de rechercher un emploi, sauf s'ils rencontrent des difficultés sociales.

5.2.2 Un taux de couverture et une dépense proches

Les parts de bénéficiaires des minima sociaux dans l'ensemble des populations sont proches en Allemagne et en France, aux alentours de 5,5 %.

Les montants moyens sont également très proches, autour de 460 € par bénéficiaire et par mois, même si le montant maximum pour une personne seule est inférieur en Allemagne. Cela est dû à un barème plus favorable aux familles en Allemagne.

Au total, la part dans le PIB des minima sociaux est donc très proche, légèrement supérieure à 1 % dans les deux pays.

Tableau 4 : bénéficiaires et dépenses de minima sociaux

	Effectifs de bénéficiaires en 2009 (en millions)	Part de bénéficiaires des minima sociaux*	Montant total en 2009 (en Md€)	Montant total en 2009 (en % de PIB)	Montant moyen par bénéficiaire en 2009 (en €/mois)
France	3,50	5,4 %	19,6	1,04 %	466
Allemagne	4,65	5,7 %	25,4	1,07 %	454

* Cette part correspond au nombre de personnes percevant effectivement un minimum social rapporté à la population totale. Cette part n'a donc pas d'interprétation directe ; elle vise à rendre comparables les effectifs de bénéficiaires, en corrigeant de la taille de la population. Le nombre de personnes percevant effectivement un minimum social est inférieur au nombre de personnes couvertes par les minima sociaux puisque la plupart d'entre eux sont familialisés en France comme en Allemagne. Par exemple, un couple au RSA socle comporte un seul bénéficiaire, mais les deux membres du couple sont couverts par le minimum social.

Champ : France entière ou Allemagne.

Source : Drees, Destatis, Bundesagentur für Arbeit et Eurostat.

Tableau 5 : minima sociaux français et allemands

	Public	Organisme de versement	Type de familialisation du montant maximal de l'allocation	Obligation de recherche d'emploi	Bénéfice temporaire
France	RSA socle	Organisme chargé des prestations familiales (CAF ou MSA)	Familial	Oui, sauf difficultés sociales	Non
	Allocation Spécifique de Solidarité (ASS)	Pôle Emploi	Individuel	Oui	Non
	Allocation Temporaire de Solidarité (ATS)	Pôle Emploi	Individuel	Non	Oui, jusqu'à l'âge de la retraite
	Allocation Temporaire d'Attente (ATA)	Pôle Emploi	Individuel	Oui pour les apatrides, les salariés en retour d'expatriation et les détenus libérés	Oui, suivant le statut
	Allocation d'Adulte Handicapé (AAH)	Organisme chargé des prestations familiales (CAF ou MSA)	Familial	Non	Non
	Allocation Supplémentaire d'Invalidité (ASI)	Organisme chargé de la retraite ou de l'invalidité	Conjugal	Non	Oui, jusqu'à l'âge du minimum vieillesse
	Allocation Veuvage (AV)	Organisme chargé de la retraite	Individuel	Non	Oui, 2 ans suivant le décès
	Minimum Vieillesse (ASPA)	Organisme chargé de la retraite ou service de l'ASPA	Conjugal	Non	Non
	Revenu de Solidarité (RSO)	CAF	Conjugal	Non	Oui, âge maximum de 64 ans
	Allemagne	<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende - SGB II</i> (Minimum social pour les demandeurs d'emploi)	Autorités locales et agence de l'emploi	Familial	Oui
<i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung- SGB XII</i> (Minimum social de vieillesse et d'invalidité)		Autorités locales	Familial	Oui, sauf incapacité	Non
<i>Hilfe zum Lebensunterhalt - SGB XII</i> (Aide de subsistance)		Autorités locales	Familial	Oui, sauf incapacité	Non

Source : Drees et OCDE.

CAF : Caisse d'Allocations Familiales ; MSA : Mutualité Sociale Agricole.

Tableau 6 : montants et nombre de bénéficiaires

		Montant maximal pour une personne seule en octobre 2011 (en €/mois)	Effectifs de bénéficiaires en 2009	Montant total en 2009 (en M€)	Montant moyen par bénéficiaire en 2009 (en €/mois)
France	RSA socle	467 €	1 483 000*	8 350*	469
	Allocation Spécifique de Solidarité (ASS)	468 €	348 000	2 801**	528
	Allocation Équivalent Retraite (AER)	1 009 €	58 000 **		
	Allocation Temporaire d'Attente (ATA)	329 €	36 000	6 191	584
	Allocation d'Adulte Handicapé (AAH)	744 €	883 000		
	Allocation Supplémentaire d'Invalidité (ASI)	388 €	92 000	262	237
	Allocation Veuvage (AV)	582 €	6 000	2	28
	Minimum Vieillesse (ASV et ASPA)	742 €	583 000	1 910	273
	Revenu de Solidarité (RSO)	484 €	13 000	71	455
Allemagne	<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende - SGB II</i> (Minimum social pour les demandeurs d'emploi)	364 €	3 573 000	20 168	470
	<i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung- SGB XII</i> (Minimum social de vieillesse et d'invalidité)	364 €	764 000	4 038	440
	<i>Hilfe zum Lebensunterhalt - SGB XII</i> (Aide de subsistance)	364 €	314 000	1 160	308

* En 2009, RSA socle (à partir de juin 2009), RMI et API (jusqu'en juin 2009).

** À compter du 1^{er} janvier 2011, il n'y a plus de nouveaux bénéficiaires. L'ATS, qui ne concerne que certaines personnes des générations 1951 à 1953 jusqu'à leur départ en retraite, a été instituée en septembre 2011 et reprend le barème de l'AER.

Champ : France entière ou Allemagne.

Sources : Drees, Destatis, Bundesagentur für Arbeit et Eurostat.

6. LE SYSTEME DE RETRAITES

SYNTHÈSE

1 Les systèmes de retraite français et allemand sont proches dans leurs principes, mais différents dans leur organisation

En France comme en Allemagne, le système de retraite repose sur trois piliers : les retraites publiques (1^{er} pilier), les régimes complémentaires d'entreprise (2^{ème} pilier), et les dispositifs d'épargne retraite individuelle (3^{ème} pilier), **mais les retraites publiques en constituent le cœur**. Cet équilibre pourrait évoluer, l'Allemagne ayant fait le choix de développer au début des années 2000 les retraites par capitalisation.

Dans les deux pays, les régimes de retraite publics sont d'inspiration bismarckienne : il s'agit de régimes de retraite obligatoires contributifs financés en répartition, principalement par des cotisations sociales assises sur les salaires, et qui relèvent d'une logique sectorielle.

Toutefois, le système de retraite allemand a une organisation plus simple : l'assurance légale, en points, est prédominante alors qu'en France le régime général coexiste avec de nombreux régimes, de base et complémentaires, en annuités ou en points, obéissant à des règles différentes.

Dans les deux pays, les pensions versées ont un lien avec les salaires perçus pendant la carrière, tout en intégrant divers mécanismes de solidarité (validation de droits pour maladie, maternité, chômage, minima de pensions).

En France comme en Allemagne, il existe deux concepts d'âge : un âge d'ouverture des droits à partir duquel un assuré peut liquider sa pension et un âge de référence à partir duquel un assuré peut liquider une pension sans pénalité. **Ces bornes d'âge seront, après montée en charge des réformes en cours, plus élevées en Allemagne** : l'âge d'ouverture des droits y sera compris entre 63 et 67 ans et l'âge de référence y sera de 67 ans, tandis qu'en France, l'âge d'ouverture des droits sera de 62 ans et l'âge de référence sera compris entre 62 et 67 ans. Dans les deux pays, l'âge moyen de cessation d'activité est plus faible que ces âges légaux. Il est particulièrement bas en France (60 ans en 2009), mais proche de l'âge légal, ce qui suggère une transition quasi directe entre emploi et retraite ; il est plus élevé en Allemagne, (62 ans en 2009), mais plus éloigné des âges théoriques de liquidation.

2 Les systèmes de retraite assurent dans les deux pays un niveau de vie élevé et représentent un haut niveau de dépenses publiques

La France et l'Allemagne consacrent une part élevée de leur richesse nationale aux dépenses de pensions (vieillesse-survie), mais la France une part plus importante : respectivement 13,6 % et 12,1 % en 2009, contre 11,7 % dans l'UE à 27. Cela traduit à la fois un niveau de pension plus généreux (le taux de remplacement est plus élevé en France) et une durée passée à la retraite plus élevée (liquidations plus précoces et espérance de vie plus élevée). Le « patrimoine retraite », somme actualisée des pensions de retraite, nettes de prélèvements, qu'un assuré peut espérer percevoir jusqu'à son décès, est ainsi 1,3 à 1,4 fois plus élevé en moyenne en France qu'en Allemagne pour une personne ayant effectué sa carrière au salaire moyen.

Au milieu des années 2000, le revenu moyen des personnes âgées de plus de 65 ans est comparable en France et en Allemagne, autour de 18 500 € par an. Il est, dans les deux pays, essentiellement composé de pensions de retraite, même si les revenus tirés du capital occupent une place deux fois plus importante, et croissante, en Allemagne.

En France comme en Allemagne, le niveau de vie des personnes âgées de plus de 65 ans (qui tient compte de l'ensemble des revenus, de la fiscalité et de la composition des ménages) est comparable à celui de l'ensemble de la population. Le taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans est cependant plus élevé en Allemagne qu'en France.

L'indexation des pensions en France sur l'inflation garantit le maintien de leur pouvoir d'achat. En Allemagne, la règle de revalorisation retenue n'apporte pas une telle garantie. Une clause de sauvegarde empêche toute baisse nominale des pensions, mais pas une baisse réelle. Dans les faits, les pensions allemandes ont, à plusieurs reprises ces dernières années, évolué moins rapidement que l'inflation.

3 France et Allemagne ont choisi d'apporter des réponses différentes aux défis posés par le vieillissement et la crise économique

Les deux pays sont confrontés au vieillissement de leur population, du fait de l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie. **Toutefois, le défi démographique est plus important en Allemagne** : si les espérances de vie sont proches dans les deux pays, la France bénéficie d'une natalité plus dynamique. La population allemande devrait diminuer sur les 50 ans à venir en raison d'un taux de fécondité et d'une immigration faibles, entraînant une forte dégradation du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités.

De façon plus conjoncturelle, les régimes de retraite des deux pays ont vu leur situation se dégrader suite à la crise économique de 2008 : les dépenses, exprimées en points de PIB ont augmenté ; les ressources, assises sur la masse salariale, ont baissé.

La France et l'Allemagne ont adopté des stratégies différentes pour répondre à l'enjeu posé par l'équilibre financier de leur système de retraite : réformes systémiques en Allemagne, avec la création d'un régime en point en 1992 et le développement des retraites individuelles privées depuis 2003 ; succession de réformes paramétriques en France depuis 1993.

Dans les deux pays, les trois leviers d'ajustement du système de retraite ont été mobilisés - apport de ressources, âge de liquidation et niveau des pensions -, tout en évitant de relever trop les cotisations sociales pour ne pas peser excessivement sur le coût du travail. L'Allemagne a alterné mesures d'âge (en 1992 et 2007) et modération des pensions (2001 et 2004). En France, depuis la réforme de 1993 qui reposait largement sur le niveau des pensions et leur progression, les dernières réformes ont privilégié le recul de l'âge de liquidation (2003 et 2010).

Les deux pays ont connu de nombreuses réformes et ont tenté d'intégrer des facteurs d'ajustement automatique (intégration d'un facteur démographique dans la formule de revalorisation des pensions en Allemagne, indexation de la durée de référence sur les gains d'espérance de vie en France). **L'Allemagne s'est dotée d'un cadre de pilotage** de son système de retraite en s'imposant des contraintes de taux de cotisation, de taux de remplacement et de niveau de réserves.

6.1 L'architecture des systèmes de retraite publics

6.1.1 Les pensions publiques restent le cœur des systèmes de retraite dans les deux pays

En France comme en Allemagne, le système de retraite repose sur trois piliers : les retraites publiques (1^{er} pilier), les régimes complémentaires d'entreprise (2^{ème} pilier), et les dispositifs d'épargne retraite individuelle (3^{ème} pilier). Dans les deux pays, ces deux derniers piliers sont facultatifs et ont été développés au début des années 2000 (par la réforme de 2003 en France, par la réforme *Riester* en 2001 en Allemagne) (voir chapitre 7).

Malgré ces possibilités nouvelles de retraite par capitalisation, les pensions publiques demeurent l'élément central du système de retraite dans les deux pays : les pensions publiques représentent toujours la principale source de revenu des personnes âgées, en France comme en Allemagne (voir chapitre 6.3).

Tableau 1 : panorama des systèmes de retraite

	1 ^{er} pilier Pensions publiques		2 ^{ème} pilier Régime complémentaire d'entreprise	3 ^{ème} pilier Régime individuel complémentaire
France	Base CNAV FPE CNRACL	Complémentaire obligatoire AGIRC – ARRCO RAFP	Régimes complémentaires volontaires (art. 83 et PERCO)	PERP, PREFON
	MSA, RSI, CNAVPL, Régimes spéciaux...			
Allemagne	Assurance retraite légale (<i>Deutsche Rentenversicherung</i> - DRV) Régime des fonctionnaires Régimes spéciaux		Obligation des employeurs de proposer un dispositif de retraite d'entreprise	« Retraites <i>Riester</i> »

Le présent chapitre concerne uniquement les régimes de retraite publics.

6.1.2 Une structure et des principes généraux relativement proches

En France comme en Allemagne, les régimes de retraite publics sont d'inspiration **bismarckienne** : il s'agit de régimes de retraite obligatoires contributifs financés en répartition, principalement par des cotisations sociales assises sur les salaires, et qui relèvent d'une logique sectorielle.

6.1.2.1 Structure générale

Dans les deux pays, le système public de pension est composé de plusieurs régimes. Le système de retraite allemand a cependant une organisation plus simple :

- en Allemagne, l'assurance légale (qui regroupe les salariés du privé, les contractuels de la fonction publique, les chômeurs indemnisés, les parents au foyer et certains indépendants) est très largement prépondérante. Elle côtoie le régime des fonctionnaires et quelques petits régimes spécifiques à certaines branches professionnelles (les mineurs, les agriculteurs et les professions libérales) ;
- en France en revanche, les régimes sont très nombreux⁴², d'importance variable et suivent parfois des règles différentes. En outre, plusieurs régimes de base, le régime général notamment, sont complétés par un ou plusieurs régimes complémentaires obligatoires. Ainsi, les salariés du privé relèvent à la fois de la CNAV et de l'ARRCO, ainsi que de l'AGIRC s'ils ont un statut de cadre.

En France, l'affiliation à un régime de retraite est **universelle** et **obligatoire**. En Allemagne, tous les actifs ne sont pas nécessairement couverts par le système de retraite, l'adhésion étant

⁴² Les régimes de base sont, à eux seuls, une trentaine (Source : PLFSS 2012, Document triennal, liste des régimes obligatoires de base).

facultative pour les branches professionnelles non concernées par l'assurance légale ; elle est en outre partielle pour tous les individus dont le salaire est inférieur à 400 €/mois (voir *infra*).

En outre, le régime allemand fonctionne très principalement **en points** (seul le régime des fonctionnaires est en annuités), alors qu'en France les régimes à points sont plus marginaux, les systèmes **en annuités** restant plus répandus.

Tableau 2 : structure générale des régimes de retraite publics

	France	Allemagne
Type de régime	Par répartition	Par répartition
Régimes	Régimes de base* : régimes général (CNAV) et alignés (=artisans et commerçants, salariés agricoles) Régimes des fonctionnaires (FPE et CNRACL) Régimes des professions libérales Régimes spéciaux Régimes complémentaires obligatoires : AGIRC-ARRCO, RAFF...	Assurance légale + Régime des fonctionnaires + Régimes spécifiques
Affiliation	Obligatoire pour tous	Obligatoire, avec des exemptions
Type de pension	Régimes de base en annuités (CNAV, FPE) ou en points (RSI) Régimes complémentaires (AGIRC, ARRCO) en points	Régimes en points (Assurance légale) ou en annuités (fonction publique)

* Certains régimes sont intégrés : ils gèrent la pension de base et la pension complémentaire (RSI par exemple).

6.1.2.2 Financement

En France comme en Allemagne, la pension de retraite a un caractère contributif : les actifs versent des cotisations qui, en permettant de financer le système, leur ouvrent des droits à pension en rapport avec le montant des cotisations versées. Depuis le 1^{er} janvier 2012, le taux de cotisation retraite est de 19,6 % en Allemagne, partagé à parts égales entre employeurs et salariés⁴³. Le salaire soumis à cotisations sociales, intégrant les primes et indemnités, est plafonné (à 67 200 € par an dans l'ex Allemagne de l'Ouest et 57 600 € dans l'ex Allemagne de l'Est en 2012). En France, le taux de cotisation au titre des régimes de base et complémentaires est, pour un salaire sous le plafond de la sécurité sociale (36 372 € par an en 2012), de 26,2 %⁴⁴, supporté à 40 % par les salariés et 60 % par les employeurs.

Le financement des régimes repose dans les deux pays largement sur les cotisations assises sur les salaires. En Allemagne, le financement de l'assurance légale est ainsi assuré à 75 % par les cotisations sur les revenus du travail⁴⁵. En France, la part du financement des retraites du régime général issue des cotisations sur les salaires s'élève à 64 %⁴⁶.

6.1.2.3 Contributivité / solidarité du système

Dans les deux pays, les pensions versées ont un lien avec les salaires perçus pendant la carrière (voir le détail du calcul de la pension *infra*), mais il est plus étroit en Allemagne, car le système est fondé sur le « principe d'équivalence » selon lequel au sein d'une cohorte, la pension perçue doit être proportionnelle au total des contributions.

⁴³ Certaines formes d'emplois font exception. Par exemple, pour un « Mini-Job » (emploi à moins de 400 €), seul l'employeur cotise pour la retraite, à hauteur de 15 %. L'employé a la possibilité de payer lui-même les 4,6 points supplémentaires pour augmenter ses droits à la retraite.

⁴⁴ Le taux de cotisation est supérieur pour les cadres et pour les salariés rémunérés au-dessus du plafond.

⁴⁵ Il faut à cela ajouter le financement du régime des fonctionnaires, qui est entièrement financé par des transferts de l'État. Ce régime représentait en 2007 près de 14 % des dépenses de pension publique (Source : Pension schemes and pension projections in the EU-27 Members States – 2008-2060).

⁴⁶ La structure est différente pour l'ensemble des régimes de base car le financement des régimes de fonctionnaires repose en grande partie sur le Budget de l'État.

Les deux systèmes intègrent cependant de nombreux mécanismes de solidarité venant en atténuer le caractère contributif. Ces dispositifs peuvent être implicites (par exemple, plafonnement des points en Allemagne ou du salaire de référence en France, ou calcul d'un salaire de référence sur une fraction de la carrière en France) ou explicites. Ainsi, l'Allemagne comme la France valident des droits au titre de périodes non-contributives, comme les périodes de maladie ou de chômage, ou pour éducation des enfants. En outre, il existe dans les deux pays des pensions de réversion (qui permettent de continuer à verser une part de la pension d'un(e) affilié(e) à son veuf ou à sa veuve).

Les deux pays prévoient enfin des minima de pension. Alors qu'en Allemagne, il s'agit d'un minimum social de même montant que le minimum social général, en France, il existe deux dispositifs de soutien aux petites pensions : un minimum de pension contributif⁴⁷, permettant d'élever le niveau des pensions des affiliés au taux plein jusqu'à une valeur plancher, ainsi qu'un minimum vieillesse sous conditions de ressources, attribué indépendamment de la carrière des affiliés et de montant nettement supérieur au minimum social général, le RSA (voir chapitre 5.2).

Tableau 3 : dispositifs explicites de solidarité dans les systèmes de retraite en France et en Allemagne

	France	Allemagne
Validation de droits au titre des périodes non contributives	Maladie / chômage indemnisé ou non (jusqu'à 1,5 an dans ce dernier cas) / service militaire / majoration de durée pour maternité ou éducation, AVPF	Maladie / chômage indemnisé ou non / éducation d'enfants (1 point par an jusqu'à 3 ans ; extension possible jusqu'à 10 ans plafonnée à 1/3 point) / service militaire / soins à un parent dépendant
Pension minimale	Contributive Minimum contributif : Pension de base portée à 7 297,85 €/an (en 2011) pour les assurés au taux plein. Majoration au titre des périodes effectivement cotisées	-
	Non contributive Minimum vieillesse : 9 326 €/an en 2012 (personne seule), pour les individus âgés de plus de 65 ans, sous conditions de ressources	Non contributive GsiG : Pour les individus de plus de 65 ans en incapacité de travail, et sous conditions de ressources et patrimoine familiaux (voir encadré « Les dispositifs de lutte contre la pauvreté âgée en Allemagne »)
Pension de réversion	Fraction de la pension de l'époux(se), parfois sous condition d'âge et de ressources (les règles variant selon les régimes)	Fraction de la pension du conjoint décédé ajoutée à une fraction de la pension du survivant lorsque l'individu a plus de 45 ans, est invalide ou élève un enfant de moins de 18 ans ou un enfant handicapé ; durée de service limitée dans les autres cas

⁴⁷ L'Allemagne envisage d'instaurer un minimum de pension plus élevé que le minimum social actuel, dont le bénéfice serait réservé aux personnes ayant une durée minimale d'assurance.

6.1.3 Les conditions d'âge sont relativement plus contraignantes en Allemagne

Dans les deux systèmes, il existe des bornes d'âge et des conditions de durée.

En France et en Allemagne, interviennent deux concepts d'âge :

- l'**âge légal d'ouverture des droits** : âge minimal à partir duquel un assuré peut liquider sa pension ;
- l'âge d'obtention du taux plein ou **âge de référence** : âge auquel un assuré peut liquider sa pension sans pénalité.

Les dernières réformes décidées dans les deux pays ont consisté à relever de deux ans ces bornes d'âge, à un rythme plus rapide en France (voir *infra*). Après montée en charge des réformes, l'âge légal de départ à la retraite sera supérieur en Allemagne (67 ans contre 62 ans), mais avec une possibilité de liquider « dès » 63 ans avec une condition de durée relativement lâche (35 ans de carrière, incluant les périodes validées).

Tableau 4 : âge légal et âge d'obtention d'une pension pleine au terme des réformes en cours

	France	Allemagne
Age d'ouverture des droits	62 ans	67 ans 63 ans et 35 ans d'assurance
Age de référence	67 ans Entre 62 et 67 ans sous réserve d'avoir la durée de référence*	67 ans 65 ans et 45 ans d'assurance

* Conformément à la réforme de 2003, la durée de référence augmente au fil des générations : elle est de 40 ans $\frac{3}{4}$ pour la génération 1951, la dernière à pouvoir partir en retraite à 60 ans, et de 41 ans $\frac{1}{2}$ pour la génération 1955 (qui pourra liquider à 62 ans).

Note : dans les deux pays, il existe des possibilités de départ plus précoces pour des cas spécifiques (en France, départs pour pénibilité à taux plein à 60 ans, dispositif de départ anticipé pour carrières longues, départ au taux plein à 65 ans pour les aidants familiaux, les parents d'enfants handicapés ou les personnes handicapées ; en Allemagne, les personnes handicapées peuvent liquider plus tôt).

Le rôle de la durée diffère en France et en Allemagne :

- En Allemagne, la durée permet essentiellement d'anticiper l'ouverture des droits (à 63 ans au lieu de 67 ans sinon) ; depuis la réforme de 2007, elle permet aussi d'atteindre l'âge de référence plus tôt.
- En France, la durée ne permet pas de liquider sa retraite plus tôt (à part dans les cas, spécifiques, de carrières longues où sont simultanément remplies des conditions de débuts de carrières précoces et des durées de cotisation très élevées) ; en revanche, elle est un critère déterminant pour l'âge du taux plein. Ce lien fort entre durée d'assurance et obtention du taux plein renforce le caractère contributif du système français.

6.1.4 Le calcul du montant des pensions

Afin de simplifier la comparaison, ne sont comparées ici que les règles appliquées aux salariés du privé.

6.1.4.1 Formule

Les pensions se calculent différemment dans les deux pays : somme d'une pension par annuités et d'une pension par points en France, pension par points en Allemagne. Dans les deux pays, il existe des dispositifs de décote / surcote.

En France, la pension d'un assuré du privé est la somme :

- d'une pension de base calculée comme le produit d'un salaire annuel moyen (SAM), calculé sur la base des 25 meilleures années, du taux de liquidation (égal à 50 % lorsque l'assuré a atteint la durée d'assurance requise ou l'âge de référence, modulé, le cas échéant, par un taux de décote ou surcote égal à 5 %) et d'un coefficient de proratisation pour tenir compte de la durée passée dans le régime.

$$Pensions = SAM \times \text{Taux de liquidation} \times \frac{\text{Durée d'assurance dans le régime}}{\text{Durée de référence}}$$

- d'une pension complémentaire, en points, calculée de façon classique comme le produit du nombre de points accumulés et de la valeur du point ; intervient également un coefficient d'anticipation pénalisant les départs précoces.

En Allemagne, depuis 1992, la pension est le produit du nombre de points accumulés au cours de la carrière et de la valeur du point au moment de la liquidation⁴⁸ :

$$Pension = \text{Total des Points de pension} \times \text{Valeur du point de pension}$$

La pension est ensuite éventuellement modulée par un facteur de décote (3,6 % par année manquante pour atteindre l'âge de référence) ou surcote (6 % par année au-delà).

Les points sont accumulés en fonction du salaire de l'assuré rapporté au salaire moyen des cotisants. Ainsi, une année au salaire moyen rapporte 1 point. En outre, on ne peut pas accumuler plus de 2 points par an.

$$\text{Points de pension de l'année} = \min\left(\frac{\text{Salaire individuel}}{\text{Salaire moyen de l'année}}, 2\right)$$

6.1.4.2 Revalorisation

En France et en Allemagne, il existe des règles automatiques de revalorisation des pensions, mais de logique différente (Encadré 1).

En France, la loi prévoit que les pensions doivent être revalorisées chaque année (au 1^{er} avril) suivant l'inflation.

En Allemagne, la valeur du point, qui sert à la liquidation et à la revalorisation des pensions liquidées, est revalorisée chaque année de façon automatique sur la base de l'évolution du salaire net des cotisations (y compris *Riester*) et du ratio démographique. En théorie, cette règle peut conduire à des baisses, nominales ou réelles, du point.

Tableau 5 : récapitulatif des règles de calcul des pensions (salariés du privé)

	France	Allemagne
Durée minimale d'affiliation	1 trimestre cotisé	5 ans validés
Validation de droits : périodes contributives	Un trimestre est cotisé dès qu'une activité donnant une rémunération de plus de 200h SMIC est exercée au cours de l'année.	Une année est cotisée dès qu'une activité est exercée au cours de l'année.
Part de la carrière prise en compte dans le salaire de référence	<u>CNAV</u> : 25 meilleures années <u>AGIRC-ARRCO</u> : totalité	Totalité
Revalorisation des droits avant liquidation	Prix	Salaires bruts
Pension maximale	<u>Base (CNAV)</u> : 50 % du plafond de la sécurité sociale (17 676 € annuel en 2011). <u>Complémentaire (AGIRC-ARRCO)</u> : l'accumulation annuelle de points est plafonnée en fonction du plafond de la sécurité sociale	L'accumulation des points est plafonnée à 2 points par an.
Pension minimale	Minima de pension contributif (mico)	-
Revalorisation des droits après liquidation	Prix	Salaires nets, avec prise en compte du ratio de dépendance.

⁴⁸ Il existe également un facteur relatif à la nature de la pension : droit direct / dérivé, pension d'invalidité...

Encadré 1 : les revalorisations des pensions de retraites en France et en Allemagne

1. En France, une revalorisation selon l'inflation

Depuis la réforme de 1993, et celle de 2003 pour la Fonction Publique, les pensions liquidées sont revalorisées annuellement en fonction de l'inflation.

Plus précisément, les pensions de base sont revalorisées depuis 2009⁴⁹ au 1^{er} avril de chaque année, conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue pour l'année n par la Commission économique de la Nation (CEN) (cf. article L161-23-1 du code de la sécurité sociale).

Une correction au titre de l'erreur entre la prévision d'inflation pour l'année $n-1$ et l'inflation constatée est effectuée comme l'indique la formule suivante :

$$\alpha^n = I_n^n + \underbrace{(I_n^{n-1} - I_{n-1}^{n-1})}_{\text{Correction année } n-1}$$

Où α^n est le taux de revalorisation des pensions de retraite au 1^{er} avril de l'année n

et I_n^p , l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac de l'année p publiée par la CEN de l'année n .

À titre d'exemple, en 2012 les pensions ont été revalorisées de +2,1 % au 1^{er} avril, cela correspond à la prévision d'inflation de +1,8 % pour 2012 retenue par la CEN du 28 mars 2012 et à une correction de +0,3 point résultant de l'erreur de prévision pour 2011.

Tableau 6 : historique des revalorisations des pensions en France

	RG, régimes alignés et fonction publique	ARRCO	AGIRC	inflation (hors tabac)
2004	1,7 %	1,7 %	1,8 %	1,6 %
2005	2,0 %	1,9 %	1,9 %	1,9 %
2006	1,8 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
2007	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,4 %
2008	1,4 %	1,5 %	1,5 %	2,8 %
2009	1,3 %	1,3 %	1,4 %	0,0 %
2010	0,9 %	0,9 %	0,8 %	1,5 %
2011	1,8 %	2,1 %	0,5 %	2,1 %
2012	2,1 %	2,3 %	1,8 %	1,8 % (p)

Sources : DSS, PQE Retraites, annexé au PLFSS 2012, indicateur 1-3 ; CEN et AGIRC-ARRCO pour les données 2012.

2. En Allemagne, les pensions sont revalorisées selon une règle automatique intégrant un facteur corrigeant des déséquilibres démographiques

Depuis la réforme de 1992, les pensions de retraite publiques sont revalorisées selon des règles automatiques au 1^{er} juillet de chaque année. La réforme de 1992 a en effet introduit une indexation de la valeur du point (et donc des pensions) sur l'évolution du salaire moyen brut de l'année précédente, net des cotisations retraites obligatoires afin de garantir une parité entre pensions et revenus des actifs.

Les réformes de 2001 et 2004 ont cependant révisé cette règle :

- **La réforme du 26 juin 2001, réforme *Riester*, qui instaure un dispositif facultatif d'épargne retraite, intègre à la formule de revalorisation le taux de cotisation à ce nouveau régime.** Le point est désormais indexé sur l'évolution du salaire net de l'ensemble des cotisations retraites (patronales et salariés, du régime contributif obligatoire et de l'assurance privée par capitalisation). La montée en charge progressive de la prise en compte du facteur *Riester* dans la formule entre 2002 et 2008 (2 % à 4 %) a un effet mécanique négatif sur la progression des pensions.

⁴⁹ Depuis loi du 21 août 2003 et jusqu'à 2009, les pensions étaient revalorisées au 1^{er} janvier conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue pour l'année n dans le RESF annexé au PLF de l'année n , avec correction de l'erreur de prévision pour l'année précédente.

- **La réforme du 21 juillet 2004 introduit, à partir de 2005, un facteur de viabilité du système de retraites.** Un facteur démographique, reflétant l'évolution du nombre de retraités relativement au nombre de cotisants, est ainsi ajouté à la formule.

Par la même occasion, a été ajoutée une clause de sauvegarde, interdisant que l'effet conjoint du facteur de viabilité et du facteur *Riester* conduise à une évolution globalement négative du point ou renforce une évolution négative due à l'évolution des salaires, sachant que les ajustements (à la baisse) non effectués sont compensés ultérieurement. Toutefois, il est possible qu'une évolution négative des salaires conduise à une évolution « négative » du point.

Avant les élections de 2009, le gouvernement a étendu la portée de la clause de sauvegarde pour empêcher les pensions de suivre une baisse des salaires intervenue l'année précédente. Encore une fois, on suppose que tout ajustement (à la baisse) non effectué sera compensé ultérieurement.

Au final, depuis 2005, chaque 1^{er} juillet, la valeur du point (*VP*) est révisée d'après la formule suivante :

$$VP_t = VP_{t-1} \times \frac{SB_{t-1}}{SB_{t-2}} \times \frac{d_t/100 - TC_{t-1} - TRiester_{t-1}}{d_t/100 - TC_{t-2} - TRiester_{t-2}} \times \left[1 + 0,25 \left(1 - \frac{RD_{t-1}}{RD_{t-2}} \right) \right]$$

Avec *SB*, le salaire brut, *d_t*, un facteur de sensibilité valant 100 jusqu'en 2010, 90 ensuite ; *TC*, le taux de cotisation aux retraites publiques, *TRiester*, le taux de cotisation *Riester*, et *RD* le ratio de dépendance économique. Le ratio de dépendance économique rapporte le nombre de retraités dit standard (dépenses de retraites / pension de retraite après 45 ans de carrière) au nombre de cotisants « standard » (cotisations retraites y compris *Riester* / cotisation salariale moyenne).

Malgré son caractère *a priori* automatique, la revalorisation des pensions s'est écartée à plusieurs reprises de la règle, dans un sens favorable aux retraités.

- Depuis qu'elle a été adoptée dans sa forme actuelle, c'est-à-dire depuis 2005, la formule de revalorisation du point n'a été appliquée qu'une seule fois, en 2007. Les écarts à la règle répondaient avant tout à un souci « politique » de ne pas trop porter atteinte au niveau de vie des pensionnés.
- En 2005 et 2006, l'application de la formule de revalorisation aurait conduit à une diminution nominale de la valeur du point, notamment du fait de l'évolution des salaires. Le législateur a donc décidé de s'affranchir de la formule pour maintenir constante la valeur nominale du point. Les revalorisations théoriquement obtenues par la formule de revalorisation à partir de 2011 seront supposées diminuer de moitié chaque année, jusqu'à compensation complète des effets « 2005 » et « 2006 ».
- Après deux années de modération salariale (2006 et 2007), le gouvernement fédéral a décidé en mars 2008 de décaler la montée en charge de la prise en compte des cotisations *Riester*, pour pouvoir accorder de plus fortes progressions des pensions en 2008 et en 2009. En contrepartie, l'effet lié aux taux de cotisation *Riester* est décalé à 2012 et 2013, années où la progression du point devrait être donc plus faible qu'attendue.

Pour 2012, la revalorisation annoncée est plus faible que celle prévue par la formule (2,2 % en Ex-Allemagne de l'Ouest et 2,3 % en Ex-Allemagne de l'Est, contre respectivement 4,4 % et 3,7 %) afin de rattraper en partie les baisses de pensions prévues, mais non effectuées en 2005, 2006 et 2010.

Dans les faits, les revalorisations du point ont été faibles depuis 2004, et ce malgré certains écarts à la formule prévue *ex ante*. Les pensionnés allemands ont connu 3 années successives de gel nominal des pensions (2004-2006) et **5 années successives de baisse réelle des pensions** (2004-2008).

Tableau 7 : évolution de la valeur du point du système de retraites et inflation en Allemagne

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ex-Allemagne de l'Ouest	2,2 %	1,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	1,1 %	2,4 %	0 %	1,0 %	2,2 %
Ex-Allemagne de l'Est	2,9 %	1,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	1,1 %	3,4 %	0 %	1,0 %	2,3 %
Inflation IPC	1,4 %	1,0 %	1,7 %	1,6 %	1,6 %	2,3 %	2,6 %	0,3 %	1,1 %	2,3 %	1,8 %*

Sources : Agence fédérale d'assurance vieillesse et Agence fédérale des statistiques, Allemagne. Le « point de retraite » est réévalué tous les 1^{er} juillet.

Note : en gras, les années de gel nominal ; en bleu plus foncé, les années de baisses réelles.

* Prévission.

6.1.4.3 Statut socio-fiscal

En Allemagne, jusqu'en 2004, les cotisations salariales étaient partiellement imposables ; en contrepartie, les pensions étaient partiellement exonérées d'impôt sur le revenu. La loi a été modifiée en 2004 afin de faire évoluer de manière progressive la fiscalité des retraites en augmentant le degré d'imposition des pensions et en diminuant l'imposition des cotisations salariales (Encadré 2).

En France, les cotisations sociales ne sont pas imposées tandis que les pensions de retraite sont soumises à l'impôt sur le revenu, à la CSG, à la CRDS et partiellement aux cotisations sociales maladie. Elles bénéficient toutefois d'un traitement plus avantageux que les revenus d'activité. D'une part, il existe plusieurs dispositifs sociaux dérogatoires : les petites pensions de retraites sont exonérées de CSG ou bénéficient d'un taux réduit (3,8 %), le taux plein de CSG sur les retraites reste inférieur au taux plein applicable sur les revenus d'activité (6,6 % contre 7,5 %), et les pensions des régimes de base sont exemptées de cotisations sociales maladie⁵⁰. D'autre part, de nombreux dispositifs fiscaux dérogatoires s'appliquent aux retraites ou aux revenus des personnes âgées, notamment : l'abattement de 10 % sur les pensions de retraites pour le calcul de l'impôt sur le revenu, l'abattement sur le revenu net global pour les personnes âgées modestes, l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités de départ à la retraite et de la majoration de 10% des pensions pour les parents de 3 enfants.

Encadré 2 : la fiscalité des retraites en Allemagne

Jusqu'en 2004, il existait un traitement fiscal différent des retraites dans le secteur privé et dans le secteur public. Les cotisations salariales dans le secteur privé étaient partiellement imposables (à hauteur de 50 % environ pour un taux de cotisation salarial de près de 10 %). En contrepartie, les pensions du secteur privé étaient partiellement exonérées d'impôt sur le revenu. Le taux d'exonération augmentait avec l'âge de départ en retraite (en compensation des impôts payés sur des cotisations salariales pendant une durée plus longue) et se situait à 73 % pour un départ en retraite à l'âge légal (65 ans).

Les assurés du secteur public bénéficiaient d'un système différent : les pensions étaient considérées comme un salaire différé et donc imposables (après, toutefois, prise en compte d'une franchise). Les cotisations retraite étaient, en contrepartie, exonérées d'impôt.

La Cour Constitutionnelle a contesté ces différences de traitement, jugeant que les exonérations dont bénéficiaient les retraités du secteur privé étaient trop généreuses et ne correspondaient pas aux impôts acquittés au cours de la vie active sur des cotisations retraites. La loi a donc été modifiée en 2004 afin de rendre la fiscalité sur les retraites identiques pour tous de manière progressive. Le taux d'imposition des retraités du privé augmente désormais progressivement depuis 2005 de 50 % à 100 % en 2040 (+2 points chaque année jusqu'en 2020, +1 point ensuite). Parallèlement, les cotisations des salariés deviennent progressivement non imposables.

⁵⁰ De plus, le taux de cotisation maladie sur les pensions complémentaires n'est que de 1 % et aucun équivalent à la part patronale des cotisations familiales et de la contribution solidarité autonomie n'est prélevé sur les pensions de retraite.

6.1.5 Le pilotage est plus avancé en Allemagne qu'en France

L'Allemagne est dotée d'un système de pilotage (Encadré 3), visant à respecter trois contraintes :

- un objectif de **réserves** pour le régime général qui doivent être au moins égales à 1,5 mois de dépenses ; en cas de défaut, lorsque les réserves passent en dessous de 0,2 mois, les cotisations doivent être augmentées ;
- le taux de **cotisation** doit rester inférieur à 20 % jusqu'à 2020, puis 22 % jusqu'en 2030 afin que le poids pesant sur les actifs reste raisonnable ;
- dans le même temps, le **taux de remplacement**⁵¹ net (après cotisations, mais avant impôt) ne doit pas descendre en dessous de 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030, afin d'assurer des niveaux de pensions suffisants.

En cas de non-respect de ces seuils, le Gouvernement fédéral a l'obligation légale de prendre des mesures correctrices appropriées.

En France, le pilotage est moins développé. Le COR a l'obligation de réaliser à échéances régulières (au moins tous les 5 ans) des projections financières de long terme du solde du système de retraite, posant le cadre financier pour apprécier la nécessité de réforme. Il n'est en revanche pas supposé formuler des mesures correctrices en cas de déséquilibre⁵².

⁵¹ Le taux de remplacement est calculé sur la base d'une carrière théorique de 45 années au salaire moyen.

⁵² Le COR peut cependant être amené à formuler des avis, comme ce fut le cas sur les avantages familiaux par exemple.

Encadré 3 : le pilotage du système de retraite en Allemagne

1. Organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite

Le régime légal est géré par l'État fédéral. En particulier celui-ci est en mesure de modifier par la loi la valeur du point ou tout autre paramètre.

Les importantes réformes mises en œuvre ont fait l'objet de nombreuses consultations entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats. Ainsi, s'il n'existe pas en Allemagne d'institution analogue au COR, les projets de modifier le système au début des années 2000 avaient donné lieu à la création d'une Commission d'experts (Commission dite « Rürup », du nom de son président) qui a largement inspiré les réformes mises en œuvre par la suite.

La loi allemande fait par ailleurs obligation au gouvernement fédéral de faire chaque année un « rapport sur l'assurance retraite » (*Rentenversicherungsbericht*), au plus tard le 30 novembre. Ce rapport annuel est l'occasion de contrôler qu'à un horizon de 15 ans les contraintes fixées en matière de réserves, taux de cotisation et taux de remplacement sont respectées (voir *infra*). Il permet également d'informer sur les équilibres de moyen terme du système ou de donner des éléments sur la convergence des retraites entre l'Est et l'Ouest du pays.

La soutenabilité des finances publiques fait également l'objet d'un rapport annuel séparé dans lequel sont intégrées les projections de dépenses de retraites.

L'importance des réformes mises en œuvre et la situation excédentaire de l'assurance légale de retraite ne nécessitent pas aujourd'hui qu'un pilotage financier soit réalisé en continu. L'idée des réformes des années 2000 est de se donner *ex-ante* une évolution des paramètres (âge légal, taux de cotisation, facteur de revalorisation) qui assure, sous des hypothèses médianes, la stabilité financière du système.

Les modifications qui ont pu être faites depuis sur les paramètres (revalorisations plus importantes par exemple) ne correspondaient pas en première intention à un pilotage financier du système. En outre, ces changements sur les paramètres sont accompagnés de mesures de contre-financement (baisse plus tardive des taux de cotisation, moindre progression des pensions à partir de 2011) de façon à préserver à moyen terme l'architecture globale des réformes.

2. Objectifs retenus pour le pilotage

Les réformes de 2001 et 2004 poursuivaient le double objectif **de limiter la hausse à long terme des taux de cotisation** au régime contributif obligatoire et de **maintenir les taux de remplacement par le recours à la capitalisation**. Depuis, la logique de stabilisation du ratio de remplacement net a été remplacée par un simple objectif de baisse contenue du taux de remplacement net hors épargne *Riester*.

Des objectifs chiffrés sont fixés **pour le régime général**. Plus précisément, la loi fixe **un objectif de réserves** pour le régime général égales à 1,5 mois de dépenses. Au 1^{er} janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. À l'inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, alors le taux de cotisation doit être abaissé.

Le gouvernement fédéral doit également respecter deux contraintes légales, qu'il documente dans son rapport annuel :

- **le taux de cotisation** doit rester inférieur à 20 % jusqu'en 2020 et 22 % jusqu'en 2030 ;
- **le taux de remplacement net** hors épargne *Riester* après paiement des cotisations sociales (y compris contributions *Riester* pour les salariés) mais avant impôt doit être au minimum de 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030 (contre 50,5 % en 2008).

En cas de non-respect de ces objectifs dans les projections de moyen terme, le gouvernement fédéral est contraint par la loi de proposer des mesures correctrices.

3. Méthodes / leviers d'action / indicateurs utilisés :

Dans le respect des critères de pilotage définis précédemment (niveau de réserves), une certaine liberté est laissée au législateur pour l'évolution du taux de cotisation. Le rapport annuel présente ainsi plusieurs scénarios en fonction des évolutions macroéconomiques et démographiques.

À l'issue des réformes adoptées entre 2001 et 2007, l'équilibre du système est avant tout assuré par l'évolution définie *a priori* d'un certain nombre de paramètres :

- **le relèvement de l'âge légal** entre 2012 et 2029 (Tableau 9).
- **la revalorisation annuelle** des pensions de retraites (Encadré 1).

6.1.6 Depuis vingt ans, dans les deux pays, de nombreuses réformes ont été mises en place pour limiter les dépenses de retraites

6.1.6.1 Historique des réformes

Face aux problèmes de soutenabilité financière du régime de retraite publique, plusieurs vagues de réformes ont eu lieu en France et en Allemagne au cours des deux dernières décennies. Elles jouent principalement sur deux leviers : le niveau des pensions et l'incitation à la prolongation de l'activité des seniors. En Allemagne, ce choix s'explique par la volonté de limiter l'impact sur le coût du travail. En effet, depuis les années 1990, le niveau des cotisations retraites a progressé en Allemagne, même s'il a diminué tout récemment (il est passé de 17,7 % en 1991 à 20,3 % en 1997-1998, puis est resté supérieur à 19,5 % sur toute la décennie 2000). La marge de manœuvre sur ce levier étant considérée comme saturée, les allemands ont privilégié d'autres ressources pour le système des retraites (par exemple, affectation au financement de la vieillesse d'un point de TVA depuis 1998, du produit de la taxe payée par les entreprises les plus polluantes depuis 1999).

Tableau 8 : historique des principales réformes

		Architecture	Âge de liquidation	Niveau des pensions	Ressources
France	1993		Augmentation de la durée d'assurance du régime général de 150 à 160 trimestres	Calcul du salaire de référence sur 25 ans au lieu de 10 ans Indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix plutôt que les salaires	
	2003		Augmentation de la durée d'assurance pour tous les régimes et indexation de la durée sur les gains d'espérance de vie Mesures d'incitation à la prolongation d'activité (surcote, cumul emploi-retraite...) Ouverture d'une possibilité de départ anticipé pour carrière longue		Hausse du taux de cotisation de 0,2 point
	2010		Augmentation progressive des bornes d'âge, de 60 à 62 ans (âge légal) et de 65 ans à 67 ans (âge taux plein)		Augmentation du taux de cotisation des fonctionnaires ; Nouvelles ressources ciblées
Allemagne	1992	Passage à un régime en points	Augmentation de l'âge légal de 60 ans pour les femmes et 63 ans pour les hommes à 65 ans		
	1998				Attribution d'un point de TVA au financement de l'assurance vieillesse
	2001	Incitation à la capitalisation (réforme <i>Riester</i>)		Prise en compte des cotisations <i>Riester</i> dans la formule de revalorisation des pensions	
	2004			Prise en compte du facteur démographique dans la formule de revalorisation des pensions	
	2007		Augmentation progressive des bornes d'âge, de 65 à 67 ans		

6.1.6.2 Les dernières réformes en cours

Les dernières réformes mises en place en France (2010) et en Allemagne (2007) ont privilégié le relèvement des bornes d'âge. Les bornes d'âge en Allemagne, plus élevées avant réforme, le seront encore après montée en charge des réformes en cours. Cependant, la réforme est plus graduelle en Allemagne :

- Toutes les bornes d'âge en France sont décalées de 2 ans, alors qu'en Allemagne, la possibilité de liquider dès 63 ans avec une durée de carrière de 35 ans est maintenue et il est ouvert une possibilité de liquider sans pénalité à 65 ans avec 45 ans de durée d'assurance ;
- Le calendrier de relèvement de l'âge légal est plus rapide en France : initialement de 4 mois par génération, le rythme de montée en charge de la réforme a été accéléré fin 2011 et a été porté à 5 mois par génération à partir de la génération 1952. En Allemagne, le rythme de relèvement des bornes n'est que de 1 à 2 mois par génération⁵³. Les nouvelles bornes d'âge seront atteintes pour la génération 1955 en France et pour la génération 1964 en Allemagne.

Tableau 9 : âge légal et âge d'obtention d'une pension pleine

		Avant réforme	Réforme à terme	
				Génération
Age d'ouverture des droits	France	60 ans	62 ans	1955
	Allemagne	65 ans	67 ans	1964
63 ans et 35 ans d'assurance*		63 ans et 35 ans d'assurance**		
Age de référence	France	65 ans	67 ans	1955
		Entre 60 et 65 ans sous réserve d'avoir la durée de référence	Entre 62 et 67 ans sous réserve d'avoir la durée de référence	
	Allemagne	65 ans	67 ans	1964
		65 ans et 45 ans d'assurance		

* Autres situations dérogatoires : les femmes (qui pouvaient partir en retraite à 60 ans, après une durée minimum de cotisation de 15 années, dont 10 au moins après 40 ans) ; les assurés qui étaient soit au chômage soit à l'issue d'une préretraite progressive (qui pouvaient également liquider leur retraite dès 63 ans, sous condition de durée) ; les personnes gravement handicapées (qui pouvaient liquider après une durée de 35 ans soit à 60 ans avec décote, soit à 63 ans sans décote) ; les mineurs.

** Après réforme, les autres situations dérogatoires concernent uniquement les personnes handicapées et les mineurs.

6.2 Les dépenses publiques de retraite

En raison de leur histoire, la France et l'Allemagne ont fait le choix d'un financement essentiellement public des dépenses d'assurance vieillesse. L'Allemagne a su contenir ses dépenses de retraite au cours de la dernière décennie, quand elles ont augmenté en France. Toutefois, le coût du vieillissement devrait croître plus vite en Allemagne qu'en France à long terme sous l'effet de perspectives démographiques peu favorables.

6.2.1 France et Allemagne consacrent une part importante de leur richesse aux dépenses publiques de pensions

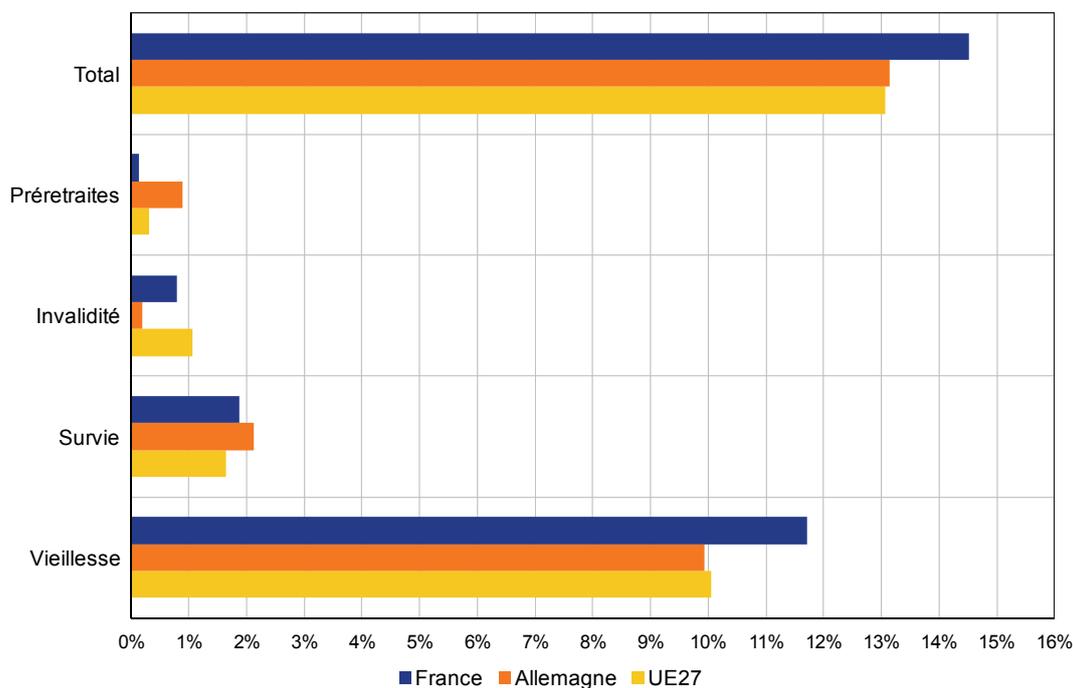
En 2009, la France consacre une part de sa richesse aux dépenses publiques de pension supérieure à l'Allemagne : 14,5 % contre 13,1 %, pour une moyenne européenne de 13,1 %. Ces dépenses couvrent les pensions de vieillesse (retraites de droit propre et minima de pension non contributifs⁵⁴), de survie (retraites de droit dérivé, essentiellement pensions de réversion), mais aussi les préretraites ou les pensions d'invalidité.

⁵³ Plus précisément, 1 mois par génération, pour passer de 65 à 66 ans, puis 2 mois par génération pour passer de 66 à 67 ans.

⁵⁴ Le risque vieillesse inclut également les compensations de charges, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en France.

Les dépenses de pensions de vieillesse-survie représentent 13,6 points de PIB en France et 12,1 points de PIB en Allemagne, pour 11,7 points de PIB dans l'UE à 27. Ensuite viennent les dépenses de préretraites en Allemagne (0,9 point de PIB, contre 0,1 en France), mais plutôt les dépenses de pensions d'invalidité en France (0,8 point de PIB, contre 0,2 en Allemagne).

Graphique 1 : dépenses de pensions en 2009 (en point de PIB)



Sources : Eurostat, Sespros.

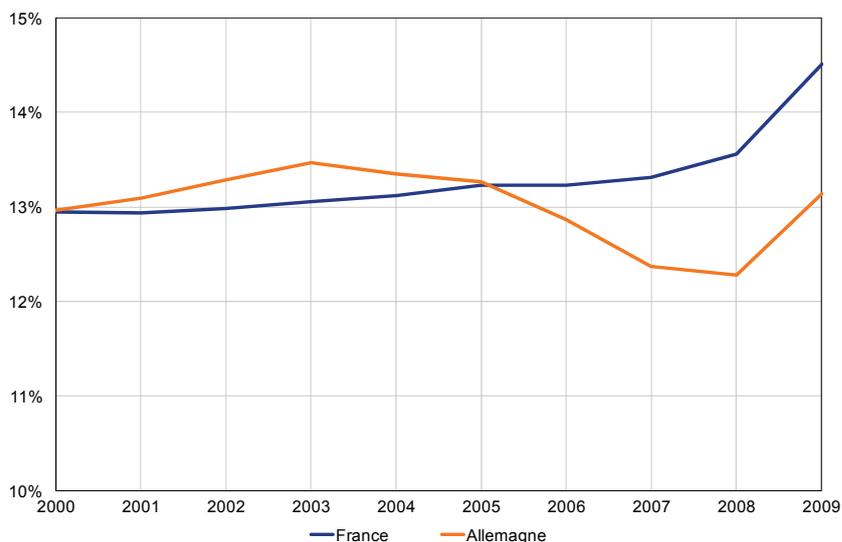
6.2.2 L'impact de la crise mis à part, des tendances récentes divergentes : croissance des dépenses en France contre réduction en Allemagne

Les dépenses de pension exprimées en points de PIB ont progressé au même rythme (+7 %) en France et en Allemagne entre 2008 et 2009, mais cela reflète principalement l'effet de la crise économique de 2008, qui a entraîné une forte baisse du PIB dans les deux pays (-2,7 et -4,6 % respectivement). En effet, sur la dernière décennie, les trajectoires des dépenses de pensions de ces deux pays sont assez différentes.

En France, les dépenses de pensions ont, dans leur ensemble, crû sur la période 2000-2008 (+5 %). Les dépenses de pensions de vieillesse-survie ont progressé de 5 %. Les réformes de 1993 et 2003 n'ont pu que ralentir cette progression, provenant de facteurs démographiques, notamment l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom. Les dépenses de pensions d'invalidité et surtout les préretraites ont quant à elles diminué (-5 et -50 % respectivement) suite à la fermeture des dispositifs de préretraites publiques, mais cela a eu un impact limité, en raison de leur poids modéré, sur la dynamique des dépenses totales.

En Allemagne, toutes les dépenses de pensions ont diminué depuis 2004, suite à la réforme des retraites votée cette année-là introduisant notamment un facteur de viabilité dans le calcul des pensions. Les préretraites et les pensions d'invalidité ont particulièrement diminué (-20 % environ) ; les dépenses de pension vieillesse également, mais dans une moindre mesure (-6 % sur la période 2004-2008, mais une quasi stabilité sur la période 2000-2008).

Graphique 2 : dépenses de pensions entre 2000 et 2009 (en point de PIB)

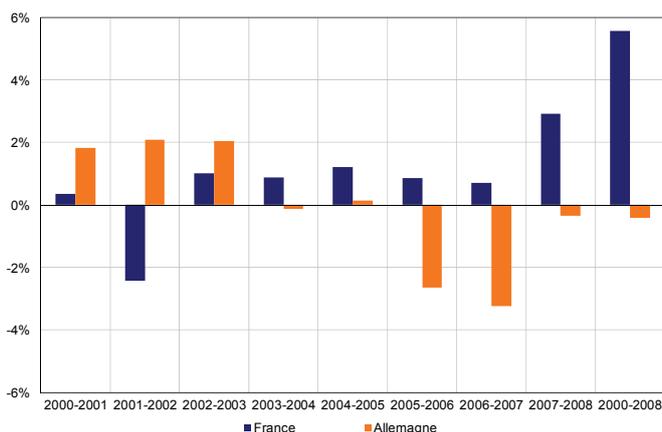


Champ : dépenses de vieillesse, survie, invalidité, préretraites.

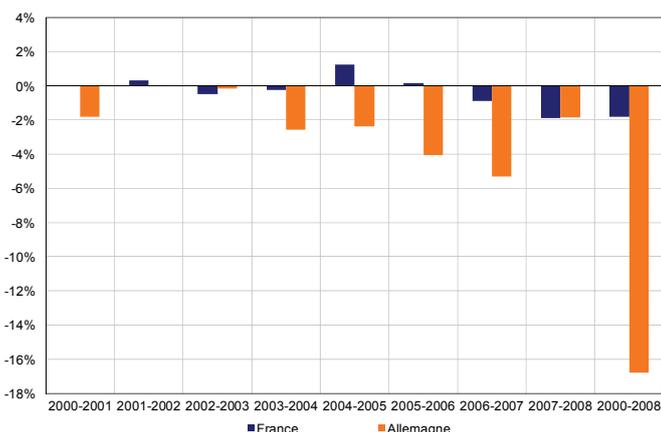
Sources : Eurostat, Sespros.

Graphiques 3 : taux d'évolution des dépenses de pensions par risque entre 2000 et 2008 (en %)

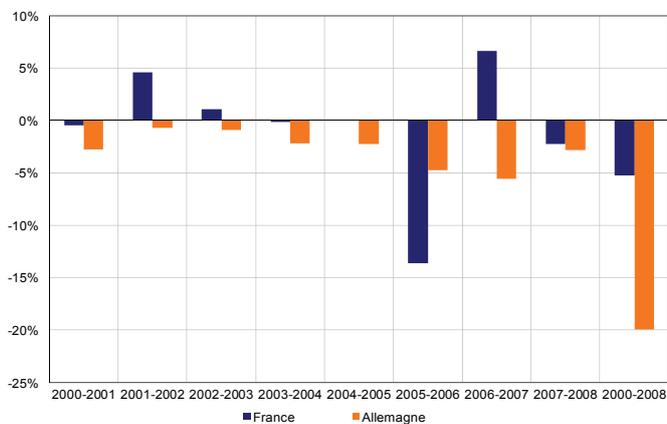
Pensions de vieillesse



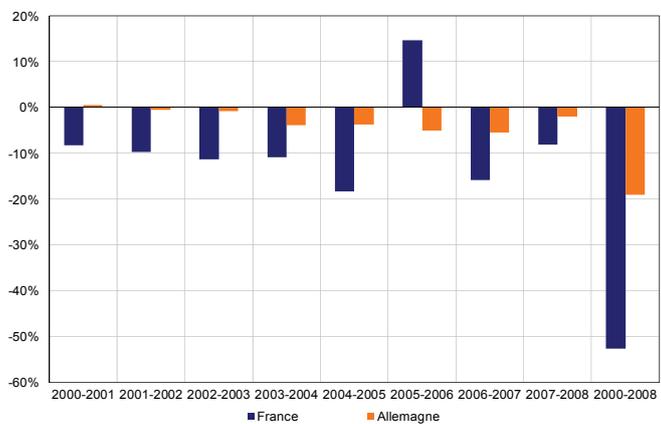
Pensions de survie



Pensions d'invalidité



Préretraites



Sources : Eurostat, Sespros.

6.2.3 À plus long terme, le coût du vieillissement progresserait plus rapidement en Allemagne qu'en France

À l'avenir, les dépenses de pensions devraient croître plus vite en Allemagne qu'en France, notamment en raison de perspectives démographiques moins favorables (Encadré 4). Les dernières projections réalisées de manière harmonisée au niveau européen, publiées au printemps 2012, prévoient que, à politique constante, les dépenses de pensions, exprimées en point de PIB, progresseraient entre 2010 et 2060 de 2,6 points en Allemagne contre 0,5 point en France. Ces projections intègrent les conséquences de la crise économique sur la croissance et l'essentiel des réformes récentes, en particulier la réforme des retraites en France de 2010 (hors accélération des bornes d'âge) et celle de 2007 en Allemagne.

Malgré les récentes réformes des retraites en Allemagne, les dépenses de retraites devraient continûment progresser dans les décennies à venir, même si cette hausse est modérée sur la période 2010-2020 (+0,1 point). En effet, l'introduction d'un facteur de soutenabilité en 2004 diminuerait le niveau des retraites, tandis que l'augmentation progressive de l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 67 ans d'ici 2029 réduirait la couverture du système de retraite. Cependant, l'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de la retraite entre 2010 et 2020 et des perspectives démographiques peu favorables (à la fois une migration peu dynamique et une faible natalité, conduisant à une nette dégradation du ratio de dépendance démographique, voir Encadré 4) entraîneraient une hausse non négligeable des dépenses de retraites à long terme.

En France, les projections, tenant compte de la réforme des retraites de 2010, prévoient que les pensions diminueraient d'ici 2020, sous l'effet de la montée en charge de la réforme (-0,2 point de PIB). Elles augmenteraient ensuite sous la pression démographique, en particulier la poursuite de l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom et le vieillissement de la population. À partir de 2040, les dépenses de pension se stabiliseraient autour de 15 points de PIB, les facteurs démographiques étant plus favorables.

Tableau 10 : projection des dépenses de pension sur la période 2010-2060 (en point de PIB)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2010-2060
France	14,6	14,4	14,9	15,2	15,1	15,1	+0,5
Allemagne	10,8	10,9	12,0	12,7	13,0	13,4	+2,6
UE 27	11,3	11,3	11,9	12,6	12,8	12,9	+1,5

Source : *Ageing Report*, AWG, 2012.

Ces projections sont fondées sur un scénario macroéconomique tenant compte de la crise économique de 2008 et incluent les réformes décidées avant décembre 2011.

Tableau 11 : facteurs déterminant l'évolution des pensions sur la période 2010-2060 (en point de PIB)

	Niveau 2010	Contribution du ...						Niveau 2060
		Ratio démographique	Taux de couverture	Effet emploi	Taux de remplacement	Intensité du travail	Interaction	
France	14,6	+9,1	-3,5	-1,2	-3,1	0	-0,8	15,1
Allemagne	10,8	+7,9	-1,8	-0,5	-2,2	0	-0,9	13,4
UE 27	11,3	+8,7	-2,9	-0,9	-2,8	+0,1	-0,6	12,9

Source : *Ageing Report*, AWG, 2012.

Encadré 4 : les perspectives démographiques en France et en Allemagne

1. La France connaît une fécondité plus élevée, mais une espérance de vie plus longue

La fécondité est nettement plus élevée en France qu'en Allemagne (indice conjoncturel de fécondité de 2 contre 1,4), cette dernière se situant même en deçà de la moyenne européenne (1,6).

L'espérance de vie est plus élevée en France, notamment à partir de l'âge de 60 ans. À 60 ans, les hommes français ont une espérance de 1,1 an supérieure à celle de leurs homologues allemands ; pour les femmes, l'écart est encore plus marqué (2,6 ans).

Tableau 12 : situation démographique en 2010

	France	Allemagne	Union européenne à 27*
Fécondité	2,03	1,39	1,59
Espérance de vie à la naissance			
<i>Hommes</i>	78,3	78,0	76,7
<i>Femmes</i>	85,3	83,0	82,6
Espérance de vie à 60 ans			
<i>Hommes</i>	22,7	21,6	21,1
<i>Femmes</i>	27,8	25,2	25,1

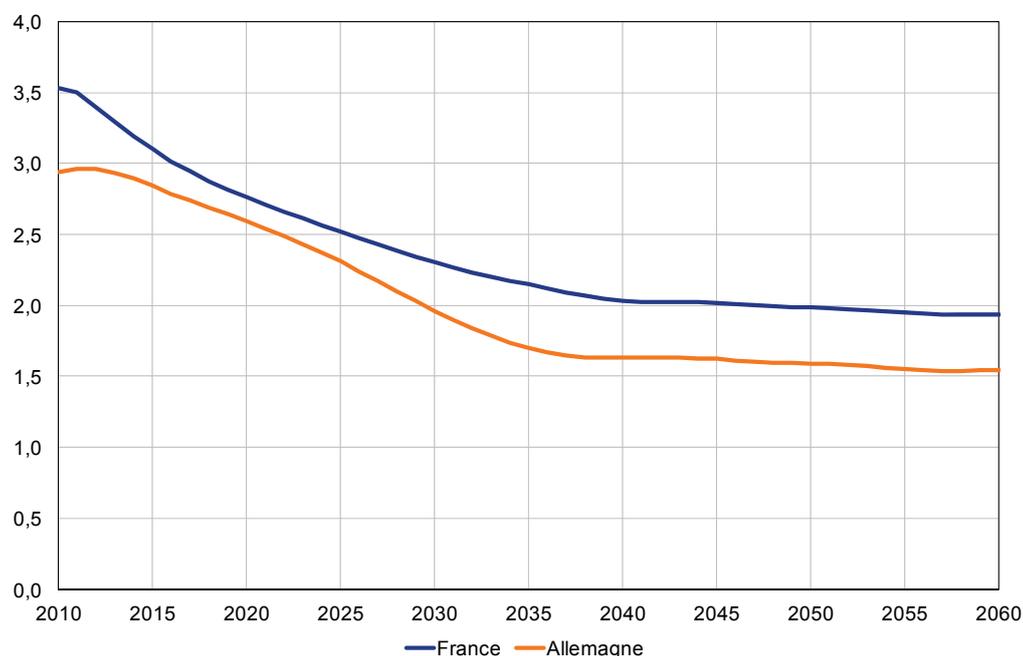
* 2009.

Source : Eurostat.

2. Les deux pays connaîtraient une dégradation de leur ratio démographique à long terme

En 2010, on compte en France 3,5 personnes de 20-64 ans pour une personne de 65 ans ou plus, contre seulement 2,9 en Allemagne. À horizon 2060, ce ratio diminuerait dans les deux pays : il serait de presque 2 en France contre seulement 1,5 en Allemagne.

Graphique 4 : ratio démographique (20-64 ans / 65 ans et plus)



Note : les projections EUROPOP sont réalisées en supposant que les pays convergent à très long terme (au-delà de 2060) en termes de fécondité et espérance de vie. La France étant dans les pays à forte fécondité et espérance de vie élevée, cela signifie que l'Allemagne rattrape tendanciellement la France.

Source : EUROPOP2010, scénario central, Eurostat.

6.3 Niveau des pensions et niveau de vie des retraités

Au milieu des années 2000, le revenu moyen des personnes âgées de plus de 65 ans est comparable en France et en Allemagne, autour de 18 500 € par an. Il est, dans les deux pays, essentiellement composé de pensions de retraite, ce qui permet aux assurés de conserver un niveau de revenu à la retraite en lien avec leur niveau de revenu pendant la vie active, mais aussi de limiter les écarts de niveau de vie entre retraités et actifs.

6.3.1 Initialement plus élevé, le taux de remplacement assuré par les pensions en France converge vers celui de l'Allemagne

En 2006, le taux de remplacement brut⁵⁵ pour une carrière complète au salaire moyen⁵⁶ assuré par l'ensemble des pensions de retraite (y compris pensions *Riester* en Allemagne) était de 66,2 % en France, contre 43 % en Allemagne, pour une moyenne européenne de 61,6 %. Si l'on tient compte de l'imposition différentielle des revenus du travail et des retraites dans chaque pays, les écarts sont réduits et la continuité entre les revenus d'activité et de retraite plus grande : le taux de remplacement net est de 79,4 % en France contre 63 % en Allemagne alors que la moyenne européenne est de 75,6 %. En effet, les pensions de retraite sont presque entièrement soumises au régime général d'imposition en France, mais seulement à hauteur de 50 % en Allemagne. En revanche, elles sont exemptées de cotisations sociales en France, mais assujetties à CSG et CRDS⁵⁷, tandis que qu'elles sont soumises aux cotisations maladie et dépendance en Allemagne.

Tableau 13 : taux de remplacement brut et net en 2006 et 2046

	Taux de remplacement brut			Taux de remplacement net		
	2006	2046	2006-2046	2006	2046	2006-2046
France	66,2 %	50,2 %	-16 pts	79,4 %	62,9 %	-16,5 pts
Allemagne	43,0 %	45,4 %	+2,4 pt	63,0 %	64,0 %	+1 pt
Union européenne	61,6 %	60,4 %	-1,2 pt	75,6 %	74,5 %	-1,1 pt

Note : il s'agit d'une carrière de 40 ans effectuée entre 25 et 65 ans par un homme salarié du privé ayant travaillé continuellement au salaire moyen.

Ces taux de remplacement sont calculés sur la base de la législation en vigueur en 2009, ils ne tiennent notamment pas compte de la réforme 2010 pour la France.

Les taux de remplacement nets prennent en compte les cotisations sociales et impôts sur le revenu auxquels sont soumis salariés et retraités.

Source : Rapport de l'ISG *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates 2006-2046*, juillet 2009.

En prospective, sous les hypothèses de projection retenues, les taux de remplacement devraient se rapprocher. En Allemagne, le taux de remplacement brut pour une carrière complète au salaire moyen augmenterait légèrement au fil du temps (+2,4 points de pourcentage), pour atteindre 45,4 % en 2046 ; en France, il déclinerait nettement (-16 points) pour atteindre 50,2 % en 2046. Le taux de remplacement offert par le régime de sécurité sociale allemand baisserait (-9 points) en raison notamment de l'augmentation de l'âge de la retraite et de la dégradation du facteur démographique intervenant dans la revalorisation, mais cette baisse serait compensée par le développement des régimes professionnels et des plans *Riester* (chapitre 7). En France, le taux de remplacement baisserait sous l'effet des réformes, comme l'indexation des pensions sur les prix et non les salaires ou les incitations à la prolongation des carrières (allongement de la durée d'assurance requise essentiellement)⁵⁸. Il est à noter que la diminution du taux de remplacement provient en partie du mode de calcul de l'indicateur, estimé à durée de carrière constante. S'il était calculé de manière à suivre les incitations créées par les réformes, il diminuerait moins.

⁵⁵ Le taux de remplacement brut (respectivement net) rapporte la première pension brute (respectivement nette) à la liquidation au dernier salaire brut (respectivement net).

⁵⁶ Carrière de 40 ans effectuée entre 25 et 65 ans par un homme salarié du privé ayant travaillé continuellement au salaire moyen.

⁵⁷ Et 1 % de cotisation maladie sur les pensions complémentaires.

⁵⁸ La revalorisation des salaires portés au compte sur les prix plutôt que les salaires, ainsi que la baisse des rendements des régimes complémentaires joueraient également.

Le taux de remplacement brut est généralement indépendant du niveau de salaire en Allemagne (notamment sur la plage 0,5-1,5 salaire moyen), mais décroissant en France : il passe en France de 56 % pour une carrière salariale effectuée à ½ fois le salaire moyen à 41 % pour une carrière effectuée à 1,5 fois le salaire moyen, quand il reste à 42 % pour une carrière salariale comprise en 0,5 fois le salaire moyen et le plafond puis décroît ensuite en Allemagne⁵⁹.

Tableau 14 : taux de remplacement brut selon le niveau de rémunération (en %)

	Salaire, en multiple du salaire moyen		
	0,5	1	1,5
France	55,9	49,1	41,3
Allemagne	42,0	42,0	42,0
OCDE	72,1	57,3	52,0

Note : cas d'un salarié entrant sur le marché du travail à 20 ans en 2011 et effectuant une carrière ininterrompue au niveau de salaire considéré, jusqu'à l'âge de référence de départ à la retraite (61 ans en France, 67 ans en Allemagne selon la législation de 2010).

Source : OCDE, *Pensions at a glance*, 2011.

6.3.2 Le « patrimoine retraite » est plus élevé en France

Si l'on tient compte de la durée de versement de la retraite, la France est plus généreuse que l'Allemagne et se situe dans la moyenne de l'OCDE. On recourt pour cela au concept de « patrimoine retraite net », défini comme la somme actualisée des pensions de retraite, nettes de prélèvements, qu'un assuré peut espérer percevoir jusqu'à son décès. Cet indicateur permet de prendre en compte trois éléments négligés par l'analyse des taux de remplacement à la liquidation :

- l'âge à partir duquel il est possible de percevoir une pension de retraite ;
- l'espérance de vie à la retraite ;
- les modalités d'indexation des pensions après la liquidation.

Au vu de cet indicateur, le « patrimoine retraite net » en France est dans la moyenne des pays de l'OCDE : les personnes entrant sur le marché du travail en 2011 et rémunérées au salaire moyen toute leur carrière⁶⁰ pourront espérer percevoir une somme totale de pensions égale à 8,3 années de salaire annuel moyen pour les hommes et 9,4 années pour les femmes. En Allemagne, le « patrimoine retraite net » est nettement moindre : un homme rémunéré au salaire moyen toute sa carrière peut espérer percevoir une somme de pensions représentant 6,1 années de salaire annuel moyen et une femme 7,4. Les écarts selon le niveau de rémunération au cours de la carrière sont plus grands en France qu'en Allemagne, les personnes ayant un faible salaire percevant un patrimoine retraite plus élevé en proportion.

Tableau 15 : patrimoine retraite net, en multiple du salaire individuel brut annuel

Salaire, en multiple du salaire moyen	Hommes			Femmes		
	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
France	10,0	8,3	6,8	11,4	9,4	7,8
Allemagne	6,9	6,1	5,7	8,3	7,4	6,8
OCDE	11,2	8,2	7,1	13,1	9,6	8,2

Note : estimation pour un salarié entrant sur le marché du travail en 2011, à 20 ans, effectuant une carrière sans interruption à salaire constant, et liquidant sa pension à l'âge de référence. Le taux d'actualisation est de 2 %.

Ces estimations ne tiennent pas compte de la réforme 2010 en France.

Source : OCDE, *Pensions at a glance*, 2011.

⁵⁹ Les estimations de l'OCDE publiées dans *Pensions at a Glance 2011* sont convergentes avec celles de l'ISG : le taux de remplacement brut estimé par l'OCDE, pour un salarié entrant sur le marché du travail en 2011 à 20 ans et effectuant une carrière continue au salaire moyen, et donc liquidant dans les années 2050, serait de 42 % en Allemagne et 49 % en France, contre respectivement 45,4 % et 50,2 % pour l'ISG en 2046.

⁶⁰ On fait l'hypothèse, comme dans le calcul du taux de remplacement supra, que le salarié entre sur le marché du travail à 20 ans en 2011 et prend sa retraite à l'âge « normal », 61 ans en France, 65 ans en Allemagne, étant donné la législation de 2010.

Encadré 5 : le taux d'emploi des séniors et l'âge de cessation d'activité en France et en Allemagne

1. Le taux d'emploi des séniors est plus faible en France, notamment pour les 60-64 ans

Si le taux d'emploi des 50-54 ans atteint environ 80 % en France comme en Allemagne, à partir de 55 ans, le taux d'emploi diminue, notamment en France. Au-delà de 55 ans, le taux d'emploi en France est nettement en deçà du taux d'emploi en Allemagne. L'écart est particulièrement marqué pour les 60-64 ans : 18,8 %, contre 44,2 % en 2011.

Tableau 16 : taux d'emploi des séniors en 2011 (en %)

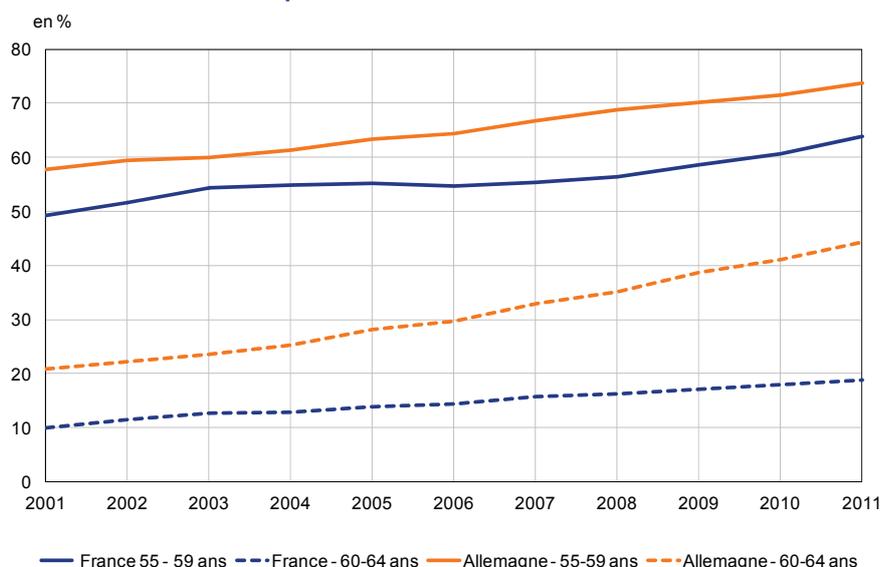
	France	Allemagne	Union Européenne à 27
50 à 54 ans	80,2	81,9	75,6
55 à 64 ans	41,4	59,9	47,4
55 à 59 ans	63,9	73,8	62,5
60 à 64 ans	18,8	44,2	31,4
65 à 69 ans	5,3	10,0	10,5

Source : Eurostat.

2. Depuis dix ans, le taux d'emploi des séniors progresse

En France comme en Allemagne, le taux d'emploi des séniors a progressé depuis 10 ans. Dans les deux pays, le taux d'emploi des 60-64 ans a doublé entre 2001 et 2011.

Graphique 5 : évolution des taux d'emploi entre 2001 et 2011



Source : Eurostat.

3. L'âge moyen de cessation d'activité⁶¹ est plus élevé en Allemagne qu'en France, mais depuis 2006, l'écart se réduit régulièrement

Tableau 17 : âge moyen de sortie du marché du travail (en années)

	2006	2007	2008	2009
France	59,0	59,4	59,3	60,0
Allemagne	61,9	62,0	61,7	62,2
UE à 27	61,2	61,2	61,4	61,4

Source : Eurostat.

⁶¹ Indicateur synthétique reconstruit à partir des taux d'activité par âge issus de l'enquête Emploi.

6.3.3 Passé 65 ans, les revenus des personnes âgées proviennent essentiellement des transferts publics, en France comme en Allemagne

Le revenu des personnes âgées de plus de 65 ans est, dans les deux pays, essentiellement constitué de transferts publics, incluant les retraites et les prestations sociales, bien que les revenus tirés du capital occupent une place deux fois plus importante en Allemagne. Le poids des revenus du travail est également plus élevé en Allemagne, en lien avec des départs en retraite plus tardifs et donc un taux d'emploi plus élevé : en 2011, le taux d'emploi des 65-69 ans est de 10 % en Allemagne, contre 5 % en France (Encadré 5). Les différences dans la nature des revenus entre les deux pays seraient certainement plus marquées parmi les 60-64 ans où les situations vis-à-vis du travail et de la retraite sont plus contrastées : en 2011, 19 % des 60-64 ans travaillent en France, contre 44 % en Allemagne.

Tableau 18 : composition des revenus des personnes de plus de 65 ans au milieu des années 2000

en %	Transferts publics	Travail	Capital	Ensemble
France	86,7	6,4	6,9	100
Allemagne	74,9	9,9	15,2	100
Moyenne OCDE	59,6	21,4	19,1	100

Note : il s'agit de la composition du revenu disponible. Les revenus du travail incluent les revenus des indépendants. Les revenus du capital couvrent l'épargne retraite et les placements.

Source : OCDE, *Pensions at a glance*, 2011.

6.3.4 En France comme en Allemagne, le niveau de vie moyen des personnes âgées de plus de 65 ans est comparable à celui de l'ensemble de la population

Le niveau de vie moyen⁶² des personnes âgées de plus de 65 ans représente près de 92 % de celui de l'ensemble de la population en Allemagne, et environ 95 % en France, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les personnes âgées de 66 à 75 ans ont en moyenne des revenus disponibles par unité de consommation plus élevés que les personnes plus âgées et cela est plus notable en Allemagne qu'en France. De même, les personnes seules disposent d'un revenu disponible moindre, et l'écart est plus grand en Allemagne.

Tableau 19 : niveau de vie des personnes âgées et du reste de la population au milieu des années 2000

en % du niveau de vie de l'ensemble de la population	65 ans et plus	66-75 ans	75 ans et plus	Personnes seules de 65 ans et plus / toutes personnes de 65 ans et plus
France	94,5	97,6	91,2	84,4
Allemagne	91,5	96,3	85,5	79,5
Moyenne OCDE	82,4	85,9	77,9	73,1

Source : OCDE, *Pensions at a glance*, 2011.

⁶² Il s'agit du revenu net des impôts et contributions sociales, tiré du travail du capital ou des transferts publics, estimé au niveau du ménage, après prise en compte de la composition du foyer.

6.3.5 Le taux de pauvreté des personnes âgées de plus de 65 ans est plus élevé en Allemagne qu'en France

En France comme en Allemagne le taux de pauvreté des personnes âgées est inférieur à celui de l'ensemble de la population, mais cela est plus marqué en France. En 2009, le taux de pauvreté⁶³ des personnes âgées de 65 ans ou plus est de 14,1 % en Allemagne contre seulement 10,6 % en France pour une moyenne européenne de 16,0 %. La position relative des personnes de plus de 65 ans comparée à l'ensemble de la population est également meilleure en France puisque le taux de pauvreté global y est de 13,3 % contre 15,6 % en Allemagne. Par ailleurs, dans les deux pays, le risque de pauvreté est plus grand pour les femmes.

Tableau 20 : taux de pauvreté des personnes âgées en 2009

en %	Ensemble de la population	Personnes de plus de 65 ans	<i>dont hommes</i>	<i>dont femmes</i>	Personnes de plus de 75 ans	Personnes retraitées
France	13,3	10,6	8,7	12,0	13,2	8,4
Allemagne	15,6	14,1	12,1	15,9	12,3	13,4
Union Européenne à 27	16,4	16,0	13,0	18,3	18,2	13,9

Source : Eurostat, enquête SILC 2010.

⁶³ Défini comme la part des personnes disposant d'un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

7. LES DISPOSITIFS D'ÉPARGNE RETRAITE

SYNTHÈSE

L'Allemagne et la France ont fait le choix, au début des années 2000, de mettre en place des réformes visant à promouvoir l'épargne retraite, afin de compléter les pensions servies au titre des régimes de base.

1 Les dispositifs d'épargne retraite sont plus nombreux et apparaissent moins lisibles en France qu'en Allemagne

En France, plusieurs dispositifs, aux régimes fiscal-socials hétérogènes, coexistent. Si la réforme des retraites de 2003, en complétant l'offre existante par deux nouveaux produits (PERP et PERCO), tient compte de l'hétérogénéité des préférences, elle accentue l'effet d'empilement des dispositifs. Le système allemand, structuré autour d'un produit phare (le plan *Riester*), apparaît de ce point de vue plus lisible pour les souscripteurs.

2 Les systèmes de retraite par capitalisation sont plus développés en Allemagne qu'en France

Les prestations issues de ces régimes y représentent 10 % des retraites contre 2 à 3 % en France. Cet écart s'explique principalement par la plus grande ancienneté des dispositifs mis en place au niveau des entreprises allemandes sous forme de « fonds de pension maison » pour compléter la retraite de leurs salariés.

L'analyse des données disponibles tend à montrer que l'Allemagne a atteint un taux de couverture supérieur à celui de la France (plus de la moitié de la population active est couverte en Allemagne contre environ 1/3 en France). En particulier, le nombre d'adhérents à des dispositifs individuels est plus de trois fois supérieur en Allemagne (14 millions de contrats « Riester » à fin 2010 contre 4 millions de personnes équipées, tous produits individuels confondus, en France).

3 L'avantage fiscal associé à l'épargne retraite bénéficie à l'ensemble des épargnants en Allemagne, alors qu'il ne bénéficie qu'aux personnes imposables en France

En Allemagne, l'avantage fiscal se traduit par une déduction du revenu imposable et une aide directe, sous forme de prime forfaitaire, dont peuvent bénéficier tous les souscripteurs. Si la déduction fiscale entraîne une réduction d'impôt supérieure à la prime, la différence est versée sous forme de crédit d'impôt. Le système est ainsi à la fois avantageux pour les classes moyennes et supérieures, grâce à la déduction fiscale, et pour les classes modestes –pas ou peu imposées– qui bénéficient d'une aide directe sous forme de prime. En France, seules les personnes imposables bénéficient, de fait, d'une réduction d'impôt sur le revenu.

4 Des dispositifs souvent détournés de leur objectif initial : dans les deux pays, l'épargne retraite peut servir à financer l'acquisition d'un logement. Mais seule la France autorise d'autres possibilités de sortie anticipée

Le déblocage des fonds épargnés pour l'achat d'un bien immobilier est possible dans les deux pays: de manière anticipée pour les plans *Riester* (formule *Wohn-Riester*) et le PERCO, au moment de la liquidation pour le PERP. En Allemagne, 490 000 personnes ont eu recours à la formule *Wohn-Riester* à fin 2010. En France, en 2009, sur 15 000 déblocages de PERCO, 60 % l'ont été de façon anticipée, pour un montant de 42 M€, essentiellement pour l'acquisition d'une résidence principale.

En revanche, toute autre possibilité de sortie anticipée est proscrite en Allemagne. En France, des sorties anticipées sont possibles en cas de surendettement, expiration des droits aux allocations chômage, invalidité, décès du conjoint.

7.1 Aperçu des différents dispositifs nationaux créés en accompagnement de la réforme des retraites

Tableau 1 : les différents dispositifs nationaux créés en accompagnement de la réforme des retraites

	France Réforme de 2003	Allemagne Réforme de 2001 (Riester)
Dispositifs collectifs (cadre collectif de l'entreprise)	PERCO Abondement employeur déductible de l'IS et soumis à forfait social (pas de cotisations sociales). Exonération d'IR sur une fraction de la rente (exonération totale si sortie en capital)	Plans d'entreprise (*) Mêmes incitations que pour la retraite individuelle.
Dispositifs individuels (cadre individuel)	PERP Abondements déductibles de l'IR	Plan d'épargne « Riester » Prime d'État annuelle à partir de 4 % du salaire épargné ou crédit d'impôt
Nombre de plans (ordre de grandeur en millions)	0,7 (PERCO) 4 (art. 83) 2,1 (PERP) 1,2 (Madelin) 0,4 (Préfon)	14 (Plans individuels) 10 (Plans entreprises)
Total ⁶⁴	8,4	24
Population active (2009) (en millions)	29	42
Coût finances publiques 2010 (en Md€)	2 (dont 0,7 sur PERP et PERCO)	3

(*) Dont dispositifs introduits dans le cadre de la réforme Riester de 2001.

7.2 L'épargne retraite en France

En 2009, les cotisations versées sur des contrats de retraite supplémentaire facultative ont représenté 13,2 Md€, soit 5,4 % des cotisations versées dans le cadre des régimes obligatoires de base et complémentaires. Les prestations reçues à la suite d'une souscription à un dispositif de retraite supplémentaire se sont élevées à 6 Md€, soit 2,3 % de l'ensemble des prestations versées dans le cadre des régimes obligatoires.

7.2.1 Les dispositifs collectifs (cadre collectif de l'entreprise)

Ils présentent un large spectre de caractéristiques tant sur le plan de l'adhésion (obligatoire ou non), des cotisations et des prestations (définies ou non), des taux de cotisation (uniformes ou non), de l'abondement de l'employeur ou du salarié (autorisé ou non), de la sortie (en rente ou en capital) et enfin, de la fiscalité (selon qu'elle est allégée à la souscription ou à la sortie).

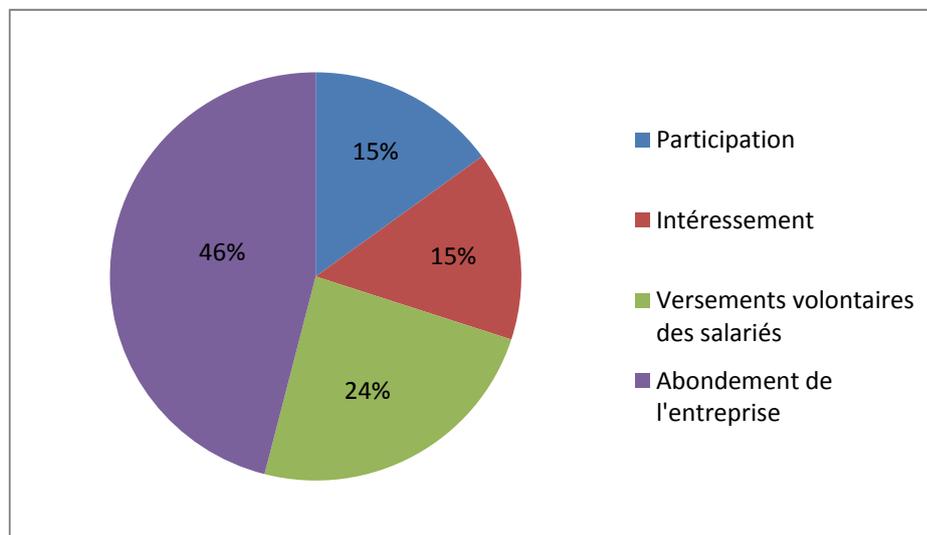
Le PERCO (créé en 2003)

- 690 000 salariés adhérents au 31/12/10 (+27 % par rapport à 2009) ;
- Fonds gérés par des sociétés de gestion de portefeuille et investis en valeurs mobilières ;
- Encours total au 31/12/10 : 4 Md€ (+35 % par rapport à 2009) ;
- Encours moyen au 31/12/10 : 5 870 € (+9 % par rapport à 2009) ;

⁶⁴ Ce total est un ordre de grandeur car une personne peut cumuler plusieurs plans.

- Abondement de l'employeur limité au triple des versements du salarié et ne peut excéder 16 % du plafond annuel de sécurité sociale ;
- Sortie en capital ou en rente, déblocage anticipé possible⁶⁵ ;
- Le PERCO avec sortie en capital est le produit qui bénéficie du traitement fiscal-social le plus avantageux.

Graphique 1 : alimentation des flux des PERCO en 2010



Source : AFG.

Tableau 2 : traitement fiscal-social

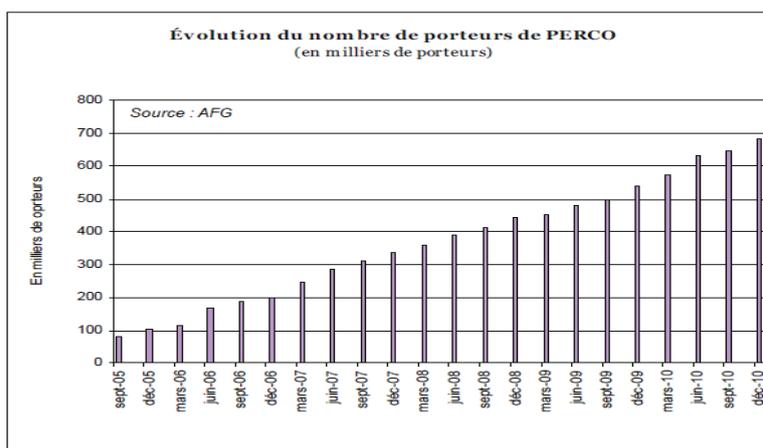
	Entrée	Sortie
Perco – type sortie en rente	<p>IR sur les seuls versements volontaires (déductibilité des abondements employeurs et issus de la participation ou l'intéressement)</p> <p>Déductibilité plafonnée du versement employeur à l'IS (+ s'il dépasse 2 300 €, prélèvement spécial de 8,2 %)</p> <p>CSG et CRDS : 8 % sur 98,25 % des sommes si versements volontaires des salariés, 8 % sur 100 % si sommes issues de la participation, de l'intéressement et abondement employeur</p>	<p>IR sur une partie de la rente en fonction de l'âge du crédientier (correspond à une fiscalisation des seuls intérêts cumulés)</p> <p>CSG, CRDS et autres prélèvements sociaux (13,5 %⁶⁶) sur une partie de la rente fonction de l'âge du crédientier⁶⁷</p>
Perco – type sortie en capital	<p>Forfait social (8 % en 2012) sur abondement employeur + participation et intéressement</p> <p>Cotisations sociales pour les sommes volontaires (abondement employé)</p>	<p>CSG, CRDS et autres prélèvements sociaux (13,5 %) sur les gains</p>

⁶⁵ 5 cas de sortie avant terme sont prévus : invalidité du bénéficiaire, de ses enfants ou de son conjoint, décès du salarié ou de son conjoint, acquisition de la résidence principale, surendettement ou expiration des droits à l'assurance-chômage.

⁶⁶ Passage à 15,5 % au 1^{er} juillet 2012.

⁶⁷ Même fraction de rente que pour l'IR. En cas de sortie en rente, le régime des rentes viagères à titre onéreux (RVTO) est applicable. Le barème retenu dans ce mode de taxation tente d'estimer, en fonction de l'âge du crédientier au moment de la liquidation de sa retraite (taux différents d'abattement selon l'âge), la part de la rente servie par les intérêts.

Graphique 2 : une croissance très dynamique



Source : AFG.

Art 83 et Plan Épargne Retraite Entreprise (PERE) : les « articles 83 » (créés en 1950) concernent tous les salariés ou une partie des salariés de l'entreprise et fonctionnent selon le principe de comptes individualisés alimentés par l'employeur. L'adhésion est obligatoire une fois que le contrat est ouvert.

Soit l'entreprise décide unilatéralement la création du contrat retraite 83 et paie l'intégralité des cotisations. Soit un accord a été négocié avec les partenaires sociaux suivi d'une ratification par les 2/3 des salariés et une retenue en pourcentage du salaire brut complète les cotisations de l'entreprise. Une fois décidé, le montant des versements ne peut changer.

Des versements complémentaires libres des salariés sont possibles à travers un PERE lorsqu'il existe. Le PERE, créé en 2003, est une sorte de PERP collectif (distribué au sein de l'entreprise). Systématiquement adossé à un art.83, il permet au salarié d'épargner des sommes volontaires.

Le nombre de plans en cours en 2009 se situe entre 3,7 et 4 millions (rapport DREES 2009 sur les retraites).

Tableau 3 : traitement fiscal-social

Entrée	Sortie
<p><u>Versements-employeur</u> : forfait social (8 % en 2012), déductibilité plafonnée à l'IS</p> <p><u>Versements-salarié issus du salaire brut</u> : forfait social (8 % en 2012), déductibilité plafonnée à l'IR</p> <p><u>Sommes volontaires du salarié (PERE)</u> : cotisations sociales car issues du salaire, déductibilité plafonnée à l'IR</p> <p>→ CSG et CRDS sur les 3 sources d'alimentation : 8 % sur 98,25 % des sommes si versements-salarié issus du salaire brut + sommes volontaires du salarié, 8 % sur 100 % des sommes si versement-employeur</p>	<p>IR sur 90 % de la rente (abattement de 10 % plafonné)</p> <p>CSG CRDS 7,1 % sur 100 % de la rente</p>

Source : DG Trésor.

Art 39 (créé en 1950) : régime de retraite à prestations définies (dit retraite chapeau).

Il s'adresse à des catégories précises de personnes au sein de l'entreprise mais ne se limite pas aux seuls dirigeants. L'objectif est notamment de fidéliser les salariés d'entreprises qui ne peuvent pas mettre en place d'autres instruments (actions gratuites, stock-options, etc.).

Les versements sont uniquement effectués par l'employeur. La gestion de ces régimes est généralement confiée à des assureurs mais peut être réalisée en interne par l'entreprise (la LFSS 2010 a cependant interdit la gestion internalisée pour les nouveaux régimes). Le complément de retraite est conditionné à la présence du bénéficiaire dans l'entreprise au

moment de la liquidation (droits conditionnels). Les sommes provisionnées par l'entreprise ne sont pas individualisées et la sortie se fait uniquement en rente.

L'entreprise a le choix entre une **taxation à l'entrée (sur l'abondement) ou à la sortie (sur la rente versée)**. Quelle que soit l'option retenue, la LFSS pour 2010 a majoré la taxation supportée par les entreprises puisque tous les taux ont été doublés : si elle opte pour une taxation à l'entrée, l'entreprise s'acquitte d'une taxe de 12 % sur son abondement annuel⁶⁸ ; si elle opte pour une taxation à la sortie, elle s'acquitte d'une taxe de 16 % sur la rente individuelle versée dès le premier euro⁶⁹. Par ailleurs, la LFSS 2010 a introduit une taxation additionnelle de 30 % pour les rentes excédant 8 PASS.

Les bénéficiaires de retraite chapeau sont assujettis à la CSG et CRDS (8,1 %) et à l'impôt sur le revenu. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les rentes supérieures à 500 € par mois sont soumises à une contribution supplémentaire à la charge du bénéficiaire : au taux de 7 % pour les rentes comprises entre 500 et 1 000 € par mois et de 14 % pour les rentes supérieures à 1 000 € mensuels⁷⁰.

Sur l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite en entreprise, l'effectif concerné se situerait au total, hors régimes art. 39 (retraites chapeau), autour de 4,5 millions, dont 0,7 pour le PERCO. Ce chiffre est un majorant, un même salarié pouvant cumuler plusieurs plans.

Encadré 1 : les modifications apportées par la loi portant réforme des retraites 2010

Des modifications des produits d'épargne retraite ont été mises en œuvre dans le cadre de la loi portant réforme des retraites 2010 :

- Nouvelles sources d'alimentation du Perco : possibilité d'utiliser les jours de congé non consommés à hauteur de 5 jours par an (10 jours en cas de CET), fléchage par défaut de 50 % de la participation vers le Perco ;
- Sortie partielle en capital possible (20 %) pour le Perp et le contrat Préfon ;
- Deux nouveaux cas de déblocage anticipé prévus pour l'ensemble des produits d'épargne retraite (accidents de vie : surendettement et décès du conjoint) ;
- Possibilité de cumuler une rente Madelin avec un revenu d'activité ;
- Les salariés peuvent effectuer des versements volontaires dans le cadre d'un contrat art.83 sans passer par un PERE.

Par ailleurs, la mise en place d'un Perco ou art.83 pour tous les salariés devient obligatoire dans les entreprises en cas de recours à l'art.39. Si cette mesure introduit une forme d'égalité entre dirigeants et salariés, elle est potentiellement coûteuse pour les finances publiques dans la mesure où le taux de souscription des petites et moyennes entreprises pourrait se trouver fortement dynamisé (selon la FFSA, sur un échantillon d'assureurs représentant 40 % du marché, 85 % des entreprises ayant souscrit des dispositifs « art. 39 » sont des PME de moins de 250 salariés).

⁶⁸ 12 % si elle a externalisé le régime auprès d'un assureur et 24 % en cas de gestion interne.

⁶⁹ Disposition de la LFSS 2011.

⁷⁰ Les rentes liquidées après le 1^{er} janvier 2011 sont taxées au taux de 7 % lorsqu'elles sont comprises entre 400 et 600 € mensuels et à 14 % au-delà de 600 € par mois.

7.2.2 Les dispositifs individuels

Tableau 4 : les dispositifs individuels

	PERP	Madelin		Préfon
		Indépendants	Agriculteurs	
Nombre de plans à fin 2010	2,1 millions (+2 %)	921 000 (+6 %)	291 000 (+1 %)	370 000
Encours à fin 2010 (en Md€)	6,5 (+ 22 %)	18 (+14 %)	3,4 (+11 %)	10
Cotisations versées par les épargnants en 2010	1,1 Md€ (+ 3 %)	2,1 Md€ (+4 %)	225 M€ (+3 %)	Non disponible
Prestations versées en 2010 (en M€)	151	574	62	Non disponible
Traitement fiscal-social	<p><u>Entrée</u> : Déductibilité plafonnée des sommes épargnées à l'IR Cotisations sociales + CSG et CRDS (8 % de 98,25 % des sommes) sur sommes issues du salaire</p> <p><u>Sortie</u> : IR sur 90 % de la rente (abattement de 10 % plafonné) Prélèvements sociaux (CSG, CRDS) : 7,1% sur 100 % de la rente</p>			

Données : FFSA / Note de lecture : taux de croissance 2009/2010.

Zoom sur le PERP :

- Encours moyen de 3 000 € en phase de constitution, 21 000 € pour les plans en phase de liquidation
- Sortie en capital possible (20 %) au moment du départ à la retraite (sans justification particulière) depuis la loi sur les retraites 2010. Auparavant, la sortie en capital n'était possible qu'en cas d'achat de résidence principale au moment de la retraite pour les primo-accédants.
- Après une phase d'engouement jusqu'en 2006, le PERP connaît depuis 2008 une stagnation

7.2.3 Coût de l'ensemble des dispositifs

Le coût annuel des incitations fiscalo-sociales en faveur de l'épargne retraite est évalué à 2 Md€ par la Cour des comptes (1,9 Md€ par l'IGF).

On ne dispose pas de décomposition par produit mais en prenant en compte le nombre de plans au titre des dispositifs issus de la réforme de 2003 (690 000 PERCO et 2,1 millions de PERP) et celui des autres dispositifs - hors régimes art. 39 - (environ 5,6 millions de plans entre le Madelin, l'article 83 et la Préfon), on obtient le rapport suivant : les dispositifs issus de la réforme de 2003 représentent un tiers de l'ensemble des plans d'épargne retraite.

En appliquant ce rapport au coût, on obtient un coût annuel moyen des dispositifs de 2003, d'environ 0,7 Md€, pour environ 2,8 millions de plans.

7.3 L'épargne retraite en Allemagne

Afin de compenser la baisse du taux de remplacement du système légal de retraite, le gouvernement Schröder a mis en place, en 2001, la réforme « Riester », qui vise à la fois à favoriser le développement des retraites d'entreprise et à mettre en place un système de retraite individuelle.

Les prestations issues de ces régimes représenteraient 10 % des retraites. Ce taux relativement élevé s'expliquerait principalement par les anciens dispositifs mis en place au niveau des entreprises sous forme de « fonds de pension maison » pour compléter la retraite de leurs anciens salariés.

7.3.1 Les retraites d'entreprise

La réforme n'a pas apporté de modification fondamentale au régime des retraites d'entreprise qui existent depuis près de deux siècles en Allemagne. Leur mise en œuvre relève du libre choix des entreprises⁷¹, qui sont toutefois contraintes, depuis la réforme « Riester », de proposer une solution aux salariés qui en font la demande, mais pas d'abonder elles-mêmes les plans. Dans la pratique, ces dispositifs sont surtout présents dans les grandes sociétés. Ils ne concernaient, au début des années 2000, que 35 % des entreprises⁷². Un peu plus de 10 millions de salariés étaient titulaires d'un plan d'entreprise en 2003⁷³

Depuis la réforme *Riester*, **5 formes de plans sont possibles** : couverture directe gérée en interne par l'entreprise, versement des contributions à une caisse d'allocation, un fonds de pension (nouveau dispositif), une caisse de pension ou un assureur privé.

S'il a opté pour la caisse de retraite, le fonds de pension ou l'engagement direct, le salarié peut bénéficier des mêmes incitations que pour l'épargne retraite individuelle « Riester » (prime forfaitaire ou déduction fiscale au titre des cotisations)⁷⁴. Les autres formes disposent de leur cadre propre.

7.3.2 L'épargne retraite individuelle « Riester »

Ce dispositif d'épargne retraite individuelle est facultatif et encouragé par un subventionnement de l'État sous forme de primes ou d'allègements fiscaux.

La gestion est confiée à des organismes financiers privés et agréés. Les établissements financiers qui souhaitent proposer des produits « Riester » doivent se conformer à un cahier des charges précis incluant notamment l'obligation d'assurer le capital (nominalement garanti) auprès d'un réassureur et des tarifs identiques pour les hommes et les femmes.

Avant 2001, la seule forme d'épargne retraite individuelle favorisée fiscalement était l'assurance-vie (produit des prélèvements et prestations exonérés d'impôts).

Le dispositif Riester comporte deux leviers d'incitations :

- **Une prime de base** (154 € maximum par an) et une prime par enfant (185 € pour un enfant né avant 2008, 300 € pour ceux nés plus tard). Le montant maximum de l'abondement est accordé lorsque les versements de l'épargnant représentent, pour l'année, 4 % de son revenu annuel (primes comprises). En deçà, le montant de la prime est proratisé à l'euro près.

Tableau 5 : la prime prévue par le dispositif Riester

	Prime de base	Prime enfant	Prime pour les jeunes qui entrent dans la vie active (un versement unique)
Prime maximum (versée lorsque l'effort de capitalisation représente 4 % des revenus bruts annuels, prime incluse)	154 €	185 € ou 300 €	200 €

Source : Service économique de l'ambassade de France à Berlin.

Les foyers les plus modestes bénéficient en outre d'un régime dérogatoire qui leur permet d'obtenir le montant maximal de la prime en ne souscrivant que le minimum obligatoire (60 €/an), quand bien même cela ne représenterait pas 4 % de leur revenu. Ce régime bénéficie aux allocataires de minima sociaux, aux salariés sous contrat exonérés de charges (« Mini

⁷¹ Sauf pour les salariés non fonctionnaires du secteur public.

⁷² Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de la commission des affaires sociales du Sénat (2010), « Les retraites en Allemagne : des enseignements à tirer ? », juillet.

⁷³ Source : Service économique de l'ambassade de France à Berlin.

⁷⁴ En vue d'encourager les dispositifs de retraite d'entreprise, des incitations fiscales et sociales supplémentaires (exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales salariales et patronales, imposition forfaitaire des contributions au taux de 20 %) ont été proposées jusqu'en 2008.

Jobs » - moins de 400 € de revenu mensuel et « Midi Jobs » - moins de 800 € de revenu mensuel) et aux inactifs non retraités, sans revenu propre.

Ce volet du dispositif *Riester* est particulièrement favorable aux familles à revenus modestes, la prime pouvant alors constituer l'apport principal.

- **Une déduction fiscale** : l'effort de capitalisation des ménages est déductible du revenu imposable dans la limite d'un plafond de 2 100 €. Si l'avantage fiscal qui en résulte est supérieur à la prime de l'État (cas des ménages à hauts revenus), la différence est reversée au ménage sous forme de crédits d'impôt. Ce qui revient à comparer l'aide « plancher » à la déduction fiscale et à retenir la formule la plus avantageuse.

Le dispositif *Riester* s'est caractérisé par une montée en charge progressive, le montant des primes et des plafonds de déduction fiscale ayant été graduellement augmenté⁷⁵.

Souscription

Les retraites « Riester » sont ouvertes à tous les résidents fiscaux allemands et pas uniquement aux salariés : fonctionnaires, agriculteurs ou indépendants peuvent également en bénéficier.

3 formules sont possibles :

- Contrats d'assurance prévoyance vieillesse pris en charge par un assureur (assurance retraite privée),
- Livrets d'épargne auprès des banques et des caisses d'épargne (plan d'épargne bancaire),
- Souscription à des fonds de retraite gérés par des sociétés d'investissement (plan d'épargne dans un fonds d'investissement).

L'Allemagne a mis en place des « centres de consultation sur les retraites » dont l'objectif premier est d'aider les assurés à mettre en place leur compte individuel de retraite et à leur faire connaître les régimes d'aide à l'épargne retraite individuelle (défiscalisation et subventions *Riester*).

Liquidation

La retraite *Riester* prend la forme d'une rente qui peut être versée dès 60 ans, indépendamment de la liquidation de la retraite du régime général. Elle n'est pas soumise à l'impôt libératoire, mais les montants perçus sont à déclarer parmi les sources de revenus (le niveau de revenu global définira le taux d'imposition sur le revenu qui sera appliqué). La retraite *Riester* n'est pas soumise au paiement de cotisations sociales⁷⁶.

En cas de décès avant perception de la rente, le capital constitué est versé aux héritiers (déduction faite des primes et aides fiscales qui doivent être remboursées à l'État). Une sortie en capital partielle (20 à 30 %) est possible.

Par ailleurs, depuis avril 2008, les fonds épargnés peuvent être débloqués de manière anticipée dans le cadre de l'acquisition d'un bien immobilier (« Wohn-Riester »)⁷⁷.

À fin 2010, 491 000 personnes avaient souscrit un contrat « Wohn-Riester ».

⁷⁵ Primes : 76 € par adulte en 2004 et 2005, 114 € en 2006 et 2007 et 154 € à partir de 2008 pour la subvention de base. Par enfant, le bonus est passé de 92 € en 2004 et 2005, à 138 € en 2006 et 2007 et 185 € à partir de 2008.

Plafonds de déduction fiscale : 1 050 € en 2004 et 2005, 1 575 € en 2006 et 2007 et 2 100 € à partir de 2008.

⁷⁶ Source : Service économique de l'ambassade de France à Berlin.

⁷⁷ Soit les annuités sont considérées comme des sommes investies dans un produit d'épargne retraite et elles bénéficient des déductions fiscales ou de la prime, soit le capital constitué peut être réalisé, primes comprises, même avant l'âge de 60 ans, pour l'achat d'un bien immobilier ou le remboursement d'un emprunt contracté précédemment à cet effet.

Coût du dispositif

2,6 Md€ en 2010 et 2,4 Md€ sur les 9 premiers mois de l'année 2011 au titre du versement des primes (10,8 Md€ depuis l'introduction du dispositif).

Les données au titre de l'exonération fiscale ne sont disponibles que jusqu'en 2006 : l'exonération fiscale représentait une dépense fiscale de 290 M€ en 2006 (à compter de 2008, le coût fiscal devrait mécaniquement être en hausse compte tenu du relèvement du plafond de déduction fiscale, de 1 575 € à 2 100 €).

Le coût global annuel devrait donc se situer autour de 3 Md€ en 2011.

Efficacité/Résultats

Malgré une forte subvention de l'État et un régime fiscal avantageux, les plans de retraite individuelle *Riester* ont connu un démarrage décevant, puisqu'en 2005 seuls 5 millions de personnes avaient souscrit un tel contrat alors que lors du vote de la loi, les pouvoirs publics allemands tablaient sur un objectif de 8 millions de souscripteurs dès la première année.

Trois facteurs ont toutefois permis une montée en charge plus importante ces dernières années : la prise de conscience de la dégradation du taux de remplacement, notamment suite à la mise en place de l'information sur les retraites du régime général en 2004, la réduction des avantages fiscaux attachés à l'assurance-vie⁷⁸ et l'effort de simplification du dispositif⁷⁹.

À fin 2010, 14,4 millions d'Allemands disposaient d'un plan de retraite « Riester » (soit 30 % environ des 43 millions d'actifs).

L'objectif de compensation de l'érosion du taux de remplacement au titre de la retraite de base n'est atteint qu'à condition qu'un assuré souscrive un contrat 45 ans avant la liquidation de la pension et épargne effectivement 4 % de son revenu annuel brut tout au long de sa carrière. Selon le Ministère du travail et des affaires sociales, les $\frac{3}{4}$ des souscripteurs versent le montant maximum, mais aucune statistique ne vient étayer l'hypothèse d'une durée de cotisation suffisante.

⁷⁸ Suppression au 1^{er} janvier 2005, pour tout nouveau contrat d'assurance vie, de l'exonération fiscale des plus-values dont bénéficiait le capital accumulé dès lors que des versements réguliers étaient effectués pendant au moins 12 ans.

⁷⁹ Le cahier des charges imposé aux institutions financières susceptibles de proposer des produits d'épargne retraite *Riester* a été assoupli (simplification des conditions de certification).

Tableau 6 : comparaison des traitements fiscaux-sociaux

	Perco		Perp		Riester
Entrée					
Impôt sur le revenu	Oui sur versements volontaires		Déductibilité plafonnée des sommes épargnées	Déductibilité plafonnée des sommes épargnées	
Impôt sur les sociétés	Déductibilité plafonnée du versement employeur (+ s'il dépasse 2 300 €, prélèvement spécial de 8,2 %)				
Cotisations sociales/prélèvements sociaux	CSG et CRDS : 8 % sur 98,25 % des sommes si versements volontaires des salariés, 8 % sur 100 % si sommes issues de la participation, de l'intéressement et abondement employeur Forfait social (8 % en 2012) sur abondement employeur, participation et intéressement Cotisations sociales sur sommes volontaires (abondement employé)		Cotisations sociales et CSG/CRDS (8 % sur 98,25 % des sommes) sur sommes issues du salaire		Non
Sortie					
Impôt sur le revenu	Si sortie en rente : IR sur une partie de la rente fonction de l'âge du crédirentier		IR sur 90 % de la rente (abattement de 10 % plafonné)		La retraite Riester n'est pas soumise à l'impôt libératoire mais les montants perçus sont à déclarer parmi les sources de revenus. Le niveau de revenu global définira alors le taux d'imposition appliqué
Cotisations sociales/prélèvements sociaux	CSG, CRDS et autres prélèvements sociaux (13,5 %*) : - sur les gains si sortie en capital - sur une partie de la rente fonction de l'âge du crédirentier si sortie en rente		CSG et CRDS : 7,1 % sur 100 % de la rente		Non
Possibilités de déblocage anticipé					
	En cas d'achat de résidence principale, surendettement, expiration des droits aux allocations chômage, invalidité, décès du conjoint		Si expiration des droits aux allocations chômage, surendettement, invalidité, décès du conjoint		Uniquement en cas d'achat de logement

* Passage à 15,5 % au 1^{er} juillet 2012.

8. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

SYNTHÈSE

L'Allemagne est l'un des rares pays de l'OCDE où le taux de chômage a très peu augmenté durant la crise de 2008-2009 et a continué à refluer depuis. Ainsi en 2011, le taux de chômage était de 5,9 % en Allemagne contre 9,7 % en France (Eurostat). Le recours important à la rétention de main d'œuvre (chômage partiel) et la réduction sensible de la durée du travail en Allemagne expliquent certainement pour beaucoup la bonne tenue de l'emploi à travers la crise. Pour autant, les politiques de l'emploi, et plus particulièrement les réformes du Service Public de l'Emploi (Hartz), ont contribué également à la décrue importante et continue du chômage allemand depuis 2005.

En proportion du PIB (et en excluant les allègements de charges sur les bas salaires), les dépenses allouées aux politiques de l'emploi étaient légèrement plus élevées en Allemagne qu'en France, en 2009. Si les dépenses actives⁸⁰ représentent un volume équivalent, une part plus significative de celles-ci est allouée au service public de l'emploi en Allemagne quand la France finance plus largement des emplois aidés.

Du côté des dépenses passives⁸¹, le système français apparaît plus généreux. La grande majorité des indemnisés l'est au titre du régime d'assurance-chômage en France quand les demandeurs d'emploi allemands sortent plus rapidement de ce système pour basculer en nombre vers le régime de solidarité nationale.

En Allemagne, la durée d'indemnisation par l'assurance chômage est globalement deux fois moins longue et plafonnée à un niveau plus bas qu'en France. Ce choix s'est opéré au profit de moyens accrus alloués à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi allemands. Cette stratégie de réallocation des moyens de l'indemnisation vers l'accompagnement semble payante en matière de chômage même si elle n'explique probablement qu'une partie de l'écart de l'évolution du taux de chômage entre les deux pays. Par ailleurs, le choix, avec la réforme Hartz IV, d'un système d'assurance chômage moins généreux reporte une partie de l'effort vers la solidarité nationale. Celle-ci étant moins généreuse, en France comme en Allemagne, que l'assurance chômage, ceci contribue au développement de la précarité en Allemagne. (cf. Chapitre 5 pauvreté et minima sociaux).

Le mode de gouvernance diffère nettement entre les deux pays. En France, l'indemnisation et l'accompagnement relèvent de plusieurs donneurs d'ordre distincts : le régime d'assurance-chômage, *ie.* l'Unedic, est sous la responsabilité des seuls partenaires sociaux, le régime de solidarité dépend de l'État et enfin, l'accompagnement revient à Pôle Emploi, qui est cogéré par l'État et les partenaires sociaux. Ainsi, la négociation de la convention paritaire de l'Unedic se fait indépendamment de celle tripartite de Pôle emploi.

À l'inverse, en Allemagne, l'Agence Fédérale pour l'Emploi (*Bundesagentur für Arbeit*), qui gère aussi bien l'indemnisation que l'accompagnement des demandeurs d'emploi, est cogérée par l'État et les partenaires sociaux.

⁸⁰ Les dépenses actives sont celles destinées à aider les chômeurs à retrouver un emploi et comprennent les services de placement, l'administration des prestations de chômage et les programmes du marché du travail tels que la formation et la création d'emplois.

⁸¹ Les dépenses passives sont celles destinées à apporter un revenu de remplacement et comprennent les allocations chômages, les préretraites publiques et les prestations de chômage partiel.

8.1 Le budget des politiques de l'emploi

En proportion du PIB, les dépenses allouées aux politiques de l'emploi étaient légèrement plus élevées, en 2008, en Allemagne qu'en France (Tableau 1). Cette comparaison n'intègre pas les allègements généraux qui peuvent être considérés comme une dépense active de politique de l'emploi. Cet écart provient d'avantage des dépenses passives (+0,07 point en France) que des dépenses actives (+0,04 point).

Malgré des niveaux proches de dépenses, qu'il s'agisse des dépenses actives ou des dépenses passives, leur composition diffère significativement de chaque côté du Rhin :

- **Du côté des dépenses actives, des moyens plus importants sont alloués au service public de l'emploi allemand** alors que le programme « création directe d'emplois » (emplois aidés, prime à l'embauche,...) est mieux doté en France. Pour autant, le nombre des bénéficiaires de ce programme rapporté à la population active est sensiblement le même. Les aides à la création d'entreprises sont quant à elles deux fois plus élevées en Allemagne pour une proportion de bénéficiaires proche de celle de la France.
- **Du côté des dépenses passives, légèrement plus élevées en France, les dépenses d'assurance chômage sont près de deux fois supérieures en France, alors que les dépenses au titre de l'assistance chômage sont trois fois supérieures en Allemagne. Ces différences se retrouvent globalement concernant les bénéficiaires :** le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant d'une prestation est sensiblement équivalent (8 % de la population active) mais 80 % le sont au titre de l'assurance chômage en France et les deux tiers le sont au titre du régime de solidarité en Allemagne. Cette différence traduirait un caractère paradoxalement plus beveridgien du système allemand et plus bismarckien en France. Le nombre de bénéficiaires de prestations au titre du chômage partiel était, en proportion, plus de vingt fois supérieur en Allemagne. Par ailleurs, les bénéficiaires de pré-retraites sont près de deux fois plus nombreux en Allemagne.
- **À l'inverse de l'année 2008, du fait de la crise, les dépenses passives en 2009⁸² ont été nettement supérieures en Allemagne par rapport à la France.** Les dépenses et le nombre de bénéficiaires de prestations au titre du chômage partiel et de l'assistance chômage, sensiblement supérieurs en Allemagne, expliquent cet écart. Concernant les dépenses actives, on observe en 2009 de part et d'autre du Rhin une hausse des dépenses consacrées au Service public de l'emploi et à la formation professionnelle.

⁸² Bien que le taux de chômage fût de 7,8 % en Allemagne contre 9,1 % en France en 2009, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits était de 5,7 millions en Allemagne contre 3,6 millions en France (3,4 millions de chômeurs inscrits en Allemagne contre 3,6 millions de DEFM de catégorie A en France (source Eurostat).

Tableau 1 : dépenses publiques et nombre de bénéficiaires des politiques de l'emploi en 2008

Programmes	Dépenses en % PIB			Bénéficiaires en % Population active			
	France (1a)	Allemagne (1b)	Ratio (1b/1a)	France (2a)	Allemagne (2b)	Ratio (2b/2a)	
SPE et administration	0,21	0,29	1,4	
Formation professionnelle	0,28	0,27	1,0	2,10	1,80	0,9	
Incitations à l'emploi	0,10	0,08	0,8	..	0,45	..	
Emploi protégé et réadaptation	0,07	0,03	0,4	0,48	0,11	0,2	
Création directe d'emploi	0,15	0,07	0,5	0,83	0,79	1,0	
Aides à la création d'entreprise	0,03	0,07	2,3	0,46	0,43	0,9	
Préretraite	0,02	0,06	3,0	0,14	0,24	1,7	
Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	1,15	1,05	0,9	7,99	7,42	0,9	
dont	Assurance chômage	1,01	0,56	0,6	6,53	2,20	0,3
	Assistance chômage	0,14	0,44	3,1	1,46	5,24	3,6
	Prestations de chômage partiel	..	0,02	..	0,01	0,22	22,0
	Indemnités en cas de faillite	..	0,03
Total Dépenses	2,01	1,90	0,9	
dont	Dépenses actives	0,84	0,80	1,0
	Dépenses passives	1,17	1,10	0,9	8,42	10,50	..

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, 2011.

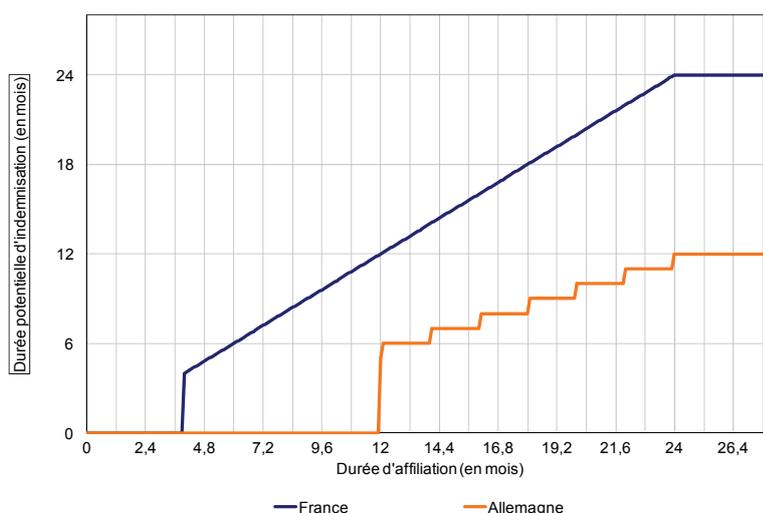
Note : n'inclut pas les allègements de charges sur les bas salaires.

8.2 L'indemnisation des demandeurs d'emploi

Le système Français est globalement plus généreux que le système Allemand, notamment suite aux réformes Hartz (voir Encadré 1), **et ce aussi bien du point de vue de la durée d'indemnisation** (Graphique 1) **que du montant des allocations d'assurance chômage** (Graphiques 2 et 3).

En effet, il faut avoir travaillé au moins 12 mois en Allemagne contre 4 mois en France pour se voir ouvrir des droits à indemnisation. **Le calcul des droits se fait en France sur la base de la règle « un jour travaillé = un jour indemnisé »** dans la limite de 24 mois pour les moins de 50 ans (36 mois au-delà). **En Allemagne, la règle est plus proche de « deux mois travaillés = un mois indemnisé »** et s'applique par palier de 2 mois. Le plafond est de 12 mois pour les moins de 55 ans (et progresse jusqu'à 24 mois pour les 58 ans et plus, Tableau 2).

Graphique 1 : durée potentielle d'indemnisation

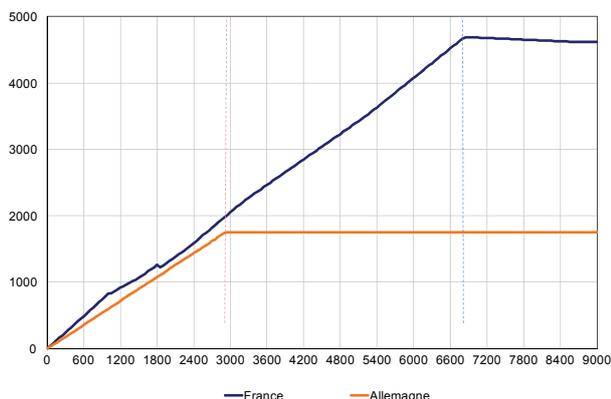


Source : législation 2010, Calcul DG-Trésor pour un célibataire de moins de 50 ans.

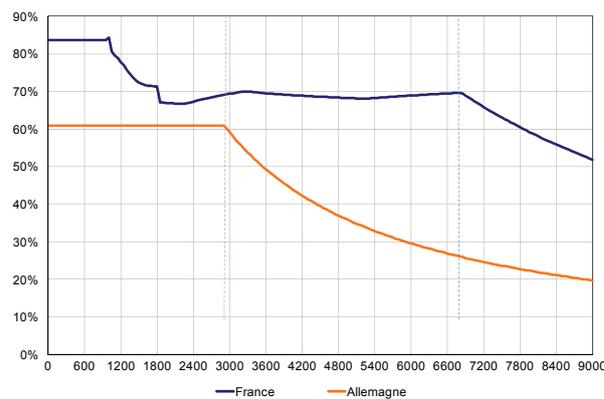
La comparaison des taux de remplacement est plus complexe : le montant de l'indemnité est calculé en France à partir de l'ancien salaire brut et est soumise à des prélèvements sociaux et à l'impôt sur le revenu ; en Allemagne, elle l'est à partir du salaire net après impôt (prélèvement à la

source) et n'est soumise à aucun prélèvement. À des fins de comparaison, il est alors pertinent de regarder le taux de remplacement net d'impôt.

Graphique 2 : montant, net d'impôt, de l'indemnité chômage (en fonction du salaire mensuel net en euros)



Graphique 3 : taux de remplacement net après impôt (en fonction du salaire mensuel net en euros)



Source : législation 2010, Calcul DG-Trésor pour un célibataire sans enfant.

Note : l'hypothèse est faite que les salariés rémunérés en dessous du Smic en France sont à temps partiel au Smic horaire.

Le montant d'indemnité perçu n'est pas significativement très différent pour un salaire net en deçà de 2 900 €, bien que le taux de remplacement soit plus généreux en France. En outre, le système d'assurance chômage français⁸³ apparaît plus redistributif au profit des plus bas niveaux d'indemnisation. Enfin, **la principale différence réside dans le plafonnement de l'indemnisation (qui est inhérent au plafonnement des cotisations) à près de 1 750 € net d'impôt en Allemagne contre un peu plus de 4 600 € en France.** Du fait du caractère assurantiel de ce régime, cette différence résulte d'un plafonnement plus bas en Allemagne de l'assiette salariale des cotisations chômage (Tableau 2).

Dans les deux pays, l'indemnisation chômage s'articule entre un régime assurantiel, décrit ci-dessus, et un régime de solidarité qui s'y substitue à l'extinction des droits. En France, c'est généralement l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui prend le relais à la fin des droits. Versée sous condition de ressource et différentielle à partir d'un certain plafond, son montant de base était de 454 € en 2010. En Allemagne, le dispositif équivalent, dit allocation chômage II (Arbeitslosengeld II), qui prend également le relais une fois les droits assurantiels consommés, octroie une prestation d'un montant de 360 € (Chapitre 5.2 sur les minima sociaux pour plus de détails).

8.3 L'accompagnement des demandeurs d'emploi par le service public de l'emploi

L'Inspection Générale des Finances a réalisé récemment un benchmark des services publics de l'emploi⁸⁴. D'après celui-ci, rapportés au nombre de demandeurs d'emploi inscrits, **les effectifs du SPE français (150 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi) représentent moins de la moitié des effectifs allemands (377) et britanniques (349).** En 2010, les frais de personnels du service public de l'emploi français ont représentés 2,8 Md€ sur un budget de fonctionnement de 4 Md€.

Pôle emploi compte 60 000 agents (ETP) mais tous ne s'occupent pas du suivi des demandeurs d'emploi. D'après l'IGF, **« le SPE français consacre 71 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT à l'accompagnement, contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne. » Cela signifie que 20 000 ETP sont alloués à l'accompagnement** et donc qu'un agent est en moyenne en charge

⁸³ Le système allemand intègre cependant une dimension redistributive horizontale au profit des allocataires avec enfant.

⁸⁴ Rapport de l'IGF (2011), « Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et Royaume-Uni », n° 2010-M-064-02, janvier.

du suivi de 200 demandeurs d'emploi (catégorie A, B et C⁸⁵) ou, en fait, de 130 si l'on se cantonne aux seuls demandeurs d'emploi sans activité (catégorie A). Aussi le suivi mensuel n'est pas aujourd'hui assuré et la fréquence moyenne des entretiens physiques est, de fait, trimestrielle.

L'IGF ajoute également : « *Enfin, l'infériorité des effectifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France traduit une offre de services moins intensive. D'un point de vue quantitatif, le temps accordé à l'accompagnement des demandeurs d'emploi en vertu des programmes standard de prise en charge est moins important en France qu'au Royaume-Uni. [...] D'un point de vue qualitatif, la palette des services offerts en France est moins étendue que celle disponible en Allemagne, où le SPE réalise des prestations d'orientation professionnelle et de placement dans les dispositifs d'apprentissage à destination d'un public plus large que celui des demandeurs d'emploi.* »

Et conclut : « *Les choix opérés par l'Allemagne et la Grande Bretagne en matière d'allocation des moyens humains affectés à l'accompagnement sont fondés sur un constat simple : l'action du SPE, focalisée sur l'intensification des contacts avec les demandeurs d'emploi en Grande Bretagne et en Allemagne, entraîne une sortie plus précoce du chômage pour une fraction significative de demandeurs d'emploi lorsqu'elle est bien ciblée ; cette moindre durée du chômage se traduit par une diminution des dépenses d'indemnisation pesant sur les finances publiques, ce qui peut conduire à une économie supérieure aux coûts engendrés par l'intensification des contacts. Au regard de cette stratégie développée par nos partenaires, la plus faible intensité d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France peut soulever des questions d'efficacité globale.* ».

À titre illustratif, pour doubler l'effectif d'agents en charge de l'accompagnement (et s'aligner sur l'Allemagne et le Royaume Uni), il faudrait donc embaucher 20 000 ETP. Le coût, uniquement en termes de masse salariale (pas d'infrastructure ou de gestion), serait de l'ordre de 1 Md€ (1/3 des 3 Md€ de frais de personnel). En comparaison, les prestations chômage de base représentaient 25 Md€ en 2010.

Tableau 2 : le système d'indemnisation du chômage en France et en Allemagne en septembre 2010

	France	Allemagne
Taux et plafonds de cotisation	6,4 % dont 4 % employeurs et 2,4 % salariés Plafonds de salaire brut annuel soumis à cotisation : 138 480 € (4 PASS)	2,80 % dont 1,40 % pour les employeurs et 1,40 % pour les salariés. Plafonds de salaire brut annuel soumis à cotisation : Anciens Länder (Ouest) : 66 000 € Nouveaux Länder (Est) : 55 800 €
Durée d'affiliation minimale	4 mois au cours des 28 derniers mois (36 mois pour les 50 ans et plus)	360 jours au cours des 2 dernières années
Durée d'indemnisation	Règle « 1 jour cotisé = 1 jour indemnisé » Plafonné à 24 mois (36 mois pour les 50 ans et plus)	Règle : environ 1 mois indemnisé pour 2 mois cotisés Plafonné à 12 mois (18 mois entre 55 et 58 ans et 24 mois au-delà)
Montant de l'indemnisation	De 57,4 % à 75 % du salaire brut de référence	60 % du salaire net après impôt (67 % avec enfants)
Plafond du salaire de référence (brut /mois)	11 540 €	Anciens Länder (Ouest) : 5 500 € Nouveaux Länder (Est) : 4 650 €
Allocation mensuelle maximale	6 624 € (brute)	Anciens Länder : 1 740 € Nouveaux Länder : 1 590 € (net d'impôt, sans enfant)
Montant minimal de l'allocation mensuelle	27,25 € / jour soit 826,58 € / mois (pour un ancien travail à temps plein)	Pas de montant minimal
Délai de carence	Carence de 7 jours à laquelle s'ajoute les congés payés et l'équivalent-jour des indemnités de rupture ; dans la limite de 75 jours.	Pas de délai de carence

⁸⁵ La catégorie A correspond aux demandeurs d'emploi sans activité quand les catégories B et C correspondent à ceux ayant exercé une activité réduite au cours du mois.

Encadré 1 : historique des réformes Hartz en Allemagne

Loi Hartz I :

La Loi Hartz I prend effet à partir du 1^{er} janvier 2003 :

- suppression des restrictions au recours à l'intérim ;
- incitations/encouragement aux formations professionnelles, via l'agence fédérale du travail (équivalent de Pôle emploi, mais au niveau régional), introduction de « bons » pour la formation ;
- travail temporaire avec des conseillers personnels (le chômeur est censé avoir le même conseiller qui lui proposera, s'il n'y a mieux, des missions intérimaires).

Loi Hartz II :

La Loi Hartz II prend effet à partir du 1^{er} avril 2003. Elle complète la modernisation du système allemand, notamment avec la réforme des « Minijobs » :

- soutien aux emplois faiblement rémunérés via des exonérations de cotisations salariales : les Minijobs (contrat de travail de type précaire dont le plafond de salaire est relevé de 325 à 400 €/mois) et Midijobs (salaire compris entre 400 et 800 €/mois) ;
- Ich-AG (abréviation de Ich-Aktiengesellschaft, soit Moi-Société par action) : incitation, pour le chômeur, à la fondation d'entreprise.

Loi Hartz III :

La Loi Hartz III prend effet à partir du 1^{er} janvier 2004 :

- réforme du Service public de l'emploi : restructuration de l'agence nationale pour l'emploi et des agences fédérales pour l'emploi ; contrôle et autonomie locale renforcée ; augmentation du taux d'encadrement des demandeurs d'emploi ; externalisation des services.

Loi Hartz IV :

La loi Hartz IV est la quatrième étape de la réforme du marché du travail menée en Allemagne par le gouvernement Schröder de 2003 à 2005.

- réduction des indemnités versées aux chômeurs de longue durée qui refuseraient d'accepter des emplois en dessous de leur qualification ; de plus, ces chômeurs pourraient être embauchés à des salaires inférieurs (1 €/heure) à la convention collective du secteur ; ces emplois à 1 € s'apparentent à des travaux d'intérêt général donnant droit au maintien de l'indemnisation chômage ;
- fusion de l'aide sociale et de l'assistance chômage en une nouvelle allocation (l'Arbeitslosengeld II) : ceci permet de réduire les allocations d'un chômeur dont les ascendants ou descendants ont des économies.

Avec cette réforme, les indemnités de chômage ne sont plus versées pendant 32 mois, mais pendant 12 mois : c'est le « Arbeitslosengeld I ». Puis, le chômeur est considéré comme chômeur de longue durée et reçoit le « Arbeitslosengeld II », l'équivalent de l'ASS (de l'ordre de 360 €).

9. LE CHÔMAGE PARTIEL

SYNTHÈSE

Le dispositif de chômage partiel permet aux entreprises rencontrant des difficultés en raison de la conjoncture économique ou de certains événements particuliers (difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie, sinistres ou intempéries exceptionnels, etc.) de réduire temporairement leur activité en diminuant les horaires de leurs salariés et leurs rémunérations, afin d'éviter les licenciements. Ce dispositif bénéficie d'une prise en charge partielle par l'État des allocations dont bénéficient les salariés sur leur temps chômé.

2.1 L'utilisation du chômage partiel pendant la crise apparaît plus massive en Allemagne qu'en France et a permis de mieux contenir la progression du taux de chômage

- **La part des salariés concernés par le dispositif était 6 fois supérieure en Allemagne qu'en France**, avec 1,2 million de salariés concernés par le dispositif en Allemagne en 2009 (en moyenne annuelle) contre 0,2 million en France. Au pic de la crise (2^e trimestre 2009), 1,5 million de salariés allemands étaient au chômage partiel, contre 250 000 salariés en France;
- **En dépit d'un choc conjoncturel plus prononcé en Allemagne qu'en France (recul du PIB en 2009 de -5,1 % en Allemagne contre -2,7 % en France)**, le taux de chômage allemand n'a augmenté que de +0,3 point en 2009 (passant à 7,8 %), contre +1,7 point en France (à 9,5 %).

2.2 L'utilisation relativement modeste du dispositif de chômage partiel en France peut être rattachée à des différences structurelles et institutionnelles

- **Le secteur industriel allemand, plus développé qu'en France, et la situation favorable des entreprises allemandes avant la crise expliquent en partie le recours massif au chômage partiel.** Le secteur industriel est plus développé en Allemagne, avec une part de l'industrie dans l'emploi total de 22 % en Allemagne contre 14 % en France en 2007, dans un contexte global de diminution de l'emploi industriel. Or, ce sont les entreprises du secteur industriel qui ont principalement recours au chômage partiel. La bonne santé financière des entreprises allemandes avant la crise et l'existence de goulots d'étranglement sur la main d'œuvre qualifiée ont également incité les employeurs allemands à recourir massivement au chômage partiel pour garder leurs salariés en attendant la reprise ;
- **Le recours au dispositif résulte nécessairement d'un accord collectif négocié avec les partenaires sociaux en Allemagne**, alors qu'il résulte d'une décision unilatérale en France, avec simple consultation des partenaires sociaux. La spécificité du droit du travail allemand est qu'il place les partenaires sociaux au cœur de toute décision affectant les conditions de travail des salariés, ce qui permet une flexibilité « régulée et négociée » de l'organisation du temps de travail.

3. En Allemagne, le chômage partiel n'a été qu'un instrument parmi d'autres instruments de flexibilité interne

- **Si la capacité de l'Allemagne à contenir le chômage pendant la crise doit beaucoup au dispositif de chômage partiel, d'autres mécanismes institutionnels sont intervenus.** Ainsi, le chômage partiel n'explique que 25 % des 3,2 % de baisse des heures travaillées par tête en Allemagne entre 2008 et 2009. Le reste correspond à la diminution de la durée du travail à l'initiative des employeurs dans le cadre de conventions collectives existantes (23 %), à la réduction du volume des heures supplémentaires (21 %), à l'augmentation des temps partiels (17 %) et à l'utilisation des comptes épargne-temps (14 %) ;
- **Les entreprises allemandes ont ainsi utilisé prioritairement les outils de flexibilité interne dont elle disposait avant d'avoir recours au dispositif de chômage partiel**, comme les comptes épargne-temps. En plus d'un cadre d'orientation générale apporté par

la convention collective, il existe une véritable marge de manœuvre aménagée au niveau de l'entreprise, au sein des comités d'entreprises (*Betriebsrat*), dont le rôle est prépondérant en Allemagne.

4. Le système d'indemnisation français paraît plus complexe que le système allemand

- **Le dispositif allemand traite l'allocation de chômage partiel comme une prestation sociale** intégralement financée par l'assurance chômage, à la différence du système français dans lequel l'indemnité de chômage partiel n'est que partiellement remboursée à l'employeur par l'État, qui lui-même fait l'avance de la part financée par l'Unédic. En France et en Allemagne, la charge de trésorerie des allocations de chômage partiel pèse sur les employeurs ;
- **L'indemnisation du chômage partiel est conforme en Allemagne aux règles d'indemnisation chômage classiques.** À l'inverse, le système français d'indemnisation du chômage partiel apparaît plus complexe, tant pour le calcul de l'indemnisation que pour le partage des rôles entre financeurs (entreprises, État et Unédic) ;
- **Les coûts supportés par l'employeur paraissent plus élevés en France, si l'on exclut les coûts résiduels et les compléments conventionnels, qui peuvent être relativement élevés en Allemagne.** À l'exception du cas spécifique des salariés proches du SMIC, l'employeur français supporte un « reste à charge » plus important que son homologue allemand ;
- **La complexité du dispositif français pourrait expliquer la plus faible utilisation du dispositif dans les petites entreprises en France.**

5. Les salariés allemands et français ont globalement peu bénéficié de formations pendant leur période de chômage partiel

- **Dans les deux pays, l'indemnisation du chômage partiel n'entraîne aucune obligation de formation, ni pour l'employeur ni pour le salarié.** En outre, la période de chômage partiel est peu prévisible quant à son issue (reprise du travail à temps plein ou licenciement). Or, les formations risquent d'entraver une augmentation du temps de travail en cas de reprise de l'activité, ce qui peut expliquer une certaine réticence à leur mise en place ;
- **La période de chômage partiel n'a globalement pas été mise à profit pour accroître la formation des salariés, que ce soit en France ou en Allemagne.** En France, les raisons sont connues : le cadre juridique et la mise en œuvre sont complexes du fait du cloisonnement entre les financements de la formation professionnelle. Mais, en Allemagne, où les incitations à conjuguer chômage partiel et formation ont été renforcées pendant la crise, le même constat d'échec peut être fait : moins de 2 % des salariés en chômage partiel en 2009 suivaient une formation, et il s'agissait majoritairement de salariés qualifiés.

6. Le dispositif allemand a un coût important et un impact sur l'emploi à moyen terme incertain du fait des effets d'aubaine et de déplacement

- **Le coût apparent apparaît plus élevé en Allemagne en raison de l'utilisation plus massive du dispositif :** l'impact du dispositif de chômage partiel sur les finances publiques s'est élevé en 2009 à 4,6 Md€ en Allemagne contre 670 M€ en France, soit 7 fois plus en Allemagne qu'en France ;
- **Le coût-efficacité du dispositif peut être limité par l'effet d'aubaine,** qui intervient lorsque les subventions versées au titre du chômage partiel concernent des emplois que l'employeur aurait conservé même en l'absence d'aide. On ne dispose pas d'estimation robuste de cet effet ;
- **Les effets en termes de préservation durable de l'emploi sont difficiles à appréhender** à ce stade. En effet, le maintien du dispositif en Allemagne, alors que l'activité a redémarré, pourrait affaiblir le redéploiement de l'emploi à moyen terme du fait du maintien d'emplois non viables (effet de déplacement).

Tableau 1 : principales données concernant le chômage partiel en France et en Allemagne

	FRANCE	ALLEMAGNE
Éléments de contexte		
Recul du PIB en 2009 par rapport à 2008	-2,7 %	-4,7 %
Taux de chômage en 2009 (variation/2008)	9,4 % (+1,6 pts)	7,5% (+0,2 pts)
Population active en 2009 (en millions)	29	42
Part de l'industrie dans l'emploi total en 2007	14 %	22 %
Impact du dispositif		
Nombre de salariés en chômage partiel en 2009 (en moyenne sur l'année)	202 000	1 140 000
Nombre de salariés concernés par le chômage partiel au T2 2009 (pic de la crise)	248 000	1 440 000
Part des salariés concernés / total population salariée		
- en 2009	1,01 %	3,36 %
- en 2007	0,05 %	0,2 %
Durée moyenne des périodes de chômage partiel en 2009	7,9 semaines	5 mois
Coût pour les finances publiques en 2009 ⁸⁶ (en milliards)	0,7	4,6
- dont charges directes (indemnisation)	0,36 ⁸⁷ (54%)	3 (65 %)
- dont pertes de cotisations sociales	0,31 (46%)	1,6 (35 %)
Existence d'autres modes de rétention de main d'œuvre		
Clauses de réduction du temps de travail prévues dans les accords collectifs	NON	OUI obligatoire (sauf pendant la crise) avant mise en œuvre du chômage partiel
- dont déstockage des Comptes-Épargne-Temps (CET) et des congés		
Renforcement du dispositif pendant la récession	Création de l'APLD	Extension
Générosité du dispositif		
Taux de couverture (en pourcentage du salaire net)	75 % (chômage partiel classique) / 90 % (APLD) (au-dessus du salaire minimal impérativement)	60 % à 67 % conformément aux règles d'indemnisation chômage (+ éventuel complément de l'employeur prévu dans l'accord collectif)
Durée d'indemnisation maximale	6 semaines (chômage partiel classique) 12 mois (APLD)	12 mois (2008) / 24 mois (2009) 18 mois (2010) / 12 mois (2011)
Prise en charge des cotisations sociales	exonération totale	50 % les 6 premiers mois (100 % à partir du 7 ^e mois ou si salarié en formation)
Origine du financement public	État / Unédic	Agence fédérale de l'emploi
Obligations		
Formation obligatoire	NON (entretien de formation seulement pour l'APLD)	NON
Interdiction de licencier	NON (chômage partiel classique) / OUI (APLD)	NON

Sources : OCDE, Cour des Comptes, IAB.

⁸⁶ Sources : Cour des comptes, OCDE, IAB.

⁸⁷ Une autre évaluation réalisée dans le cadre de la *Peer Review* d'automne 2010 du *Mutual Learning Programme* (voir note de bas de page n°92) indique un coût de 329 M€ avec un coût moyen de 4,2 € par heure indemnisée.

Quelques éléments d'analyse sur les dispositifs de chômage partiel en France et en Allemagne

Le dispositif de chômage partiel (ou activité partielle) est un dispositif public qui permet aux entreprises rencontrant des difficultés en raison de la conjoncture économique ou de certains événements particuliers (difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie, sinistres ou intempéries exceptionnels, etc.) d'associer à une réduction temporaire de leur activité une diminution du temps de travail de leurs salariés et de leurs rémunérations. Pendant la période de chômage partiel, les contrats de travail sont maintenus mais temporairement suspendus avec, pour les salariés, une garantie de revenu partiellement prise en charge par un subventionnement public des heures chômées.

Ce dispositif poursuit un double objectif de flexibilité et de protection de l'emploi. Il vise en effet à éviter les licenciements économiques, plus précisément les licenciements « excessifs », *i.e.* les licenciements en période de récession de salariés dont l'emploi est viable sur le long terme. Il semble avoir joué un rôle important dans la capacité de l'Allemagne à contenir son taux de chômage durant la crise de 2008-2009, alors que son utilisation en France est apparue plus modeste.

Cette partie vise à comparer les dispositifs de chômage partiel dans les deux pays en se concentrant sur leurs effets pendant la crise (description détaillée des dispositifs en annexe)⁸⁸. Après avoir exposé quelques éléments de contexte, elle examinera différentes pistes d'interprétation de la différence d'intensité dans le recours au chômage partiel pendant la crise : l'importance du choc, la structure de l'économie (poids de l'industrie, degré de dépendance à la demande extérieure), la situation sur le marché du travail avant la crise, la complexité/simplicité des dispositifs quant aux schémas de financement et à la répartition des rôles entre pouvoirs publics, syndicats et entreprises. Elle s'intéressera ensuite à l'articulation entre le chômage partiel et les autres instruments de flexibilité (interne et externe à l'entreprise) qui ont joué un rôle pour amortir le choc conjoncturel et préserver l'emploi pendant la crise

9.1 Recours massif au chômage partiel en Allemagne, plus modeste en France

9.1.1 Montée en puissance du dispositif à l'arrivée de la crise

Des dispositifs de chômage partiel préexistaient à la crise dans les deux pays et ont été adaptés au moment de la récession. L'Allemagne a renforcé son dispositif, essentiellement à travers l'assouplissement des conditions d'éligibilité, l'allongement de la durée maximale d'indemnisation et la réduction du coût pour l'employeur. La France a créé en 2009 un nouveau dispositif, l'activité partielle de longue durée (APLD), venant compléter celui du chômage partiel « classique », permettant principalement une meilleure indemnisation pour les salariés. L'APLD est par ailleurs associée à de nouvelles obligations légales pour l'employeur : le maintien des salariés dans l'emploi (pendant une période égale au double de la durée de la convention APLD) et l'organisation d'un entretien avec le salarié consacré aux possibilités de formation.

Ces réformes ont eu pour conséquence un recours plus important au chômage partiel à l'arrivée de la crise, surtout en 2009 (Tableau 2). Ainsi, la part des salariés concernés par ces dispositifs est en nette augmentation entre 2007 et 2009 dans les deux pays, avec un accroissement plus fort en Allemagne (+3,2 points entre 2007 et 2009, contre +1 point en France).

⁸⁸ Voir l'annexe pour une description détaillée des dispositifs français et allemand de chômage partiel. La présente étude se focalise sur les éléments pertinents pour l'exercice de comparaison.

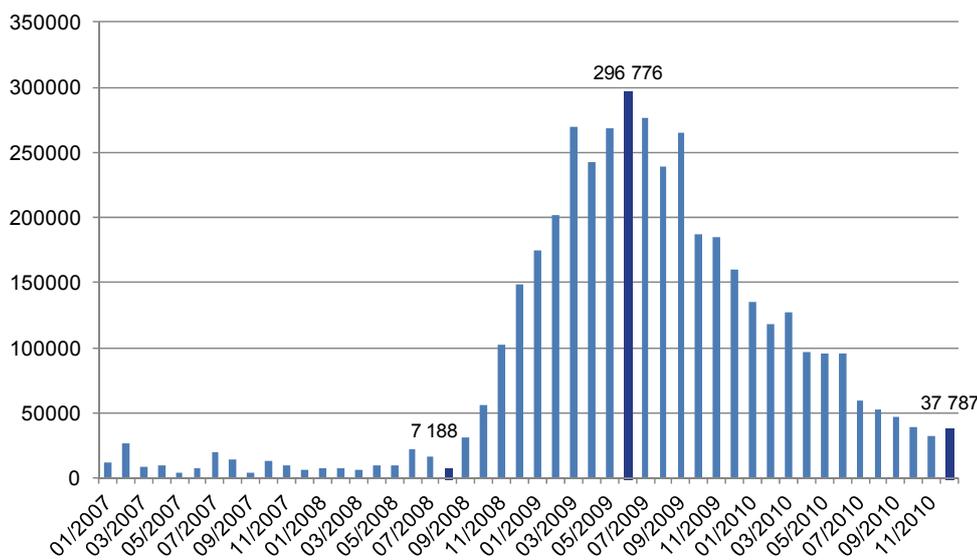
Tableau 2 : nombre annuel moyen de salariés participant à un dispositif de chômage partiel en pourcentage du nombre total de salariés

	2007	2008	2009	2010
France	0,05 %	0,15 %	1,01 %	0,34 %
Allemagne	0,20 %	0,30 %	3,36 %	1,47 %

Sources : Dares, Bundesagentur für Arbeit, Eurostat, calculs DG Trésor.

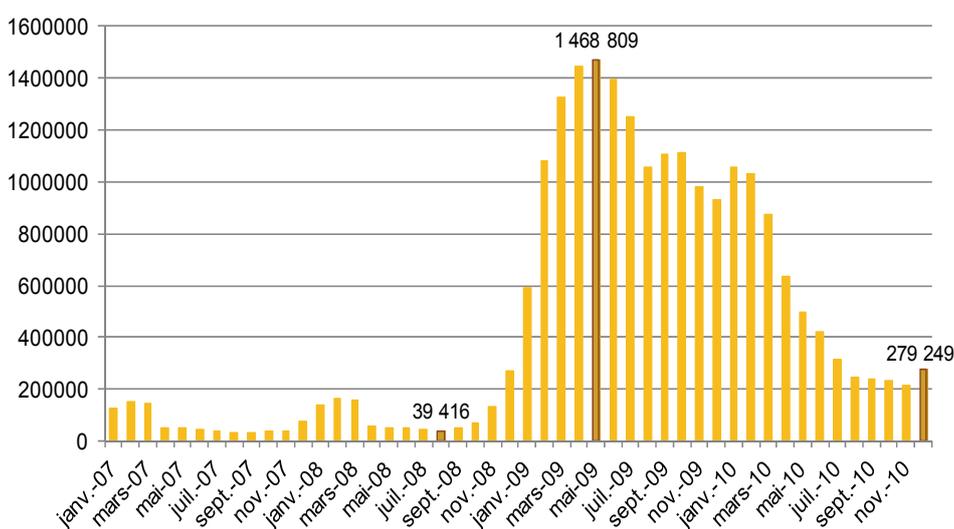
Le nombre des salariés concernés par le dispositif a été six fois supérieur en Allemagne avec 1,2 million de salariés au chômage partiel, en moyenne, en 2009, contre 0,23 million en France sur la même période. Au 2^e trimestre 2009, pic de la crise, 1,44 million de salariés allemands étaient au chômage partiel, contre 0,27 million en France⁸⁹.

Graphique 1 : nombre de salariés en chômage partiel en France entre 2007 et 2010 (données mensuelles)



Source : Dares (DGEFP – Extrait Sinapse juillet 2011 - et calculs Dares).

Graphique 2 : nombre de salariés en chômage partiel en Allemagne entre 2007 et 2010 (données mensuelles)



Source : Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Januar 2009 & Dezember 2011.

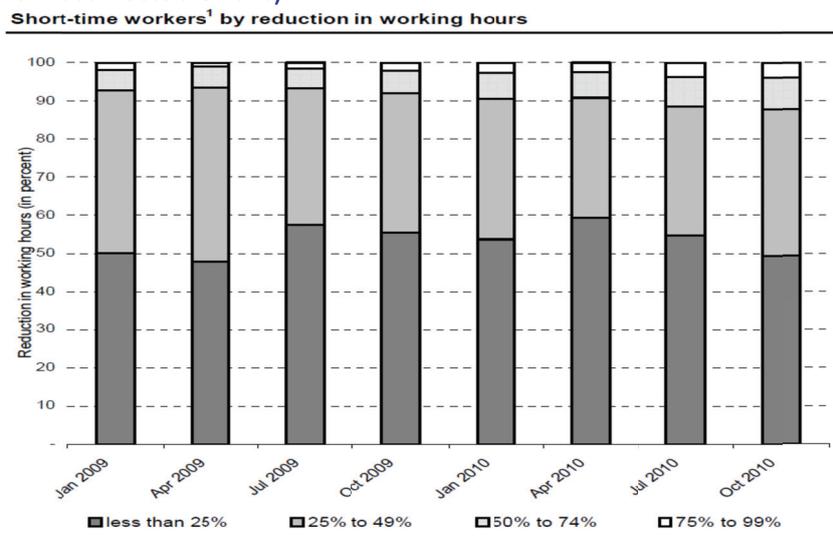
⁸⁹ Tous les chiffres avancés pour la France proviennent de la Dares (publication Dares Analyses n°004 de janvier 2012, sur la base d'une extraction Sinapse (DGEFP) en juillet 2011) et, pour l'Allemagne, de l'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*), sauf indications contraires indiquées au fil de l'étude.

9.1.2 Caractéristiques du recours au chômage partiel pendant la crise

Au plus fort de la crise, dans les deux pays, le chômage partiel a été principalement utilisé par les grandes entreprises, essentiellement dans le secteur de l'industrie. En Allemagne, une entreprise allemande sur cinq parmi les entreprises de plus de 500 salariés était affectée par le chômage partiel⁹⁰. Les trois quarts des salariés en chômage partiel en 2009 l'ont été dans l'industrie, principalement dans le secteur de la métallurgie (223 000 sur les 1,2 millions de salariés concernés en 2009), dans la construction mécanique (191 000) et dans le secteur automobile (165 000)⁹¹. En France, sur la période 2007-2010, les établissements de plus de 500 salariés ont consommé un peu plus d'un tiers des heures de chômage partiel (36 %). L'industrie a utilisé 84 % des heures de chômage partiel entre 2007 et 2010, principalement dans l'automobile (27 % des heures consommées entre 2007 et 2010).

La réduction moyenne d'heures travaillées par salarié est similaire dans les deux pays, soit environ un tiers du temps de travail. En Allemagne, la réduction moyenne d'heures par salarié en chômage partiel est restée stable pendant la crise, autour de 30 %. La moitié des salariés concernés par un épisode de chômage partiel pendant la crise a vu son temps de travail réduit d'un quart et un sur dix a connu une réduction de plus de la moitié de son temps normal de travail (Graphique 3). En France, le rapport entre nombre d'heures consommées et nombre de salariés concernés est comparable : les salariés en chômage partiel en 2009 ont connu une réduction de leur durée hebdomadaire de travail de 12 heures en moyenne, soit environ un tiers de leur temps de travail⁹². En outre, sur la période 2007-2010, un salarié ayant fait du chômage partiel au cours d'un mois donné a connu en moyenne une réduction d'activité de 30 heures au titre du dispositif, avec de plus fortes réductions horaires mensuelles dans les établissements de moins de 20 salariés (40 heures de chômage partiel par mois, en moyenne, entre 2007 et 2010)⁹³.

Graphique 3 : répartition des salariés en chômage partiel en fonction de la réduction de leur temps de travail en Allemagne (janvier 2009 - octobre 2010)



¹ Short-time work due to a temporary, cyclical drop in demand.
Sources: Federal Employment Agency, own calculations.

Source : Bundesagentur für Arbeit, repris par Brenke, Rinne & Zimmermann (2011)⁹⁰.

⁹⁰ Source : Brenke K., U. Rinne et K. F. Zimmermann (2011), "Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession", IZA Discussion Paper, No. 5790, juin 2011. Début 2011, 33,1 % des salariés au chômage partiel travaillaient dans une entreprise de moins de 20 salariés, contre 11,6 % dans un établissement de plus de 500 salariés. Au 1^{er} trimestre 2009, 44,5 % des salariés au chômage partiel travaillaient dans un établissement de plus de 500 salariés.

⁹¹ Source : Service économique de l'ambassade de France à Berlin.

⁹² Source : Odile Chagny (2010), "From Partial Unemployment to Partial Activity: The Story of a Very Typical French Lady", Mutual Learning Programme, Host Country Discussion Paper – France, Autumn Peer Reviews on Employment measures to tackle the economic schemes and Short Time Working Arrangements / Partial Activity Schemes, Septembre 2010.

⁹³ Source : Calavrezo O. et F. Lodin (2012), *op. cit.* La Dares avance ce chiffre en calculant le rapport entre le nombre d'heures consommées et le nombre de salariés concernés.

La durée moyenne d'un épisode de chômage partiel serait au moins deux fois plus longue pour les salariés allemands que pour les salariés français. En moyenne, les salariés allemands connaissent une période de chômage partiel d'environ 5 mois. Toutefois, pour deux tiers de ces salariés, l'épisode de chômage partiel ne dépasse pas 4 mois⁹⁴. En France, la durée moyenne d'un épisode de chômage partiel est inférieure à 8 semaines⁹⁵. La durée légale maximale de recours au dispositif de chômage partiel peut en partie expliquer cette différence (jusqu'à 24 mois en Allemagne en 2009, contre un maximum de 12 mois en France).

9.1.3 Davantage de salariés en chômage partiel après la crise qu'avant

Dans les deux pays, le recours au chômage partiel était, fin 2010, nettement supérieur à celui d'avant crise, plus particulièrement en Allemagne. On comptait près de 20 % de salariés allemands au chômage partiel fin 2010 par rapport au pic atteint au printemps 2009, contre 3 % à l'été 2008. En France, la proportion fin 2010 était près de 15 %, contre 2 % à l'été 2008 (Tableau 3).

On observe toutefois que le recul du dispositif a été beaucoup plus rapide en France qu'en Allemagne (31 millions d'heures consommées en France au 3^e trimestre 2009, 3,6 millions au 4^e trimestre 2010). Début 2010, l'Allemagne comptait encore plus d'un million de salariés en chômage partiel (soit près de trois quarts du niveau record de mai 2009), contre moins de 135 000 salariés en chômage partiel en France (soit moins de la moitié du niveau record de juin 2009).

Tableau 3 : nombre de salariés au chômage partiel (indice 100 au pic de la crise)

	Août 2008	Pic (T2 2009)*	Janvier 2010	Décembre 2010
France	2	100	46	13
Allemagne	3	100	72	19

* Le pic du nombre de salariés au chômage partiel a été atteint en France en juin 2009, en Allemagne en mai 2009.

Sources : Dares, Bundesagentur für Arbeit, calculs DG Trésor.

Après la crise, en Allemagne, l'utilisation du chômage partiel s'est progressivement davantage concentrée dans les petites entreprises, alors qu'il reste concentré dans les grands établissements en France. Début 2011, un salarié en chômage partiel sur trois travaillait dans une petite entreprise en Allemagne (un sur huit dans une grande entreprise), proportion qui n'était que de un sur dix au 2^e trimestre 2009. En France, le chômage partiel reste particulièrement développé dans les grandes entreprises⁹⁶.

Les premiers éléments de bilan suggèrent qu'il y a une hausse du chômage partiel de longue durée en Allemagne depuis la crise (Graphique 4). Même si le nombre de salariés en chômage partiel baisse depuis le pic de 2009, la part des salariés qui ont expérimenté une baisse de leur volume horaire sur une longue période augmente. Ainsi, à l'automne 2010, environ 60 % des salariés en chômage partiel l'étaient depuis plus d'un an, un sur trois depuis plus de 18 mois. Ce renforcement du chômage partiel de longue durée est particulièrement visible dans l'industrie, notamment la métallurgie et l'industrie mécanique, l'automobile et la fabrication de composants électriques et électroniques.

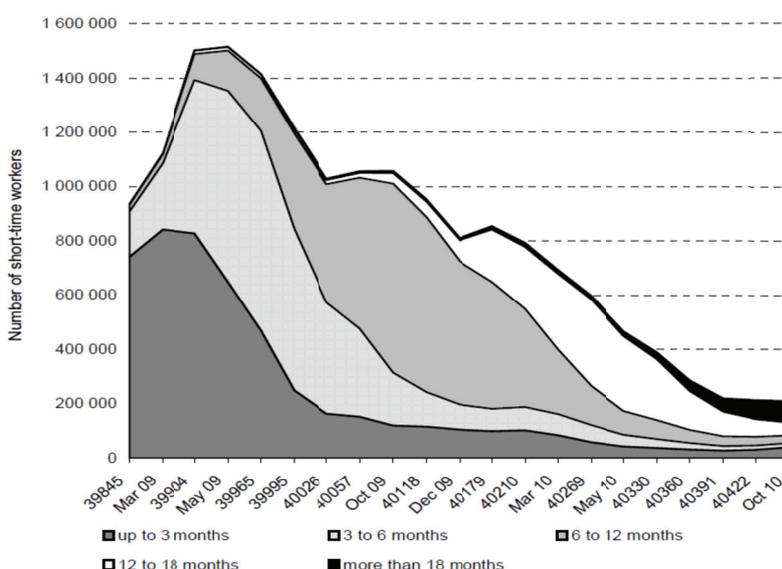
⁹⁴ Source : Scholz T., C. Sprenger & S. Bender (2011), "Kurzarbeit in Nürnberg - Beruflicher Zwischenstopp oder Abstellgleis?", IAB-Kurzbericht 15/2011. Cette étude ne porte que sur la région de Nuremberg mais est la seule étude, à notre connaissance, à estimer la durée moyenne d'un épisode de chômage partiel en Allemagne.

⁹⁵ Source : Odile Chagny (2010), *op. cit.*

⁹⁶ Source : DGEFP, extraction Silex du 2 janvier 2012. Champ : France entière, hors convention FNE et APLD. Concernant les montants financiers autorisés de chômage partiel, 60 % concernent les établissements de plus de 250 salariés au dernier trimestre 2008. Bien que cette proportion diminue au profit d'établissements de plus petite taille, les établissements de plus de 250 salariés ne comptant plus que pour 30 % des montants autorisés au dernier trimestre 2010, les établissements de moins de 20 salariés ne concentrent que 16 % des montants autorisés sur la période 2008-2011.

Graphique 4 : nombre de salariés en chômage partiel en fonction de la durée de l'épisode de chômage partiel en Allemagne (2009-2010)

Number of short-time workers¹ by duration of short-time work



¹ Short-time work due to a temporary, cyclical drop in demand.

Sources: Federal Employment Agency, own calculations.

Source : Bundesagentur für Arbeit, repris par Brenke, Rinne & Zimmermann (2011)⁹⁰.

9.1.4 Le coût global du dispositif est près de dix fois supérieur en Allemagne

En prenant en compte les dépenses directes (allocations de chômage partiel financées par l'État et l'Unédic en France, par l'assurance chômage en Allemagne) et les dépenses indirectes (baisse de recettes de cotisations sociales dues aux exonérations de cotisations sociales sur les indemnités de chômage partiel), l'impact du dispositif de chômage partiel sur les finances publiques s'est élevé entre 2007 et 2010 à 9,5 Md€ en Allemagne, contre 1,1 Md€ en France⁹⁷.

Tableau 4 : impact des dispositifs de chômage partiel sur les finances publiques en France et en Allemagne⁹⁸

	FRANCE		ALLEMAGNE	
2009	670 M€		4 600 M€	
	Allocations 360 M€ (État : 320 ; Unédic : 40)	Perte cot. soc. 310 M€	Allocations 3 000 M€	Perte cot. soc. 1 600 M€
2010	410 M€		3 100 M€	
	Allocations 325 M€ (État : 280 ; Unédic : 45)	Perte cot. soc. 85 M€	Allocations 1 700 M€	Perte cot. soc. 1 400 M€

Sources : DARES, Cour des comptes, rapports annuels de l'Agence fédérale de l'emploi, calculs DG Trésor.

⁹⁷ Source : Chagny et Rémond (2012).

⁹⁸ Sources : pour l'Allemagne : rapports annuels de l'Agence fédérale de l'emploi 2009 et 2010 ; pour la France : Rapport de la Cour des comptes – février 2011. Le rapport de la Cour des comptes avance le chiffre de 6 Md€ comme coût global pour les finances publiques en Allemagne en 2009. Toutefois, nous retenons le dernier chiffre publié par l'Agence fédérale de l'emploi allemande (4,6 Md€), confirmé par le Service économique de l'ambassade de France à Berlin. Nous retenons cependant l'évaluation pour la France de l'impact des exonérations de cotisations sociales faite par la Cour, soit une perte minimale de 3,34 € par heure travaillée. La Cour estime le coût à 260,5 M€ minimum pour les 78 millions d'heures indemnisées en 2009 en France. Pour 2009 et 2010, nous retenons respectivement 92,3 et 26,1 millions d'heures indemnisées sur la base des données plus récentes de la Dares (janvier 2012).

9.2 Facteurs explicatifs au différentiel d'intensité du recours au chômage partiel entre les deux pays

9.2.1 Le choc sur la demande plus important en Allemagne

Le choc conjoncturel a été beaucoup plus prononcé en Allemagne qu'en France au cours de l'année 2009 : le PIB allemand a reculé de -5,1 % contre -2,7 % en France. Parallèlement, le taux de chômage n'a pratiquement pas augmenté en Allemagne, passant seulement de 7,5 % en 2008 à 7,8 % en 2009 (+0,3 point), quand le taux français augmentait sur la même période de 7,8 % à 9,5 % (+1,7 point)⁹⁹. Le principal élément avancé pour expliquer ce faible impact de la crise économique sur l'emploi en Allemagne est la plus forte flexibilité interne au sein des entreprises (réduction du temps de travail, baisse des salaires), notamment grâce au dispositif de chômage partiel. Mais les caractéristiques du choc apportent aussi des éléments d'explication au recours plus modeste au chômage partiel en France.

La France a connu un choc de moindre ampleur, du fait du jeu des stabilisateurs automatiques et de la meilleure résistance de la demande intérieure, ce qui s'est traduit par un moindre recours à des dispositifs publics de soutien tel que le chômage partiel. Parallèlement, la crise de 2008-2009, qui s'est manifesté par une forte baisse de la demande étrangère, a affecté plus fortement l'économie allemande du fait de son modèle économique tourné vers le commerce extérieur.

Les secteurs exportateurs ont été les premiers touchés par la récession, et donc l'industrie, principal secteur ayant eu recours au chômage partiel pendant la crise (trois quarts des salariés allemands concernés par le chômage partiel en 2009 l'ont été dans l'industrie¹⁰⁰). Or, l'Allemagne dispose d'un secteur industriel plus développé que la France, avec une part de l'industrie dans l'emploi salarié total de 22 %, contre seulement 14 % en France¹⁰¹.

9.2.2 Situation des entreprises allemandes à l'aube de la crise : bonne situation financière mais goulots d'étranglement sur la main d'œuvre qualifiée

La situation des entreprises allemandes à l'aube de la crise explique sans doute pour partie la bonne résistance de l'emploi. Leur bonne situation financière, constituée pendant la phase de forte croissance précédant la crise, leur aurait fourni des marges de manœuvre, en réduisant leur taux de marge, leur permettant de garder leurs salariés en emploi malgré la baisse d'activité (Ziemann, 2010).

La rareté relative de la main d'œuvre qualifiée dès avant la crise, notamment dans les secteurs les plus exportateurs, permet également d'expliquer la forte rétention de main d'œuvre pendant la récession, les entreprises estimant préférable de garder leurs salariés plutôt que de se retrouver dans l'incapacité de répondre à la demande, une fois la reprise amorcée¹⁰². Ces goulots d'étranglement devraient continuer à se resserrer à plus long terme en raison des évolutions démographiques tendanciennes allemandes peu dynamiques (Bosch, 2010 ; Möller, 2010).

⁹⁹ Source : Eurostat.

¹⁰⁰ Source : Brenke *et al.* (2011), *op. cit.*

¹⁰¹ Source : Eurostat. En 2007, l'industrie manufacturière employait en France 3,6 millions de salariés, contre 7,2 millions en Allemagne, soit exactement 50 %. Or, l'emploi est plus stable dans l'industrie que dans les services (taux de rotation de la main d'œuvre de 11,6 % contre 32,8 % dans les services - Cochard *et al.*, 2010), ce qui incite plus à la rétention de main d'œuvre et donc à recourir au chômage partiel.

¹⁰² Bosch (2010) évalue que, compte tenu des versements moyens en cas de licenciement et des frais de recrutement de travailleurs qualifiés, le licenciement de 1 million de travailleurs durant la crise et le réembauchage d'un nombre correspondant de travailleurs après la crise auraient coûté aux entreprises 44 M€ au total (coût de licenciement moyen évalué à 12 000 € et coût d'embauche à 32 000 € par salarié qualifié). En revanche, le chômage partiel leur aurait coûté 5 M€ au total, selon certaines estimations (Bach et Spitznagel, 2009a).

9.2.3 La relative complexité du dispositif français, source de sa moindre attractivité pour les employeurs

Les obligations associées à la mise en place de l'activité partielle peuvent apparaître plus contraignantes pour les employeurs en France. Le dispositif français d'APLD prévoit deux obligations pour les employeurs : maintien en emploi et organisation d'un entretien de formation¹⁰³. Ces obligations expliquent sans doute que les conventions APLD ne constituent que 10 % des demandes de mise en chômage partiel. En Allemagne, tous les engagements de l'employeur vis-à-vis de ses salariés, qu'il s'agisse de formation, de maintien de l'emploi à moyen terme, de compensation de la perte de salaire au-delà de l'allocation de chômage partiel, résultent d'un dialogue social qui prend en compte la situation économique de l'entreprise. Ainsi, le rôle central joué par les partenaires sociaux permet qu'aucune garantie de maintien en emploi ni obligation de formation ne figurent dans la loi, puisqu'elles ont vocation à être négociées dans le cadre de l'accord collectif.

Le délai administratif lié à l'autorisation préalable a pu affaiblir la réactivité du dispositif français relativement à l'Allemagne pendant la crise, mais il a été supprimé en mars 2012. La procédure française imposait un délai minimum de vingt jours, correspondant au délai d'instruction de la demande d'autorisation préalable, avant qu'une entreprise puisse avoir recours au chômage partiel. Toutefois, suite au sommet social du 18 janvier 2012, l'autorisation administrative préalable pour le recours au chômage partiel a disparu¹⁰⁴. En Allemagne, un accord collectif est nécessaire pour pouvoir recourir au dispositif de chômage partiel, mais cela ne semble pas être source de complexité, notamment du fait de la tradition de la cogestion¹⁰⁵.

Un autre aspect qui traduit la complexité du système français concerne le système d'indemnisation. Le dispositif allemand traite l'allocation de chômage partiel comme une prestation sociale, versée au salarié sur la base du régime d'indemnisation chômage classique et intégralement financée par l'assurance chômage. En France, l'indemnité légale de chômage partiel n'est que partiellement remboursée à l'employeur par l'État¹⁰⁶, qui lui-même fait l'avance de la part financée par l'Unédic, et varie en fonction du dispositif utilisé (chômage partiel ou APLD), de la taille de l'établissement et du nombre d'heures consommées.

À titre illustratif, le tableau suivant expose quelques cas types. Le fait que, en France, l'indemnité légale soit forfaitaire et non proportionnelle au revenu, comme en Allemagne, a pour conséquence d'aboutir à quelques situations paradoxales où le reste à charge pour l'employeur s'annule, voire est négatif (gain net pour l'employeur).

¹⁰³ Aucun dispositif d'évaluation n'a été organisé lors de la création de l'APLD : originalité du dispositif, l'obligation faite aux entreprises de conserver dans l'emploi les salariés aidés pendant une durée double de la convention n'a fait l'objet d'aucun suivi centralisé par le ministère chargé du travail et de l'emploi (Cour des comptes, 2011).

¹⁰⁴ Le décret n°2012-341 du 9 mars 2012 a modifié les dispositions du code du travail relatives aux conditions d'attribution de l'allocation spécifique de chômage partiel ; ce texte réglementaire supprime la demande d'indemnisation que devait solliciter l'employeur auprès du préfet préalablement à la mise au chômage partiel de ses salariés.

¹⁰⁵ En droit allemand, le conseil d'établissement (*Betriebsvereinbarung*) dispose de pouvoirs très étendus : le règlement intérieur est codécidé, le conseil d'établissement doit approuver les horaires, le recours aux heures supplémentaires et au chômage partiel, et peut, dans des hypothèses définies par la loi, s'opposer aux embauches et (quoique le mécanisme ne soit pas celui d'un droit de veto) aux licenciements, etc.

¹⁰⁶ Les demandes de remboursement sont adressées mensuellement par les entreprises ayant effectivement réduit la durée travaillée de leurs salariés.

Tableau 5 : reste à charge pour l'employeur français par heure chômée en fonction de la rémunération du salarié, de la taille de l'entreprise, du dispositif choisi et du nombre d'heures chômées

		1 Smic		1,5 Smic		2 Smic		3 Smic	
		Part employeur		Part employeur		Part employeur		Part employeur	
		En €/heure chômée	En % de l'indemnisation du chômage partiel	En €/heure chômée	En % de l'indemnisation du chômage partiel	En €/heure chômée	En % de l'indemnisation du chômage partiel	En €/heure chômée	En % de l'indemnisation du chômage partiel
CP classique	Effectif <= 250	3,4	50 %	4,5	54 %	7,2	65 %	12,8	61 %
	Effectif > 250	3,7	54 %	5,0	60 %	7,7	70 %	13,3	64 %
APLD < ou = 50h	Effectif <= 250	1,5	21 %	4,6	45 %	8,1	58 %	15,0	72 %
	Effectif > 250	2,0	28 %	5,1	50 %	8,6	62 %	15,5	75 %
APLD > 50h	Effectif <= 250	-0,5	-7 %	2,6	25 %	6,1	44 %	13,0	63 %
	Effectif > 250	0,0	0 %	3,1	30 %	6,6	48 %	13,5	65 %

Lecture : dans une entreprise de moins de 250 salariés sans convention APLD, il en coûte à l'employeur 3,4 € par heure chômée pour un salarié au Smic. Dans ce cas de figure, l'employeur contribue à hauteur de 50 % de l'indemnité de chômage partiel versée au salarié, le reste étant à la charge des pouvoirs publics.

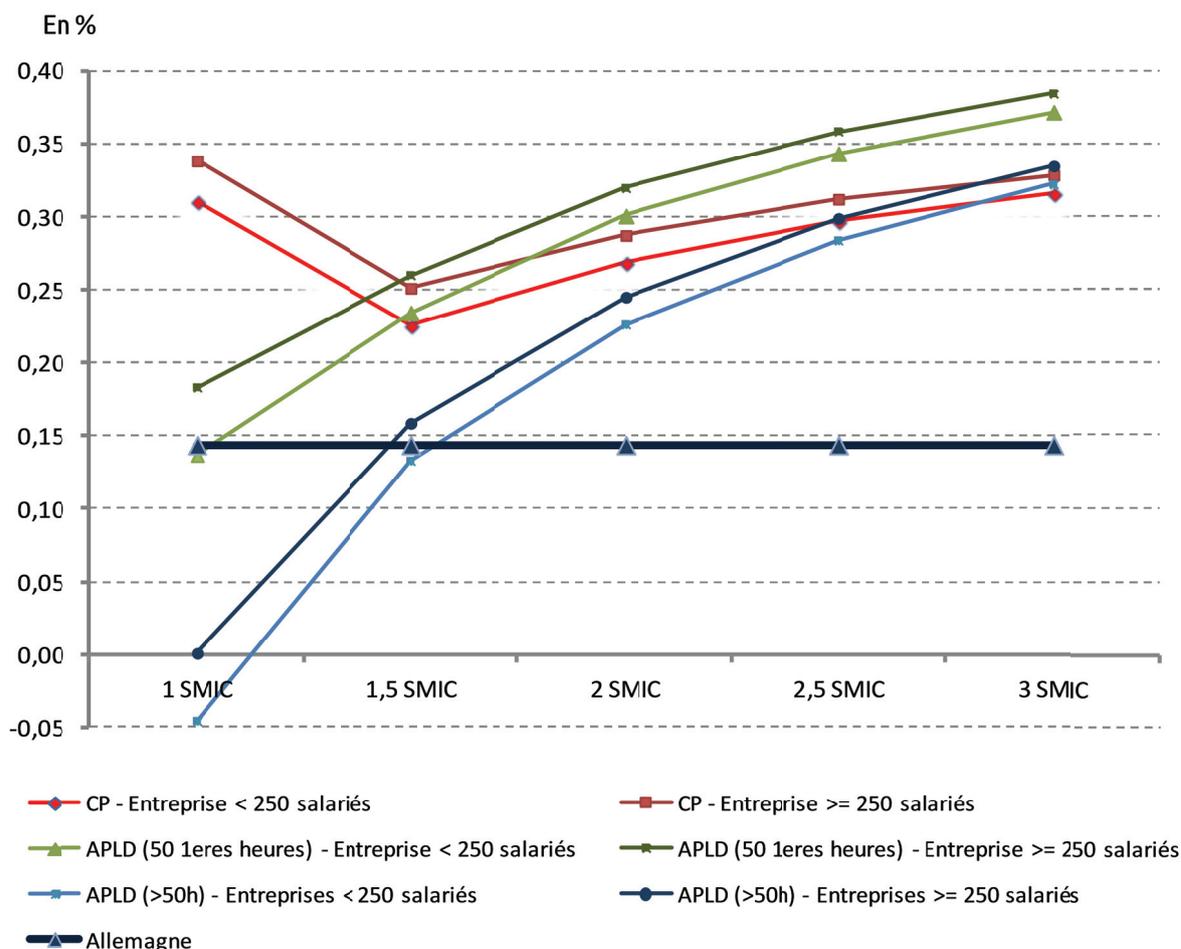
Remarque : est ici pris en compte le coût maximal pouvant être supporté par l'employeur, dans la mesure où l'État peut, dans certains cas, prendre en charge une partie de l'allocation complémentaire (d'après l'article L. 3232-8), bien que cette prise en charge par l'État soit rarement effective.

Sources : DGEFP, DG Trésor.

Les coûts supportés par l'employeur paraissent plus élevés en France, si l'on exclut les coûts résiduels et les compléments conventionnels qui peuvent être relativement élevés en Allemagne. Du point de vue légal, depuis 2009, l'employeur allemand n'a à sa charge qu'une partie des cotisations sociales patronales (14,4 %) pendant les 6 premiers mois de chômage partiel¹⁰⁷. Si le salarié participe à une formation, et à partir du 7^e mois (même sans formation), l'exonération de charges sociales est totale. Le graphique ci-dessous montre que l'employeur français a toujours un « reste à charge » plus important que son homologue allemand, à l'exception du cas spécifique des salariés proches du SMIC et pour les heures chômées au-delà de la 50^e heure dans le cadre du dispositif d'APLD. Les récentes réformes en France vont dans le sens d'un allègement de ce coût de l'employeur au travers d'une augmentation de la participation des pouvoirs publics et dans le sens d'une simplification du dispositif avec une prise en charge par l'Unédic dès la première heure chômée.

¹⁰⁷ Les cotisations sociales sont supportées, en Allemagne, à égalité entre employeur et salarié (sauf pour l'assurance accident du travail) et l'employeur est responsable du paiement des cotisations patronales et salariales (39 %). Dans le cas du chômage partiel, les cotisations salariales (19,33 %) sont prises en charge par l'Agence fédérale pour l'emploi depuis 2009, la cotisation à l'assurance chômage (1,4 %) n'est pas due et la part patronale restante est calculée sur la base de 80 % du montant de la rémunération accordée au salarié en chômage partiel, soit 14,4 %. Mais cela représente partiellement les coûts réellement supportés par les employeurs.

Graphique 5 : reste à charge pour l'employeur par heure chômée en France et en Allemagne pendant la crise (hors coûts résiduels et compléments conventionnels)



Lecture : dans une entreprise de plus de 250 salariés sans convention APLD, l'employeur supporte 34 % du coût du travail pour un salarié au Smic (une heure chômée coûte 34 % du coût d'une heure travaillée). En Allemagne, le coût résiduel des employeurs est de 14,4 % (hors avantages conventionnels) et n'augmente pas avec le salaire.

Source : DG Trésor.

Cette comparaison ne tient pas compte des coûts résiduels (jours fériés, congés maladie, autres composantes de rémunération conventionnelles type primes, intéressement, retraite complémentaire d'entreprise), qui existent dans les deux pays dans des proportions difficilement évaluables et comparables. Une étude de l'IAB (Bach et Spitznagel, 2009) estime ces coûts résiduels pour l'Allemagne (*Remanenzkosten*) à 35 % des coûts salariaux, en cas de paiement partiel des cotisations, et à 24 % en cas d'exonération totale de cotisations, en prenant en compte l'ensemble des éléments de rémunération (congés payés, primes négociées conventionnellement, etc.). Nous ne disposons pas d'estimations de l'impact de ces compléments salariaux français sur les coûts résiduels, mais cela pourrait conduire à nuancer l'analyse ci-dessus.

Du point de vue des salariés, le dispositif français semble plus généreux, si l'on ne tient pas compte des compléments conventionnels versés en Allemagne. Le salarié français est rémunéré *a minima* à hauteur de 60 % de son salaire brut, soit environ 75 % de son salaire net, contre un *maximum* de 67 % du salaire net pour un salarié allemand avec enfant¹⁰⁸. Le dispositif français paraît dès lors plus généreux. On ne peut toutefois pas conclure de façon tranchée sur la générosité comparée des dispositifs, dans la mesure où il existe en Allemagne des compléments

¹⁰⁸ Cf. annexe pour les détails du système d'indemnisation du chômage partiel. Contrairement à la France, qui garantit une rémunération mensuelle minimale (RMM), l'Allemagne ne dispose pas de minimum légal et propose une indemnisation légale calquée sur l'allocation chômage classique : 60 % ou 67 % du salaire net, hors compléments conventionnels, contre environ entre 75 % et 90 % du salaire net France (hors RMM, où 100 % du Smic net est garanti).

salariaux de nature conventionnelle, qui prévoient une prise en charge, partielle ou totale, du différentiel par l'employeur entre l'indemnisation légale du chômage partiel et le salaire net de référence. Dans la métallurgie et les industries chimiques par exemple, un accord a été conclu pour plafonner l'allocation à 90 % du salaire net antérieur (source : Bosch, 2010), ce qui amène l'indemnisation allemande au niveau de l'APLD française.

Un dernier élément de complexité du dispositif français concerne la difficile articulation entre chômage partiel et formation. Indépendamment du dispositif mis en place, il existe une première difficulté liée au fait que les formations nécessitent une planification des besoins, alors qu'une période de chômage partiel a, par nature, une durée incertaine. De fait, en Allemagne, malgré les incitations (exonérations de cotisations), moins de 10 % des salariés en chômage partiel en 2009 ont suivi une formation¹⁰⁹. Un obstacle supplémentaire est lié, en France, au cadre juridique de la formation professionnelle, qui aboutissait à une situation paradoxale : alors même que l'APLD incite à la formation, les heures chômées ne pouvaient être mises à profit pour mettre en œuvre le plan de formation¹¹⁰. Le décret du 7 février 2012 autorise désormais tout type de formation pendant les heures chômées (dans le cadre de l'APLD uniquement) et impose le maintien du salaire de référence si le salarié en chômage partiel s'engage dans une formation. Toutefois, la formation pendant un épisode de chômage partiel reste, pour l'essentiel, à la charge de l'employeur en France, alors qu'elle est, partiellement voire totalement, prise en charge par un subventionnement public en Allemagne¹¹¹.

9.2.4 L'utilisation des instruments de flexibilité interne privilégiée en Allemagne

La flexibilité interne est fortement ancrée dans la culture allemande. Depuis l'accord modèle de Volkswagen, qui, lors de la récession du début des années 1990, a combiné réduction de la durée du travail et baisse des salaires pour éviter les licenciements, il est courant en Allemagne que les contrats de travail négociés collectivement dans le cadre de conventions collectives définissent une tranche horaire en deçà et au-delà de la semaine de travail normale, dans laquelle les employeurs peuvent modifier les heures de travail, tout en ajustant le salaire horaire. Le temps de travail est ainsi devenu un objet de négociation au niveau de l'entreprise¹¹² : le maintien de l'emploi est négocié en échange d'une plus grande flexibilité accordée à l'employeur. Les entreprises allemandes ont ainsi utilisé prioritairement un ensemble d'outils de flexibilité interne avant d'avoir recours au dispositif de chômage partiel. La loi les y incitait, dans la mesure où le déstockage des comptes épargne-temps et des congés est en principe obligatoire avant tout accord relatif à la mise en place du chômage partiel. Cette disposition a toutefois été supprimée pendant la crise mais reste fortement ancrée dans la culture¹¹³. Ainsi, le chômage partiel n'explique que 25 % des 3,8 % de baisse des heures travaillées par tête en Allemagne entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 3^e trimestre 2009¹¹⁴ (Tableau 6). Le reste correspond essentiellement à

¹⁰⁹ Calculs DG Trésor sur la base des données de l'Agence fédérale pour l'emploi (Bundesagentur für Arbeit (2010), "Geförderte Qualifizierung während Kurzarbeit", décembre 2010). En 2009, 112 231 salariés en chômage partiel ont bénéficié d'une formation qualifiante en Allemagne (53 067 salariés en 2010).

¹¹⁰ Cf. article L.5122-1 du Code du travail, modifié par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 - art. 19. La mise en chômage partiel entraîne la suspension de l'exécution des contrats de travail. Durant cette période, les salariés peuvent suivre des actions de formation, mais uniquement en dehors du temps de travail.

¹¹¹ Voir annexe pour plus de détails sur la difficile articulation entre chômage partiel et formation.

¹¹² Les conventions sectorielles comprenaient souvent des clauses (« clauses d'ouverture ») qui permettaient que la mise en œuvre effective des accords salariaux au niveau sectoriel soit négociée au niveau des entreprises, ce qui offrait une flexibilité supplémentaire aux entreprises en difficulté (source : OIT, 2010). En outre, dans une déclaration intitulée « Maîtriser la crise - maintenir l'emploi », les directeurs de ressources humaines de 27 entreprises allemandes (dont Audi, BASF, Daimler, Eon, MAN, RWE, Siemens, Bosch, mais aussi d'entreprises familiales comme Drägerwerk et Trumpf) se sont engagés, le 16 janvier 2009, à mener une « politique de gestion du personnel responsable face à la crise ». Ils ont exhorté les entreprises à ne pas privilégier une politique du court terme en procédant à des licenciements secs pour ajuster leurs capacités de production, mais à exploiter tous les instruments existants pour maintenir leur personnel.

¹¹³ Le mécanisme de réduction des heures supplémentaires a également joué un rôle, dans la mesure où les heures supplémentaires sont en Allemagne soit rémunérées, soit donnent droit à un crédit d'heures sur les comptes épargne-temps. L'efficacité de ce dispositif a été améliorée du fait du recours aux heures supplémentaires dans les années précédant la crise et, par conséquent, des crédits substantiels accumulés sur les comptes épargne-temps.

¹¹⁴ Source : Service économique de l'ambassade de France à Berlin. D'autres évaluations de l'impact du chômage partiel sur le volume d'heures travaillées existent. Elles se réfèrent le plus souvent à la même publication de l'IAB de 2009. Les variations s'expliquent par une ventilation différente entre les paramètres, ou une période de temps différente.

d'autres mesures de diminution de la durée du travail (dispositions des conventions collectives existantes, réduction du volume des heures supplémentaires, déstockage des comptes épargne-temps) et, dans une moindre mesure à l'augmentation de la part des temps partiels.

Tableau 6 : réduction du temps de travail moyen en Allemagne, T1 2008-T3 2009

Proportion de la réduction du temps de travail moyen due à :	
Accroissement de la réduction du temps de travail (<i>Kurzarbeit</i>)	25 %
Réductions du temps de travail à l'initiative de l'employeur	23 %
Réduction des heures supplémentaires	21 %
Déstockage des comptes individuels temps de travail	14 %
Augmentation de la part des temps partiels	17 %

Source : Service économique de l'ambassade de France à Berlin, à partir de données de l'IAB.

La France a moins eu recours à la flexibilité interne. Alors que l'Allemagne a connu pendant la crise une réduction du temps de travail exceptionnelle, par son ampleur et par sa durée (les heures moyennes annuelles travaillées ont baissé de -3,2 % en 2009), la France a eu un faible ajustement par le temps de travail face à la crise (-0,4 %) ¹¹⁵. Elle a eu recours aux instruments de flexibilité interne dont elle dispose, mais dans une moindre mesure, et essentiellement par le biais de la modulation annuelle du temps de travail ¹¹⁶. La modération salariale, très utilisée en Allemagne, n'a pas non plus été très utilisée en France : la croissance des salaires, bien que ralentie, est restée positive en France pendant la crise, quand une contraction des salaires a été observée en Allemagne du fait des concessions salariales accordées en contrepartie du maintien de l'emploi ¹¹⁷. Finalement, ayant eu moins recours aux différents instruments de flexibilité interne, tant pour la réduction de la durée du travail, notamment grâce au chômage partiel, que pour la réduction des salaires, la France a probablement davantage ajusté son marché du travail directement par le volume d'emploi.

9.3 Perspectives

L'utilisation du chômage partiel et d'autres formes de flexibilité interne permet aux entreprises, lors de la reprise, de restaurer rapidement les niveaux de production et d'éviter de coûteux processus de licenciement, de recrutement et de formation.

Il est encore trop tôt pour évaluer si le recours au dispositif de chômage partiel a constitué un avantage global pour l'Allemagne, notamment pour ce qui concerne son impact à plus long terme sur la croissance de l'emploi avec la reprise. Jusqu'ici, les gains en termes de baisse du chômage et de capacité des entreprises à maintenir intacte leur force de travail semblent manifestes. Toutefois, l'Allemagne a enregistré sa première baisse de la productivité horaire du travail depuis les années 1970 (-2,5 % en 2009, contre -0,2 % en France), ainsi qu'une forte augmentation du coût unitaire du travail (+4,2 % en 2009, contre +2,7 % en France) ¹¹⁸.

¹¹⁵ Source : OCDE (2010), « Heures travaillées : Heures moyennes annuelles ouvrées par travailleur », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données).

¹¹⁶ Cf. instruction DGEFP n°2008/19 du 25 novembre 2008 relative au chômage partiel et à la prévention des licenciements - À l'arrivée de la crise, les entreprises ont été fortement incitées à combiner les différents instruments de flexibilité interne à leur disposition, en l'occurrence à négocier des accords d'entreprise d'aménagement du temps de travail, avant d'initier un recours au chômage partiel. Si les dispositifs de réduction du temps de travail ont pu se substituer au chômage partiel par le passé (Duhautois *et al.*, 2009), on constate que 21 % des salariés au chômage partiel entre le 4^e trimestre 2008 et le 2^e trimestre 2010 travaillaient dans une entreprise ayant un accord de modulation ou d'annualisation du temps de travail, contre 13 % pour l'ensemble des salariés du privé (Calavrezo et Lodin, 2012).

¹¹⁷ Pour la France, en 2009, la progression des salaires en euros courants a été certes modérée mais, comme l'inflation s'est très fortement réduite dans le même temps, l'évolution des rémunérations réelles (en euros constants) a finalement été plus favorable en 2009 qu'en 2008 : +1,1 % pour le salaire moyen par tête (SMPT) réel après +0,2 % (source : Insee). Pour l'Allemagne, le SMPT s'est replié en 2009 de -0,3 %, malgré la hausse du salaire horaire de +3,2 % en 2009. Le SMPT réel a lui aussi baissé (-0,5 %), en recul de 2,7 % depuis 2002 (source : Ziemann, 2010).

¹¹⁸ Source : Eurostat.

Par ailleurs, la prolongation du subventionnement du dispositif de chômage partiel à des conditions avantageuses jusqu'à fin 2012 en Allemagne pourrait également poser problème¹¹⁹. En effet, selon l'OCDE, si l'indemnisation du chômage partiel est maintenue trop longtemps après que l'activité a redémarré, le rapport coût-efficacité du dispositif est moindre à court terme et le redéploiement de l'emploi à moyenne échéance est également plus faible. Toujours selon l'OCDE, les mesures de crise, tel que le chômage partiel, devraient être éliminées au cours de la reprise, dans la mesure où les entreprises sont mieux à même de conserver leurs emplois viables sans aide publique et où les coûts d'efficience liés au maintien des travailleurs dans des emplois non compétitifs augmentent. La contrainte budgétaire limitée de l'État constitue un motif supplémentaire pour orienter progressivement l'action publique vers l'amélioration du rapport coût-efficacité.

Le maintien du dispositif à un niveau supérieur au niveau pré-crise pourrait ainsi indiquer que certaines entreprises peuvent être tentées d'utiliser le dispositif de chômage partiel pour retarder des plans sociaux inévitables, dans des secteurs devenus insuffisamment compétitifs (effet de déplacement)¹²⁰, ou de conserver des aides publiques pour des emplois qu'elles auraient conservé même en l'absence d'aide (effet d'aubaine). Une autre interprétation tendrait à supposer que, si le dispositif de chômage partiel peut éviter des destructions massives d'emplois après un choc de grande ampleur, il peut également -et c'est son objectif premier- aider ponctuellement les entreprises confrontées à des difficultés temporaires. Le niveau de recours au dispositif, encore relativement élevé, tendrait donc à présumer d'un effet d'apprentissage de la part des entreprises vis-à-vis de dispositifs, tombés en désuétude avant la crise de 2008 puis réactivés et renforcés à l'occasion de celle-ci. Sous cette hypothèse, les dispositifs doivent encore être améliorés, notamment pour ce qui concerne leur articulation avec la formation. Les réflexions en cours en France vont par ailleurs dans le sens d'une simplification des dispositifs pour une meilleure réactivité à la conjoncture et d'une diminution du coût supporté par les employeurs. La qualité du dialogue social, essentielle dans l'explication du recours massif au dispositif de chômage partiel en Allemagne, doit aussi faire l'objet d'une attention particulière. La réforme de 2008, bien que ses effets ne se soient pas encore pleinement matérialisés, constitue une avancée dans le renforcement du dialogue social en France.

¹¹⁹ La période maximale d'un épisode de chômage partiel a été ramenée à 12 mois pour toute période de chômage partiel initiée en 2011. Ainsi, le chômage partiel continue, en Allemagne, à être subventionné à des conditions avantageuses jusqu'à fin 2012.

¹²⁰ Dans leur étude sur le cas français entre 1995 et 2005, Calavrezo *et al.* (2009) montrent que le chômage partiel tendrait à être annonciateur de licenciements et de disparitions d'établissement, et non à les éviter.

Références bibliographiques

- Bach H.-U. et E. Spitznagel (2009a), "Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit - und haben was davon", *IAB-Kurzbericht*, 17/2009.
- Bach H.-U., M. Hummel, S. Klinger, E. Spitznagel et G. Zika (2009b), "Die Krise wird deutlich Spuren hinterlassen - Arbeitsmarkt-Projektion 2010", *IAB-Kurzbericht*, 20/2009.
- Bosch G. (2010), "Dismissing hours not workers: work-sharing in the economic crisis", Chapter IX in J. Heyes, L. Richly (eds.), *Labour Administration and the Economic Crisis: Challenges, Responses and Opportunities*, ILO, Geneva.
- Brenke K., U. Rinne et K. F. Zimmermann (2011), "Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession", *IZA Discussion Paper*, No. 5790, juin.
- Calavrezo O., R. Duhautois et E. Walkowiak (2009), "The Short-Time Compensation Program in France: An Efficient Measure against Redundancies?", *Document de travail du CEE*, n°114, février.
- Calavrezo O. et F. Lodin (2012), « Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010 : forte augmentation de la fin 2008 à l'automne 2009, diminution ensuite », *Dares Analyses*, n° 004, janvier.
- Chagny O. (2010), "From Partial Unemployment to Partial Activity: The Story of a Very Typical French Lady", *Mutual Learning Programme*, Host Country Discussion Paper – France, Autumn Peer Reviews on Employment measures to tackle the economic schemes and Short Time Working Arrangements / Partial Activity Schemes, septembre.
- Chagny O. et R. Rémond (2012), « Ajustements des marchés du travail : l'hétérogénéité de la zone Euro mise à nu », mise à jour de la note d'avril 2010, Conseil d'Orientation pour l'Emploi, février.
- Cochard M., G. Cornilleau et E. Heyer (2010), « Les marchés du travail dans la crise », *Économie et statistique*, n°438-440.
- Cour des comptes (2011), « Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé », *Rapport public annuel 2011*, février.
- Crimmann A., Dr. F. Wiessner et Pr. L. Bellmann (2010), "The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis", *Conditions of Work and Employment Series No. 25*, International Labour Office (ILO).
- Duhautois R., E. Walkowiak et O. Calavrezo (2009), "The Substitution of Worksharing and Short-Time Compensation in France: A Difference-in-differences Approach", *Economics Bulletin*, Vol. 29 no. 2 pp. 820-833.
- OCDE (2010), « Perspectives de l'emploi de l'OCDE - Sortir de la crise de l'emploi ».
- OIT (2010), Rapport mondial sur les salaires 2011/11 - Politiques salariales en temps de crise, décembre.
- Scholz T., C. Sprenger et S. Bender (2011), "Kurzarbeit in Nürnberg - Beruflicher Zwischenstopp oder Abstellgleis?", *IAB-Kurzbericht*, 15/2011.
- Ziemann V. (2010), « Qu'est-ce qui explique la résistance de l'emploi en Allemagne ? », *Trésor-Éco* n°79, octobre.

Annexe : description des dispositifs de chômage partiel en France et en Allemagne

FRANCE	ALLEMAGNE
Nom du dispositif	
<p>Indemnisation du chômage partiel et indemnisation de l'activité partielle de longue durée (APLD)</p> <p>Remarque : il existe un dispositif de chômage partiel total, qui prend le relais du dispositif « classique » au-delà de la durée maximale d'indemnisation.</p>	<p><i>Kurzarbeitgeld</i> (KUG) ou chômage partiel conjoncturel.</p> <p>Remarque : l'Allemagne dispose de deux autres dispositifs de chômage partiel : le chômage partiel pour restructuration (<i>Transferkurzarbeit</i>) et le chômage partiel saisonnier (<i>Saison-Kurzarbeit</i>).</p>
ÉLIGIBILITÉ	
Situation d'éligibilité	
<p>La réduction de l'horaire de travail habituellement pratiqué ou la suspension temporaire d'activité (avec fermeture, totale ou d'une partie, de l'établissement) peut être imputable à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La conjoncture économique ; • Des difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie ; • Un sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel ; • La transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise ; • Toute autre circonstance de caractère exceptionnel. • Tous les employeurs du secteur privé. • Tous les salariés, y compris les travailleurs à temps partiel, en CDD ou en intérim. <p>Ne sont pas éligibles les travailleurs saisonniers, ceux qui sont en grève, ceux qui sont suspendus de leur activité depuis plus de 6 semaines (cf. chômage partiel total) et les salariés au forfait heures ou au forfait jours.</p> <p>Il n'y a pas de nombre minimum de salariés participants. Toutefois, la mise en chômage partiel ne peut pas concerner qu'un seul salarié dans la mesure où la réduction ou cessation d'activité doit être temporaire et collective.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les employeurs pour lesquels, au cours d'un mois civil, au moins un tiers des salariés (stagiaires non compris) ont connu une réduction de salaire en raison d'une réduction d'heures travaillées de plus de 10 % de leur salaire brut annuel <p><u>Remarque</u> : depuis le 1^{er} février 2009, ce critère (« règle du tiers ») n'est pas appliqué. Jusqu'au 31 mars 2012, cette condition est remplie même si la baisse d'activité concerne moins d'un tiers des salariés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tous les salariés (incluant les temps partiels et les intérimaires pendant la crise) payant des cotisations sociales et affectés par une perte substantielle de revenu (plus de 10 % de leur salaire brut mensuel) <p>Les salariés spécifiquement chargés d'obtenir de nouvelles commandes ne doivent pas être soumis au chômage partiel</p> <p><u>Remarque</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les comptes-emploi-temps ne doivent plus être épuisés avant de pouvoir recourir au chômage partiel depuis 2009 ; • Les réductions de temps de travail décidées depuis janvier 2008 dans le cadre de pactes de sauvegarde d'emploi ne se répercutent pas de façon négative sur le montant du versement du chômage partiel.
Réduction minimale/maximale du temps de travail	
<ul style="list-style-type: none"> • 0 % / 100 % 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 % / 100 %
Implication des partenaires sociaux	
<ul style="list-style-type: none"> • Consultation du comité d'entreprise ou du comité d'établissement, puisqu'il y a modification des horaires, dont l'avis doit être transmis à l'administration. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité d'un accord du conseil d'établissement s'il y en a un, ainsi qu'un accord individuel ou un accord collectif (conclu par un syndicat ou par le conseil d'établissement).
Autorisation préalable de l'administration	
<ul style="list-style-type: none"> • Oui. Jusqu'au début 2012, les allocations spécifiques d'aide publique étaient attribuées par le préfet au vu d'une demande préalable de l'entreprise, adressée au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). L'administration dispose de 20 jours à compter de la réception de la demande pour notifier à l'employeur son acceptation ou son refus. Ce délai n'est toutefois pas créateur de droit ; l'absence de réponse dans ce délai ne vaut pas acceptation. • En mars 2012, cette autorisation administrative a été supprimée. • Dans le cadre de l'APLD, une convention d'activité partielle doit être conclue entre l'État, représenté par le ministre chargé de l'emploi, le préfet ou le Direccte, et l'entreprise. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non
OBLIGATIONS	
Maintien en emploi	
<ul style="list-style-type: none"> • Non pour le dispositif de chômage partiel classique ; • Oui pour le dispositif d'APLD : dans le cadre de l'APLD, l'obligation de maintien en emploi est obligatoire pendant une durée double à la durée de la convention. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non, sauf si dispositions prévues dans l'accord collectif. • Si le salarié est licencié pendant la période de chômage partiel, le retour au temps plein pendant la période de préavis, avec paiement du salaire à 100 % est obligatoire.

FRANCE	ALLEMAGNE
Formation	
<ul style="list-style-type: none"> • Non, aucune obligation de formation pendant le chômage partiel. Toutefois, le dispositif APLD prévoit un entretien individuel de formation, qui doit être proposé au salarié pour « examiner les actions de formation ou de bilans pouvant être engagées dans cette période d'activité partielle » (circulaire DGEFP n°2010/13 du 30 mars 2010). <p>Depuis le décret du 7 février 2012, les possibilités de formations dans le cadre de l'APLD ont été étendues, dans la mesure où les actions de formations peuvent désormais être engagées pendant les heures chômées, dans les mêmes conditions que celles relatives à la mise en place du plan de formation pendant le temps de travail. Pour le chômage partiel « classique », la formation doit toujours avoir lieu en dehors du temps de travail (voir éléments d'évaluation <i>supra</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Non, aucune obligation de formation pendant le chômage partiel, mais la mise en place d'incitations pendant la crise. <p>Aides à la formation pendant le chômage partiel :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour les salariés peu qualifiés : mesures de qualification visant l'obtention d'un diplôme professionnel (<i>Berufsabschluss</i>) : <ul style="list-style-type: none"> ○ Prise en charge complète des coûts de la formation par l'Agence fédérale de l'emploi ; ○ Contribution financière de l'Agence fédérale de l'emploi à la prise en charge des coûts de transport et de garde d'enfants. • Pour les salariés qualifiés : <ul style="list-style-type: none"> ○ Prise en charge des coûts de la formation par l'Agence fédérale de l'emploi à hauteur de 25 à 80 % (selon la qualification, la taille de l'entreprise et le profil du salarié). • Soutien à la formation et sécurité sociale : remboursement total des dépenses de l'employeur en cotisations sociales si une formation qui améliore l'employabilité générale du salarié est fournie pendant au moins 50 % des heures non travaillées.
GÉNÉROSITÉ	
Durée maximale d'indemnisation	
<ul style="list-style-type: none"> • Contingent de 1 000 heures par salarié par an • Lorsque l'arrêt de travail se prolonge au-delà de 6 semaines ou lorsque le contingent annuel d'heures indemnisables a été atteint, le salarié ne peut plus bénéficier du dispositif de chômage partiel « classique ». Il est considéré en chômage partiel total. Les salariés sont alors considérés comme étant à la recherche d'un emploi alors même que leur contrat de travail n'est pas rompu. Ils peuvent recevoir les allocations d'assurance chômage de Pôle emploi. Sauf exceptions, la suspension totale d'activité ne peut excéder 3 mois (182 jours). • Dans le cadre de l'APLD, la convention d'activité partielle est conclue pour une période de 3 mois minimum renouvelable sans que la durée totale puisse excéder 12 mois. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2009 : Extension de la durée maximale d'indemnisation de 6 mois à 24 mois • 2010 : Extension de la durée maximale d'indemnisation de 6 mois à 18 mois • 2011 : Extension de la durée maximale d'indemnisation de 6 mois à 12 mois (valable pour toute demande initiée en 2011, donc théoriquement jusqu'à fin 2012). <p>Concernant la durée d'indemnisation, il s'agit en réalité d'une durée de référence calculée pour l'entreprise, s'ouvrant au moment de son premier recours au chômage partiel et délimitant dans le temps une période sur laquelle l'entreprise peut recourir au chômage partiel. Une nouvelle période de référence ne s'ouvre qu'après 3 mois sans chômage partiel dans l'entreprise.</p>
Répartition des charges	
<ul style="list-style-type: none"> • Les allocations de chômage partiel (aide publique, allocation conventionnelle, allocation complémentaire) sont exonérées des charges sociales assises sur les salaires (sécurité sociale, retraite complémentaire, chômage). • En revanche, elles sont soumises à la CSG et à la CRDS mais le prélèvement de ces contributions ne peut avoir pour effet de ramener le montant cumulé de la rémunération d'activité et des allocations en deçà du Smic brut. Le taux de CSG est réduit à 3,8 % en 2010 lorsque le montant d'impôt sur le revenu est inférieur à 61 €. EN outre, les allocations sont totalement exonérées de CSG/CRDS lorsque le revenu fiscal de 2008 ne dépasse pas 9 837 € (majorés de 2 627 € par demi-part supplémentaire). 	<p>Prise en charge par l'Agence fédérale de l'emploi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des cotisations sociales à la charge du salarié sur les heures chômées ; • Des cotisations patronales sur les heures chômées si le salarié concerné prend part à une formation. <p>Remarque : depuis le 1^{er} juillet 2009, la prise en charge est totale pour les cotisations salariales (salariales et patronales) à compter du 7^e mois de recours au chômage partiel par une entreprise.</p> <p>Ainsi, depuis la crise, l'employeur ne paie les cotisations dues (maladie, vieillesse, dépendance - pas chômage) que les 6 premiers mois de chômage partiel. Ces cotisations sont calculées sur la base de 80 % du montant de la rémunération perdue pour cause de chômage partiel.</p>
Modalités de versement des indemnités	
<p>L'indemnité de chômage partiel est versée par l'employeur à la date normale de paye. À l'occasion du paiement des allocations, l'employeur doit remettre un document indiquant (ou mentionner sur le bulletin de paye) le nombre d'heures indemnisées au titre du chômage partiel, les taux appliqués et les sommes versées pour la période considérée.</p> <p>L'employeur est ensuite remboursé des allocations publiques sur production d'états nominatifs précisant le nombre d'heures chômées par salarié.</p>	<p>Les allocations de chômage partiel (<i>Kurzarbeitergeld - Kug</i>) sont versées par l'employeur et lui sont ensuite intégralement remboursées par l'assurance chômage sur production d'états nominatifs précisant le nombre d'heures chômées par salarié.</p>

FRANCE	ALLEMAGNE
Montant de l'indemnisation	
<p>Le chômage partiel donne lieu au paiement des sommes suivantes :</p> <p>1/ une allocation spécifique (à la charge de l'État) ;</p> <p>2/ Une allocation conventionnelle (à la charge de l'employeur) ;</p> <p>3/ Une garantie de rémunération mensuelle minimale (RMM) (à la charge de l'employeur).</p> <p>1/ Le montant de l'allocation d'aide publique prend la forme d'une indemnité forfaitaire, dont le taux est fixé comme suit depuis janvier 2009 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3,84 € pour les entreprises de 250 salariés au plus (4,84 € à partir de février 2012) ; • 3,33 € pour les entreprises de plus de 250 salariés (4,33 € à partir de février 2012). <p>Dans le dispositif d'APLD, l'Unédic complète cette allocation publique (de 1,90 € pour les 50 premières heures ; de 3,90 € à partir de la 51^e heure chômée) (à partir de février 2012, la contribution de l'Unédic devrait être de 2,90 € par heure chômée, dès la première heure).</p> <p>2/ Une allocation conventionnelle (définie dans le cadre de l'ANI du 21 février 1968) assure depuis le 1^{er} janvier 2009 le paiement de <u>60 % du salaire brut</u> (environ 75 % du salaire net) pour le chômage partiel, 75 % du salaire brut dans le cadre de l'APLD (soit 90 % du salaire net). Un minimum conventionnel garanti 6,84 € par heure chômée. L'indemnité assurée dans le cadre des conventions d'activité partielle (APLD) est fixée à 100 % de la rémunération nette de référence du salarié pendant les actions de formation (décret du 7 janvier 2012).</p> <p>3/ Pour les bas salaires, la garantie d'un salaire minimal (RMM) assure au salarié de toucher <i>a minima</i> le Smic net (7,24 € en 2012) et occasionne parfois le versement d'une allocation complémentaire pour atteindre la RMM.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les allocations de chômage partiel sont soumises à l'impôt sur le revenu mais exonérées de taxe sur les salaires. 	<p>L'indemnisation du chômage partiel est identique à l'indemnisation chômage classique, soit le versement d'une allocation à hauteur de <u>60 % du salaire net</u> pour les heures chômées (67 % à partir du 1^{er} enfant à charge).</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'indemnisation est exonérée de l'impôt sur le salaire, mais soumise à réserve de progressivité.

ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

Ampleur du recours	
<p>Recours modeste au dispositif de chômage partiel et d'APLD :</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2009, environ 23 000 établissements ont utilisé le dispositif de chômage partiel (14 600 en 2010) ; • Environ 230 000 salariés ont bénéficié du dispositif en 2009, 78 000 en 2010 ; • Il y a eu 92,3 millions d'heures chômées en 2009 (26,1 millions en 2010) ; • Le coût pour les finances publiques a atteint en 2009 670 M€ (361,8 M€ pour l'allocation publique et 308,2 M€ pour les exonérations de cotisations sociales), puis 413,7 M€ en 2010 (326,5 M€ + 87,2 M€). 	<p>Recours massif au chômage partiel :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Près de 56 000 entreprises ont eu recours au dispositif en 2009 (49 100 en 2010) ; • 1,14 million de salariés (soit 321 000 emplois en équivalent temps plein) ont bénéficié du dispositif en 2009, puis 503 000 en 2010 (168 000 ETP) ; • Il y a eu 545,8 millions d'heures chômées en 2009 (267,2 millions en 2010) ; • Le coût pour les finances publiques a atteint en 2009 4,57 Md€ (2,975 Md€ pour l'allocation et 1,598 Md€ pour le remboursement des cotisations sociales), puis 3,06 Md€ en 2010 (1,68 Md€ + 1,38 Md€).
Effets sur l'emploi / effet de déplacement / effet d'aubaine	
<p>Dans les « Perspectives de l'emploi 2010 », l'OCDE évalue que 350 000 emplois pourraient avoir été sauvés au cours de la dernière récession en Allemagne, contre 60 000 en France. Un simple calcul comptable permet d'aboutir à ce résultat : à partir du nombre de salariés concernés par le chômage partiel et la réduction moyenne du nombre d'heures travaillées, la réduction totale du temps de travail ayant bénéficié de subventions publiques est calculée et convertie en équivalent temps plein (ETP). Ces évaluations sont fragiles puisqu'est ici évalué un maximum d'emplois potentiellement sauvés, dans la mesure où n'est ici pas pris en compte l'effet d'aubaine (certains emplois auraient été maintenus même en l'absence de subventions), ni la disparition, pendant ou après le recours au dispositif de chômage partiel, d'emplois ayant bénéficié de subventions.</p> <p>Un modèle empirique développé par l'OCDE permet d'affiner l'analyse et estime que les dispositifs de chômage partiel auraient permis de préserver, au 3^e trimestre 2009, plus de 220 000 emplois en Allemagne et moins de 20 000 en France. Le modèle estime l'impact relatif du chômage partiel sur l'emploi, le temps de travail moyen et les ajustements moyens du salaire horaire au cours de la récession de 2008-2009 (entre 19 pays ayant, ou non, un dispositif de chômage partiel). L'impact des dispositifs de chômage partiel sur la sensibilité du comportement du marché du travail aux chocs de production au cours de la crise est reflété par le terme d'interaction de la variation de production, la variable indicatrice de la crise et le taux de participation à un dispositif de chômage partiel à court terme. Selon l'OCDE, il apparaît clairement que les dispositifs de chômage partiel ont aidé à la préservation d'emplois permanents pendant la crise. Toutefois, ces évaluations ne portent que sur l'emploi temporaire et, surtout, la question reste posée de savoir si ces emplois ont durablement ou seulement temporairement été sauvegardés.</p>	

Une étude appliquée au cas français (Calavrezo *et al.*, 2009) a montré que, sur la période 1996-2004, l'utilisation du dispositif de chômage partiel (réformé depuis) n'avait pas permis, quel que soit le secteur, d'éviter des licenciements économiques ultérieurs.

L'OCDE évalue l'effet d'aubaine des dispositifs de chômage partiel, *i.e.* dans quelle mesure les emplois qui ont bénéficié de subventions dans le cadre du chômage partiel auraient été préservés même en l'absence de dispositif (cf. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010* pour les détails sur la méthodologie utilisée). L'OCDE obtient une **indication de l'ampleur de l'effet d'aubaine : un tiers pour l'Allemagne, deux tiers pour la France**. Cette estimation est à considérer avec prudence, en raison des réserves sur la méthodologie utilisée.

Formation

La formation n'est pas obligatoire, l'exigence est plus formelle que véritablement incitative. Il est seulement prévu qu'un entretien soit proposé au salarié bénéficiaire du régime d'APLD.

En l'occurrence, le cadre juridique est particulièrement complexe du fait du cloisonnement entre les financements de la formation professionnelle selon qu'ils sont destinés à des formations effectués pendant le temps de travail ou non. Les heures de chômage partiel étant considérées « hors temps de travail », puisque le contrat de travail est suspendu, elles ne peuvent être l'occasion de formations destinées à l'adaptation au poste de travail : financées par le plan formation de l'entreprise, celles-ci doivent nécessairement être organisées dans le temps de travail.

En pratique, jusqu'au décret du 7 février 2012, l'articulation entre chômage partiel et formation d'adaptation au poste de travail n'était pas possible, sauf à faire alterner des périodes de chômage partiel avec des périodes d'activité spécifiquement destinées aux formations d'adaptation au poste de travail, ce qui n'est guère séduisant pour l'entreprise qui doit assurer le paiement des salaires pendant les périodes de formation.

Les solutions mises en œuvre par les entreprises sont le recours aux formations « hors temps de travail » (congé individuel de formation (CIF), droit individuel de formation (DIF), périodes de professionnalisation (dans la limite de 80 heures) ou encore formations visant au développement de compétences (dans la limite de 80 heures). Toutefois, ces solutions sont lourdes à mettre en place et ne correspondent pas, dans la plupart des cas, aux conditions dans lesquelles les entreprises ont recours au chômage partiel.

L'absence de suivi précis et rigoureux (par les services du ministère chargé de l'emploi) des actions de formation dans le cadre du chômage partiel empêche tout bilan chiffré. Toutefois, les sommes allouées à la formation dans le cadre du chômage partiel n'ont pas été consommées en totalité. Par exemple, moins de la moitié (46 %) des fonds du Fonds unique de péréquation (FUP) consacrés à la formation dans le cadre du chômage partiel ont effectivement été consommés.

Les réformes initiées début 2012 (décret du 7 février 2012 portant sur l'activité partielle) devraient aboutir à une meilleure articulation entre activité partielle et formation :

• **Le champ des formations est défini plus largement** - Tous les types de formation continue (actions de formation de remise à niveau, d'adaptation et de développement des compétences, de formation qualifiante, certifiante ou diplômante, et de qualification transférable, ainsi que de bilan de compétences ou de validation des acquis de l'expérience - cf. L. 6313-1 et L. 6314-1 du code du travail) peuvent désormais être mis en œuvre sans limitation de durée pendant les périodes d'activité partielle, y compris celles mises en œuvre dans le cadre du plan de formation. Cela permettra de mettre en place certaines actions de formation (incluses dans le plan de formation) pendant les heures chômées ;

Maintien du salaire à 100 % pendant la formation - L'allocation horaire d'APLD est portée à 100 % du salaire net du salarié (comprenant les aides publiques au chômage partiel). Elle est exclusive de l'allocation de formation (cf. article D. 6321-5 du code du travail), mais devrait permettre de contourner l'impossibilité actuelle de cumuler indemnités de chômage partiel et allocation de formation. De fait, jusqu'ici, pendant les périodes de temps de travail consacrées à la formation, le salarié perçoit son salaire habituel. En dehors de ces périodes seulement, le régime du chômage partiel est applicable.

Aides à la formation pendant le chômage partiel :

- Pour les salariés peu qualifiés : mesures de qualification visant l'obtention d'un diplôme professionnel (*Berufsabschluss*) :
 - Prise en charge complète des coûts de la formation par l'Agence fédérale de l'emploi ;
 - Contribution financière de l'Agence fédérale de l'emploi à la prise en charge des coûts de transport et de garde d'enfants.
- Pour les salariés qualifiés :
 - Prise en charge des coûts de la formation par l'Agence fédérale de l'emploi à hauteur de 25 à 80 % (selon la qualification, la taille de l'entreprise et le profil du salarié).
- Soutien à la formation et sécurité sociale : remboursement total des dépenses de l'employeur en cotisations sociales si une formation qui améliore l'employabilité générale du salarié est fournie pendant au moins 50 % des heures non travaillées.
- Couverture des coûts de formation : jusqu'à 100 % des coûts de formation peuvent être subventionnés.

Malgré les incitations fiscales à la formation, les effets ont été limités : 112 231 salariés (soit près de 10 %) ont bénéficié en 2009 d'une formation qualifiante pendant un chômage partiel (53 067 salariés en 2010). Ces formations, pour la plupart financées par le Fonds social européen (FSE), ont essentiellement bénéficié aux salariés qualifiés. Et seulement 17 % du budget alloué en 2009 par l'Agence fédérale de l'emploi aux formations pendant le chômage partiel ont été utilisés (Crimmann *et al.*, 2010).