

Bürgergeld



JUILLET
2025

Les politiques sociales en Allemagne

Bilan de la coalition “feu tricolore” et
perspectives du nouveau gouvernement



Comité d'études
des relations
franco-
allemandes
(Cerfa)

Arnaud LECHEVALIER

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d’études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d’analyse de prévision et de stratégie du ministère de l’Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l’Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-1080-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2025

Couverture : Hambourg, Allemagne – 9 décembre 2023 : Formulaire de demande d’argent des citoyens, le nouveau système de soutien financier au chômage en Allemagne
© nitpicker/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Arnaud Lechevalier, « Les politiques sociales en Allemagne. Bilan de la coalition “feu tricolore” et perspectives du nouveau gouvernement »,
Notes du Cerfa, n° 188, Ifri, juillet 2025.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le [Comité d'études des relations franco-allemandes \(Cerfa\)](#) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Paul Maurice est secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Arnaud Lechevalier est maître de conférences habilité à l'université Paris 1-Panthéon Sorbonne, où il enseigne les sciences économiques et la sociologie, et chercheur au Laboratoire LISE (Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique – UMR CNAM-CNRS). Il a été plusieurs années professeur invité à l'université européenne Viadrina de Francfort-sur-l'Oder.

À l'articulation des sciences économiques et de la sociologie, ses travaux portent principalement sur les conséquences sociales de l'intégration européenne, l'Europe sociale et l'évolution des systèmes sociaux en Europe, notamment dans le cadre d'une approche comparative franco-allemande.

Résumé

La défaite de la coalition gouvernementale « feu tricolore » aux élections législatives anticipées de février 2025 invite à dresser un premier bilan, nécessairement sélectif, des politiques sociales menées durant son mandat. Les réformes engagées dans ce domaine – leur contenu comme leurs limites – reflètent les tensions politiques et les rapports de force internes à cette alliance hétérogène. La gestion de la crise énergétique, déclenchée par la guerre d’agression russe en Ukraine, constitue un point de départ central. Les réponses apportées à cette crise ont accentué les déséquilibres budgétaires, précipitant l’éclatement de la coalition à l’automne 2024. Sur cette toile de fond, plusieurs réformes sociales majeures seront analysées sous l’angle des résultats différenciés auxquels auront donné lieu les conflits internes à la coalition : la revalorisation du salaire minimum, les évolutions de l’aide aux chômeurs de longue durée, ainsi que les ajustements apportés aux systèmes de retraite et de prise en charge de la dépendance dans un contexte de vieillissement accéléré de la population.

Abstract

The defeat of the “traffic light” governing coalition in the snap parliamentary elections of February 2025 calls for an initial – necessarily selective – assessment of the social policies implemented during its term. The reforms undertaken in this area – both their substance and their limitations – reflect the political tensions and internal power dynamics of this heterogeneous alliance. The management of the energy crisis triggered by Russia’s war of aggression against Ukraine serves as a central starting point. The responses to this crisis deepened fiscal imbalances, hastening the coalition’s collapse in the autumn of 2024. Against this backdrop, several major social reforms deserve particular attention: the increase in the minimum wage, developments in support for the long-term unemployed, and adjustments to the pension and long-term care systems in the context of a rapidly ageing population.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES RÉPONSES SOCIALES À LA CRISE ÉNERGÉTIQUE.....	8
LEVER LE TABOU DE LA REVALORISATION DU SALAIRE MINIMUM..	11
DE HARTZ IV AU <i>BÜRGERGELD</i> :	
UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?.....	13
LE COMPROMIS SUR LA RÉFORME DES RETRAITES :	
UNE DOUBLE INFLEXION	17
LA DÉPENDANCE EN ALLEMAGNE : ENTRE REVALORISATION DU	
STATUT DES AIDANTS ET IMPASSE FINANCIÈRE STRUCTURELLE ..	20
PERSPECTIVES.....	24
ANNEXES.....	27

Introduction

La coalition gouvernementale « feu tricolore » constituée à la suite des élections au Bundestag à l'automne 2021 du SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), des libéraux-démocrates du FDP (*Freie Demokratische Partei*) et des Verts (Bündnis 90/Die Grünen) a été lourdement défaite lors des élections anticipées de février 2025 ; le SPD du chancelier Scholz ayant réalisé le pire résultat depuis 1949 (16,4 % contre 25,7% en 2021), le FDP n'a pas pu franchir la barre des 5 % pour être représenté. Alors que l'alliance des partis conservateurs emmenée par Friedrich Merz (CDU-CSU, Union chrétienne-démocrate et Union chrétienne-sociale en Bavière) arrivait certes en tête (28,6 %), mais avec le deuxième moins bon résultat électoral depuis 1949, l'élection a surtout été marquée par la percée du parti d'extrême droite AfD (*Alternative für Deutschland*) qui a obtenu près de 21 % des voix en doublant à plus de 10 millions son nombre absolu de (deuxième) voix¹.

Ces élections anticipées ont été organisées à la suite de la dissolution de la coalition « feu tricolore » sur fond de conflit interne, notamment en matière budgétaire, mais qui revêtait en réalité depuis les débuts de cette coalition gouvernementale un caractère multiforme et structurel. Il est vrai que le gouvernement dirigé par Olaf Scholz, constitué à l'automne 2021, avait dû faire face à des chocs géopolitiques et économiques majeurs dès février 2022 avec la guerre d'agression russe en Ukraine. Cela est venu amplifier des difficultés plus structurelles consécutives à la remise en cause du régime de croissance qui avait permis à l'économie allemande des performances supérieures à la moyenne de la zone euro au cours de la décennie précédente.

Il est encore trop tôt pour mettre en perspective dans la longue durée le résultat des récentes élections législatives en Allemagne au regard du bilan de la coalition « feu tricolore ». Une étude récente a mis en avant le fait que la coalition « feu tricolore » n'a mis en œuvre qu'à peine plus de la moitié de son programme ; c'est toutefois plus, en termes absolus, que chacun des deux gouvernements de grande coalition qui l'ont précédé². Dans ce

1. Le système électoral allemand repose sur un scrutin mixte : chaque électeur dispose de deux voix. La première voix (*Erststimme*) permet d'élire directement un député dans une circonscription au scrutin uninominal majoritaire à un tour. La deuxième voix (*Zweitstimme*) est attribuée à une liste à l'échelle régionale (le *Land*). Le nombre de secondes voix détermine le nombre de sièges qu'un parti obtient au Bundestag (scrutin proportionnel). Le nombre de députés d'un parti élus directement est alors le cas échéant ajusté.

2. R. Vehrkamp et T. Matthiess, « Erfolgreich gescheitert. Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag der Ampel 2021-2025 », *Bertelsmann Stiftung*, 2025.

premier bilan sélectif de la politique sociale du gouvernement sortant, nous montrerons que les réformes de l'État social, leur contenu et leurs limites, ont été le reflet des rapports de force politiques internes à la coalition « feu tricolore » mais aussi de compromis différenciés suivant les enjeux. Nous analyserons d'abord les réponses sociales apportées à la crise énergétique consécutive à la guerre d'Ukraine, puis le programme de réformes mis en œuvre (salaire minimum, conventions collectives, minimas sociaux pour les chômeurs de longue durée – (Hartz IV) et enfin, dans le contexte de vieillissement démographique, les retraites et la prise en charge de la dépendance.

Les réponses sociales à la crise énergétique

Alors que l'économie allemande avait connu une période de croissance supérieure à la moyenne de la zone euro entre 2009 (crise de la zone euro) à 2019, elle est quasiment à l'arrêt depuis la pandémie de Covid-19. Si l'analyse de l'essoufflement structurel des moteurs de la croissance allemande est justifiée³, elle ne doit pas conduire à sous-estimer sa réorientation au profit de la demande intérieure depuis une décennie et l'impact d'un choc conjoncturel majeur. La guerre en Ukraine s'est en effet rapidement traduite en Allemagne par une importante crise énergétique, qui est en réalité une crise principalement gazière. Le « tournant énergétique » (*Energiewende*), initié par la coalition gouvernementale « rouge-verte » de Gerhard Schröder (1998-2005) et amplifié par les différents gouvernements Merkel à la suite de l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima de 2011, avait en effet consisté à sortir du nucléaire et à fermer progressivement, à l'horizon 2030, les centrales à charbon grâce à une montée en puissance progressive des énergies renouvelables⁴ tout en faisant jouer, à titre transitoire, un rôle d'accompagnement clé à l'énergie gazière, notamment dans le secteur industriel.

Face aux conséquences de la guerre en Ukraine, le gouvernement Scholz n'a pas décrété immédiatement d'embargo sur les importations de gaz russe pour gagner du temps et amortir le choc, notamment par la construction de terminaux destinés à l'importation du gaz naturel liquéfié (GNL). Toutefois, l'arrêt des importations (directes) de gaz russe à l'automne 2022, progressivement compensé ensuite par des importations de Norvège ou de GNL américain, a entraîné une forte augmentation du prix du gaz pour les consommateurs au cours de l'année 2022, suivie d'une normalisation des prix à un niveau élevé. En raison des mécanismes de fixation du prix de l'électricité sur le marché européen, l'évolution des prix de l'électricité a suivi celle des prix du gaz, conduisant à une envolée des prix (plus 50 % au cours de l'année 2022). Cette hausse, comme celle des prix de l'alimentation, a conduit à une accélération de l'inflation à 6,9% en 2022 puis à 5,9% en 2023.

3. S. Tordoir et S. Vallée, « Le modèle économique allemand en question », *Questions internationales*, n° 127, 2024, p. 47-60 ; G. Duval, « L'Allemagne dans la macro-crise : anatomie d'un pays cassé », Le Grand Continent, disponible sur : <https://legrandcontinent.eu>.

4. Qui ont atteint 60 % de l'électricité produite en 2024.

Pour limiter les conséquences sociales de cette hausse sur le revenu des ménages et limiter le choc macroéconomique, le gouvernement fédéral a mis en œuvre 28 mesures, réparties en trois « paquets énergie », au cours de la seule année 2022. Ces mesures étaient destinées à atténuer la charge financière pour les entreprises et les ménages, notamment à partir de critères sociaux et principalement au profit des ménages à revenus modestes⁵. Selon les calculs de l'institut d'économie allemand Ifo, les coûts de ces paquets s'élèvent au total à environ 135 milliards d'euros pour les années 2022 à 2024, ce qui correspond à environ 3,8 % du produit intérieur brut (PIB) de 2021.

En complément, à l'automne 2022, le gouvernement Scholz a mis en place un plafonnement du prix du gaz et de l'électricité, à l'introduction « d'une prime de compensation de l'inflation », d'un montant maximum de 3 000 euros sur la période courant d'octobre 2022 à décembre 2024, exonérés d'impôts et de prélèvements sociaux qui a rencontré un certain succès. L'objectif était double⁶ : ce versement exceptionnel devait, d'une part, limiter les pertes de pouvoir d'achat des salariés face à une inflation record et, d'autre part, contenir l'augmentation des coûts salariaux des entreprises, notamment pour éviter une spirale prix-salaires. Près de la moitié des salariés en auraient bénéficié en 2022 et 2023. Au total, 52,5 milliards d'euros de ces primes ont été versés pour un montant moyen variant entre 1 800 euros et près de 2 800 euros par ménage. Si ces divers dispositifs publics (paquets énergie, prime, indexation du barème de l'impôt sur le revenu sur l'inflation) ont contribué à alléger la charge des ménages au cours des années 2022 et 2023, notamment pour les bas salaires, elles n'ont pu cependant éviter une perte de pouvoir d'achat des ménages comprise, suivant la configuration des ménages et le niveau de salaire, entre 2 et 3 %.

Dans ce contexte, l'arrêt retentissant de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 novembre 2023 a précipité une crise gouvernementale latente. Face à la pandémie de Covid-19, le gouvernement fédéral avait déclaré en 2021 une « situation d'urgence » conformément à l'article 115 de la Loi fondamentale. Cela lui avait permis de suspendre temporairement le « frein à l'endettement » et de contracter des crédits supplémentaires pour un montant total 240 milliards d'euros⁷. Or ces fonds n'avaient pas été

5. Ces mesures comprenaient, entre autres, une prime forfaitaire énergie de 300 euros pour tous les travailleurs assujettis à l'impôt sur le revenu (avec des suppléments par enfant), une majoration de l'aide au logement pour les coûts du chauffage, une réduction temporaire de la taxe sur l'énergie pour les carburants, la baisse de la TVA sur le prix du gaz jusqu'en mai 2024 et l'introduction d'un ticket de 9 euros pour les transports en commun sur le réseau régional.

6. J. Behringer et S. Dullien, « Inflationsausgleichprämie erhöht Einkommen von 26 Millionen Beschäftigten um 52 Milliarden Euro », *IMK Policy Brief*, n° 171, 2024.

7. Le « frein à l'endettement » avait été introduit, en 2009 dans la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*), interdisant tout endettement aux *Länder* et limitant le déficit « structurel » (c'est-à-dire hors variations conjoncturelles) de l'État fédéral à 0,35 % du PIB.

entièrement utilisés fin 2021 et il restait 60 milliards d'euros, que le gouvernement avait voulu réaffecter au fonds spécial (*Sondervermögen*) pour le climat et la transformation. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé que le gouvernement fédéral ne pouvait pas utiliser les ressources budgétaires initialement prévues pour lutter contre les effets de la pandémie de Covid-19 à d'autres fins, comme la protection du climat, sauf à contourner la règle du « frein à l'endettement ».

En raison de cet arrêt, il manquait 60 milliards d'euros au budget gouvernemental. Cramponnés à l'héritage ordolibéral⁸ et à la défense des catégories sociales les plus favorisées, les néolibéraux du FDP ont refusé toute augmentation d'impôts et toute révision constitutionnelle du « frein à l'endettement ». Cela a préparé la rupture de la coalition « feu tricolore » sur ces enjeux budgétaires et fiscaux, qui est finalement intervenue à l'automne 2024.

8. A. Lechevalier, « Why and How Has German Ordoliberalism Become a French Issue? Some Aspects about Ordoliberal Thoughts We Can Learn from the French Reception », in J. Hien et C. Joerges (dir.), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Oxford, Hart Publishing, 2017, p. 23-48.

Lever le tabou de la revalorisation du salaire minimum

L'instauration d'un salaire minimum par la loi est longtemps restée taboue en Allemagne car perçue comme menaçant l'autonomie des partenaires sociaux en matière de négociations salariales de branche. Mais la croissance du secteur à bas salaires depuis le milieu des années 1990, notamment imputable aux réformes Hartz mises en œuvre par le gouvernement Schröder au début du XXI^e siècle⁹, a fini par faire taire les réticences au sein du mouvement syndical et du SPD, qui a contribué à son introduction en 2015 dans le cadre d'un gouvernement de grande coalition dirigée par Angela Merkel. Fixé à l'origine à un niveau relativement faible de 8,50 euros de l'heure, soit 48,6 % du salaire médian, son introduction n'en a pas moins eu pour effet de permettre à plus de quatre millions de salariés de connaître de significatives hausses de salaire¹⁰. L'introduction du salaire minimum n'a pas eu d'effets négatifs sur l'emploi¹¹ et a même renforcé la productivité grâce à une réallocation de l'emploi améliorant l'efficacité de l'allocation de la main-d'œuvre¹².

Perçue par le SPD comme un moyen de rattraper le glissement néolibéral de l'ère Schröder, qui avait donné lieu à l'émergence d'un parti concurrent à gauche avec *Die Linke*, la revalorisation du salaire minimum avait été l'une des mesures phares de la campagne électorale du SPD en 2021. Si une Commission d'experts sur le salaire minimum est dédiée à formuler des recommandations, l'enjeu était de savoir comment elles allaient être prises en compte par le gouvernement. La revalorisation du salaire minimum horaire à 12 euros (contre 10,45 euros auparavant, soit plus 15 %) fut intégrée dans le contrat de coalition, en dépit de l'opposition du FDP. Sa mise en œuvre a porté le salaire minimum à 53 % du salaire médian – contre plus de 60 % en France ou *a contrario* 36 % aux États-Unis. L'adoption en octobre 2022 de la directive européenne sur des salaires minimaux « adéquats », qui visait à promouvoir certains critères

9. Cf. *infra*.

10. T. Krebs, *Fehldiagnose. Wie Ökonomen die Wirtschaft ruinieren und die Gesellschaft spalten*, Frankfurt-am-Main, Westend Verlag, 2024, p. 126.

11. T. Krebs et M. Drechsel-Grau, « Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen », Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung IMK Study Nr. 73, Düsseldorf, 2021.

12. C. Dustmann *et al.*, « Reallocation Effects of the Minimum Wage », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 137, n° 1, 2022, p. 267-328.

communs à tous les États membres pour leur fixation et leur revalorisation et promouvait, sans le rendre contraignant, l'objectif d'un salaire minimum fixé à 60 % du salaire médian – soit 14 euros de l'heure pour l'Allemagne¹³. Depuis son introduction en 2015, le salaire minimum a gagné 16 % en pouvoir d'achat en Allemagne, soit nettement plus qu'en France – où il a stagné en termes réels – mais nettement moins que dans d'autres pays du sud et de l'est de l'Union européenne (UE).

Dans le contrat de coalition de 2021, il avait été convenu de « renforcer l'autonomie tarifaire, les partenaires tarifaires et la couverture (*Tarifbindung*) des conventions collectives, afin que des salaires équitables soient versés en Allemagne ». Le fait que les entreprises non soumises à une convention collective bénéficient d'un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises soumises à une convention collective lors de l'attribution de marchés publics et de concessions était un enjeu à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Depuis les années 1990, dans un contexte de réunification économique du pays et de redéploiement des processus productifs vers l'Europe centrale et orientale, mais aussi marqué par l'affaiblissement du pouvoir syndical¹⁴, il y a eu une baisse continue du taux de salariés couverts par les conventions collectives : de 85 à 49 % entre 1990 et 2024. S'y est ajouté le nombre croissant d'entreprises faisant usage de clauses dérogatoires, lesquelles ont favorisé l'affaiblissement des réglementations collectives des relations de travail. Pour y remédier, la loi « visant à renforcer le respect des conventions collectives lors de l'attribution de marchés publics fédéraux » (*Tariftreuegesetz*) a été adoptée en 2024. Elle stipule que les marchés publics de l'État fédéral (travaux, fournitures et services dépassant certains seuils, en général à partir de 50 000 euros) ne peuvent être attribués qu'à des entreprises qui, pour l'exécution des prestations, versent à leurs salariés des salaires au moins conformes aux dispositions d'une convention collective généralisée à l'échelle d'une branche (*Tariftreue*). Il s'agit d'empêcher le dumping salarial dans l'attribution des marchés publics fédéraux en renforçant le rôle des conventions collectives et de créer des conditions de concurrence non distordues. Les effets attendus de la loi demeurent cependant controversés, notamment parce qu'elle ne concerne que les marchés publics de l'État fédéral, et donc pas ceux des *Länder* et des communes, et ne s'applique qu'aux branches où les conventions collectives ont été étendues.

13. T. Müller, « Dawn of a New Era? The Impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in 2024 », *ETUI Policy Brief*, ETUI, mars 2024.

14. La part des salariés syndiqués a baissé de moitié depuis le début des années 1990 pour atteindre 16,5 % en 2018.

De Hartz IV au *Bürgergeld* : un changement de paradigme ?

Les inégalités de revenus entre ménages, après prélèvements et redistribution, se sont stabilisées à long terme, après une phase de forte croissance au tournant du siècle (1993-2008)¹⁵, portant le niveau des inégalités globales en Allemagne un peu au-dessus de la moyenne européenne – ce qui constitue néanmoins une rupture par rapport au « modèle social » ouest-allemand¹⁶. Le taux de pauvreté monétaire a, lui, continué de progresser outre-Rhin de 10 % au tournant du siècle à plus de 16 % au début des années 2020¹⁷, soit un niveau là encore un peu supérieur à la France et à la moyenne de l'UE. Il existe évidemment des différences considérables au regard du « risque de pauvreté » selon la composition du ménage, l'âge, le statut professionnel, le niveau de diplôme, le sexe, la situation familiale et la nationalité. Le niveau de diplôme, l'occupation d'un emploi à temps plein, le fait de vivre en couple ont un effet protecteur¹⁸. En revanche, comme dans d'autres sociétés européennes, les familles monoparentales avec enfants sont les nouveaux visages de la pauvreté, puisque près d'une mère sur deux élevant seule des enfants est pauvre – 40 % en France – tout particulièrement celles qui sont sans emploi. L'autre catégorie de ménages la plus concernée est celle des ménages d'origine immigrée, dont le taux de pauvreté n'a cessé de croître depuis le tournant du siècle, et tout particulièrement à partir de 2011-2015, pour atteindre 30 %, tandis que la part des ménages d'origine autochtone pauvres est restée relativement stable depuis une quinzaine d'années. Cela s'explique d'abord par l'importance des vagues de réfugiés ces dernières années en Allemagne, du Proche-Orient puis, plus récemment, d'Ukraine (plus d'un million contre 100 000 en France). De manière complémentaire le risque de pauvreté est associé au chômage puisque près de trois chômeurs sur cinq sont pauvres, compte tenu d'un nombre de chômeurs qui a cependant baissé.

15. T. Albers Thilo, C. Bartels et M. Schularick, « Wealth and its Distribution in Germany, 1895-2018 », *World Inequality Lab – Working Paper*, n° 9, 2022.

16. Voir A. Lechevalier, « État social et internationalisation des économies : la trajectoire allemande », *Informations sociales*, n° 163, 2011, p. 12-20 et « La grande transformation de l'Allemagne réunifiée dans le contexte européen », *L'économie politique*, n° 60, trimestriel-octobre 2013, p. 17-34.

17. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren*, Jahresgutachten 2023/24, 2024, p. 237 et suiv.

18. O. Giraud et P. Gravoin, « Dynamiques de la pauvreté en Allemagne : quels effets de la réforme de l'État social allemand au tournant du siècle ? », *Regards*, n° 63, 2024, p. 159-178.

Pour le comprendre, il faut en revenir à la réforme Hartz IV introduite en 2002 par le gouvernement Schröder dans une optique « d'activation » des chômeurs conformément aux principes du *Fordern* (exiger) et *Fördern* (encourager). Les réformes Hartz ont profondément modifié les dispositifs d'indemnisation du chômage en réduisant la place de l'assurance chômage et le montant de l'indemnisation des chômeurs de longue durée au profit d'une indemnisation forfaitaire et conditionnelle mais aussi l'équilibre entre politique « passive » (d'indemnisation) et politique active (mesures d'intégration) de l'emploi¹⁹. Avant la réforme, les chômeurs pouvaient bénéficier d'une indemnisation versée par l'assurance chômage à proportion de leurs salaires cotisés pour une durée allant jusqu'à 36 mois. La réforme Hartz IV a réduit la durée maximale d'indemnisation à douze mois. Au-delà, les chômeurs de longue durée bénéficient d'une aide, issue de la fusion entre l'assistance chômage et l'aide sociale soumise à de strictes conditions de ressources à l'échelle des ménages et pour des montants nettement inférieurs au seuil de pauvreté. Parallèlement, le bénéfice de l'allocation a été soumis, *via* des « conventions d'insertion » (*Eingliederungsvereinbarung*), à des critères stricts en matière de disponibilité quant à la reprise d'emploi et accompagnée de sanctions en cas de manquements aux obligations en termes de recherche d'acceptation de l'emploi.

En dépit d'un taux de non-recours important – entre un tiers et la moitié des bénéficiaires selon les estimations²⁰ – on comptait 5,8 millions de bénéficiaires de l'allocation de base en 2023, soit 7 % de la population au sein de 2,9 millions de ménages ; cette proportion a peu varié au cours des dix dernières années. Un peu moins de la moitié des bénéficiaires sont au chômage, les autres sont en éducation (13 %), formation (11 %), en emploi (13 %)²¹ ou dans d'autres situations²².

Les réformes Hartz IV et la lutte contre la pauvreté des enfants avaient été intégrées dans l'accord de la coalition « feu tricolore » en dépit des réticences du FDP et du positionnement personnel d'Olaf Scholz qui, proche de Peter Hartz, s'était fait l'avocat de la législation alors qu'il était secrétaire général du SPD en 2002. Trois principes avaient été mis en avant dans le programme du SPD qui affichait un « changement de paradigme » avec le projet de substituer à l'allocation de base (Hartz IV) un « revenu citoyen » (*Bürgergeld*) : être considéré comme citoyen détenteur de droits ; partir du « principe de solidarité qui repose sur l'hypothèse que les bénéficiaires ont besoin de l'État social mais n'en abusent pas²³ » ;

19. *Ibid.*

20. Sachverständigenrat, *Wachstumsschwäche überwinden*, *op. cit.*, p. 247.

21. C'est ce qu'on appelle en allemand les *Aufstocker*, soit les personnes qui cumulent l'allocation d'aide sociale avec un (petit) boulot.

22. *Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen*, Bundesagentur für Arbeit, novembre 2023.

23. SPD, *Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit: Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit*, 2019, p. 11, disponible sur : www.spd.de.

privilégier un accompagnement vers un emploi qui offre de quoi vivre plutôt que de sanctionner en cas de refus d'emploi.

Avant même l'adoption de la loi sur le « revenu citoyen » en 2022, la législation Hartz IV initiale avait déjà connu plusieurs inflexions, notamment des assouplissements qui avaient été mis en œuvre dès mars 2020 dans le contexte de la crise de Covid-19 quant à l'accès au bénéfice de l'aide : les dispositifs de sanctions avaient été suspendus en attendant leur réforme. La loi adoptée en décembre 2022 et mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023 sur le « revenu citoyen » comportait trois volets principaux : premièrement, un assouplissement de la conditionnalité de l'aide accompagnée d'une revalorisation de son montant) ainsi qu'une amélioration du cumul prestation-revenu salarial (*cf. infra*) ; deuxièmement, une nouvelle approche fondée sur une « culture de la confiance » dans les rapports entre les agences pour l'emploi (*Jobcenter*), en charge de la gestion de l'allocation et les bénéficiaires ; troisièmement, la suppression de la priorité conférée à la réintégration dans l'emploi au profit de parcours de formation et d'acquisition de diplômes professionnels (avec une revalorisation de certaines aides à l'accompagnement de ces formations).

Comparaison des principales caractéristiques de Hartz IV et du *Bürgergeld*

	Hartz IV	<i>Bürgergeld</i>
Montant mensuel forfaitaire pour les personnes seules	449 € (2022)	563 € (2024)
Abattements sur l'épargne et le patrimoine pour bénéficiaire de l'aide (<i>Schonvermögen</i>)	Seuil minimal de 3 100 € et jusqu'à 10 000 € (selon l'année de naissance), plus 3 100 € par enfant mineur	Seuil porté à 40 000 € pour une personne et 15 000 € par personne supplémentaire la première année, puis 15 000 € par personne
Prise en compte (de la taille) du logement dans le patrimoine	Examen du caractère « approprié » du logement, déménagement dans un logement plus petit pouvant être exigé	La propriété immobilière à usage personnel ne fait toujours pas partie du patrimoine après le délai de carence d'un an si certaines surfaces habitables ne sont pas dépassées
Période de carence sans sanction	Aucune	Gel des sanctions pour une période de six mois et allègement du régime des sanctions au-delà
Incitations à la formation	Ponctuelles	Majoration de 150 € par mois en cas de formation qualifiante ; primes en cas de certification
Cumul prestations - revenu	Jusqu'à 100 € : non pris en compte Entre 100 et 800 € : taux de prélèvement de 80 % Entre 800 et 1 200 € : taux de prélèvement de 90 % Au-delà de 1 200 € : 100 %	Jusqu'à 100 € : non pris en compte Entre 100,01 et 520 € : taux de prélèvement de 80 % Entre 520,01 et 1 000 € : taux de prélèvement de 70 % Entre 1 000,01 € et 1 200 € : taux de prélèvement de 90 %

Des analyses convergentes soulignent qu'en réalité l'introduction du *Bürgergeld* constitue moins un changement de paradigme, comme a pu l'être la législation Hartz elle-même, qu'un ensemble de changements de second ordre qui s'appuient sur des modifications ou la conversion d'outils existants et prolongent des évolutions déjà en cours²⁴. Certaines conditionnalités de l'aide n'ont d'ailleurs pas été mises en cause par la nouvelle législation, à commencer par l'examen des conditions de ressources à l'échelle des ménages (et non des individus) pour pouvoir bénéficier de l'allocation – ce qui rend l'appellation *Bürgergeld* trompeuse. Les taux de prélèvement sur les revenus du travail, quoique aménagés à la marge, demeurent élevés (voir tableau *supra*). De même, si les seuils ont été revalorisés, le montant de la prestation continue de dépendre du revenu, du patrimoine et du logement, quoiqu'à des conditions moins strictes. Il en va de même pour les sanctions, dont le montant est certes amoindri mais qui demeurent. D'ailleurs à la suite d'une inflexion à la baisse constatée des reprises d'emplois des bénéficiaires du *Bürgergeld* le gouvernement avait envisagé de durcir à nouveau les sanctions à l'automne 2024²⁵, juste avant que la coalition n'éclate. Aujourd'hui, un nouveau débat agite la coalition CDU-SPD : la suppression du *Bürgergeld* au profit d'une allocation de base aux contours encore flous, relance les tensions sur l'avenir de la protection sociale en Allemagne (voir annexe p. 27).

24. F. Beckman, « Wie viel Hartz IV steckt im Bürgergeld? Eine institutionentheoretische Analyse », *Sozialer Fortschritt*, vol. 72, n° 1, 2024, p. 55-74.

25. Voir F. Diekmann et M. Kaufmann, « Verleitet das Bürgergeld dazu, sich keinen neuen Job zu suchen? », *Spiegel-Online*, 6 mai 2024.

Le compromis sur la réforme des retraites : une double inflexion

Après une phase de relatif consensus au tournant du siècle, la réforme des retraites était redevenue un point de clivage entre partis politiques, notamment ceux composant la coalition gouvernementale. Depuis la fin de l'ère Schröder, où la place des retraites publiques avait été remise en cause, le SPD était revenu à des positions plus traditionnelles de défense des régimes publics (notamment du niveau des retraites par rapport aux salaires). Pour sa part, le FDP s'est toujours fait l'avocat de la substitution aux régimes publics par répartition de l'épargne retraite, cette fois sous la forme d'un dispositif collectif, après l'échec de la mise en œuvre des dispositifs d'incitations fiscales aux ménages (la réforme Riester de 2004).

Pour le comprendre, rappelons que le système de retraite allemand est constitué pour les salariés du secteur privé d'une assurance vieillesse-invalidité légale de base, financé par répartition et fonctionnant par points²⁶, complété pour celles et ceux qui peuvent y avoir accès, par des régimes de retraite d'entreprise et des produits d'épargne retraite bénéficiant d'avantages fiscaux. Au nom de la défense du *Standort Deutschland* (l'Allemagne comme lieu d'investissement et de production), la politique des retraites publiques conduite en Allemagne depuis le début des années 1990 a visé à stabiliser le taux de cotisation à long terme.²⁷ À cette fin, plusieurs réformes avaient été mises en œuvre concernant principalement : le renforcement de la logique contributive ; la réforme du mode de revalorisation des retraites ; la remise en cause des dispositifs de départ anticipé à la retraite et, le recul progressif de l'âge légal de la retraite lui-même de 65 à 67 ans entre 2012 et 2031, avec un recul d'un mois pour les cohortes nées entre 1947 et 1956, puis de deux mois par an jusqu'à la cohorte née en 1964 qui sera la première concernée par l'âge légal de

26. Dans le cadre du régime légal de base (*Gesetzliche Rentenversicherung*), un an de cotisation au salaire moyen rapporte un point, un an de cotisations sur un salaire équivalent à la moitié du salaire moyen 0,5 point. Au moment du départ à la retraite, la somme des points accumulés tout au long de la carrière (y compris les périodes assimilées et les majorations diverses) est effectuée et le montant de la retraite est le produit du nombre de points par la valeur du point. En 2023, la retraite moyenne du régime de base s'élevait à 1 100 euros, Deutscher Bundestag, Drucksache 20/14085, 2 décembre 2024.

27. Ces contributions publiques constituent près d'un quart du total des dépenses de l'État fédéral, une proportion stable ces deux dernières décennies après une forte hausse de 1995 à 2005.

67 ans²⁸. Ce recul de l'âge légal avait cependant été atténué par l'introduction en 2014, par un gouvernement de grande coalition dirigé par Angela Merkel, d'un dispositif d'anticipation jusqu'à deux ans de cet âge légal pour les cotisants disposant de durées d'assurance validée suffisamment longues²⁹.

Cette stabilisation du taux de cotisation dans un contexte de détérioration du rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants a logiquement conduit, pour garantir l'équilibre du régime, à une baisse du niveau relatif des retraites par rapport aux salaires (le taux de remplacement). À cet égard, dans le débat public outre-Rhin, l'indicateur de référence (la *Standardrente*) est traditionnellement le taux de remplacement (net de cotisations sociales) pour une retraite liquidée avec 45 points³⁰ rapportée au salaire moyen net³¹. Ce niveau relatif a baissé de 53 % en 2000 à 48 % en 2024. Pour limiter cette baisse, quelques améliorations du droit des prestations avaient été introduites ces dernières années en matière d'avantages pour les mères (*Mütterrente* I et II) et pour les bénéficiaires du minimum (retraite) contributif³². Mais cette baisse du taux de remplacement des retraites publiques était surtout censée être compensée par des dispositifs d'épargne retraite, aidés fiscalement, introduits là encore par une loi du gouvernement Schröder en 2001 (les rentes *Riester*, du nom du ministre porteur de la loi). Cette réforme a cependant connu un large échec en termes de diffusion et d'augmentation de l'épargne retraite et elle a *in fine* produit « plus de pauvreté (parmi les retraités) que de capital (d'épargne supplémentaire) ³³ ».

28. A. Lechevalier, « La réforme des retraites publiques en Allemagne. Quelques enseignements des débats autour du modèle d'assurance du revenu salarial », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, 1999, n° 68, p. 83-126 et « Generationengerechtigkeit und Rentenreform am Beispiel der Rentenanpassungsformel », *Zeitschrift für Sozialreform*, vol. 56, n° 3, septembre 2010, p. 373-394.

29. Selon les données de la Commission européenne, en 2010, l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail en Allemagne était d'environ 62,4 ans pour les hommes et 61,1 ans pour les femmes. En 2020, ces âges avaient atteint 64,1 ans pour les hommes et à 63,9 ans pour les femmes (contre un peu plus de 62 ans pour les femmes et pour les hommes en France).

30. Cette retraite n'a en réalité de « standard » que le nom puisqu'elle suppose une longue durée de cotisation et/ou des rémunérations élevées. On peut estimer que seuls un quart des retraités ont 45 points ou plus. Les variations du niveau de cette retraite standard ne disent rien du montant des retraites effectivement perçues, qui dépend des parcours professionnels individuels.

31. Selon l'OCDE le taux de remplacement brut moyen garanti par les régimes publics pour un salaire moyen et une retraite liquidée à l'âge légal s'établissait à 44 % en Allemagne, contre 55 % en moyenne dans les pays de l'UE et 57,6 % en France. Pour les bas salaires, l'Allemagne est comparativement encore plus mal placée : 48 % contre 58 % en France et 66,4 % en moyenne dans l'UE. Cf. OECD, *Pensions at a Glance 2023. OECD and G20 Indicators*, 2023.

32. J. Geyer, P. Hann et M. Harnisch, « Zur Wirkung der Grundrente und der Mutterrente auf die Altersarmut », Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 07/2020, novembre 2020.

33. A. Lechevalier, « En Allemagne, la retraite par capitalisation a produit plus de pauvreté que de capital », *Alternatives économiques*, mars 2024, disponible sur : www.alternatives-economiques.fr.

C'est sur cette toile de fond que doit être compris le compromis ayant débouché sur la nouvelle réforme des retraites. Le SPD souhaitait pérenniser le niveau relatif des retraites publiques par rapport aux salaires à long terme, ne pas augmenter l'âge légal et favoriser le développement des retraites complémentaires dans les petites et moyennes entreprises. Le FDP plaidait pour l'introduction d'un dispositif collectif par capitalisation, c'est-à-dire faisant appel aux marchés financiers pour compléter, à terme, les recettes du régime par répartition et limiter la hausse des taux légaux de cotisation, en s'inspirant du dispositif en vigueur en Suède de « retraite légale par capitalisation³⁴ » (*gesetzliche Aktienrente*). Les Verts mettaient en avant la stabilisation du taux de remplacement, l'idée d'une couverture légale étendue à de nouvelles catégories d'actifs (professions libérales), une amélioration des basses retraites et une extension de la capitalisation grâce à un fonds public universel.

En conséquence, la loi adoptée en mars 2024 prévoyait que, si le report de l'âge de la retraite demeurait à terme inchangé (67 ans en 2030), le taux de remplacement pour la *Standardrente* devra être maintenu à 48 % jusqu'à la fin des années 2030 – alors qu'il aurait continué à baisser en l'absence de nouvelle réforme. Le taux de cotisation devrait donc progresser plus qu'en l'absence réforme³⁵. Pour limiter cette hausse à terme, le FDP a obtenu que soit créée une *Stiftung Generationenkapital* (« fondation pour le capital intergénérationnel ») : il s'agissait de constituer un capital, abondé par des emprunts de l'État fédéral reversés à la fondation. Cette fondation était chargée de le placer sur les marchés financiers, afin de pouvoir, à partir de 2036, verser chaque année les revenus issus du rendement du capital ainsi constitué au régime public par répartition.

Il s'agissait d'un totem idéologique concédé au parti libéral du FDP en échange de la stabilisation du niveau des retraites par rapport aux salaires, que d'une refonte substantielle du financement du régime public de retraites. Le compromis était d'autant plus acceptable par le SPD que, contrairement aux produits d'épargne retraite subventionnés par des avantages fiscaux, ce dispositif faisait reposer les risques de faibles rendements des actifs ou de perte en capital, non pas sur les ménages individuels, mais dans le cadre de ce dispositif par capitalisation collective sur l'État fédéral appelé à rester le garant en dernier ressort de la viabilité financière du système. La mise en œuvre de cette réforme a été cependant abandonnée par le nouveau gouvernement Merz.

34. J. Vogel et C. Dürr « Für eine erfolgreiche Bewältigung des demographischen Übergangs – durch eine gesetzliche Aktienrente und Fachkräfteeinwanderung », FDP, février 2021, disponible sur : www.fdpbt.de.

35. Il pourrait atteindre 22,3 % contre 21,4 % à l'horizon 2040 ; BMAS, « Rentenversicherungsbericht 2023 », disponible sur : www.bmas.de.

La dépendance en Allemagne : entre revalorisation du statut des aidants et impasse financière structurelle

L'Allemagne a adopté en deux étapes (1994 et 1996) un système de prise en charge de la « dépendance³⁶ » marqué par deux traits caractéristiques du point de vue du financement : il s'agit d'une assurance publique (*gesetzliche Pflegeversicherung*), financée par cotisations et en répartition, couvrant l'ensemble des assujettis et leurs ayants droit sans condition d'âge mais comprenant un reste à charge pour les bénéficiaires.

Le versement des prestations obéit au principe de la priorité des aides à domicile sur l'hébergement en établissement. À domicile, il existe d'abord des prestations en espèces dont le montant s'élevait, au 1^{er} janvier 2025, entre 347 et 990 euros suivant le degré croissant de dépendance et à partir de besoins en aides au moins classés dans la catégorie 2 (sur une échelle de 1 à 5). Ces sommes sont allouées le plus souvent aux aidants proches, mais peuvent être également utilisées au financement d'autres modalités d'aides. Les prestations en nature comprennent les soins à domicile dispensés par des professionnels, par exemple sous forme de soins de base, d'accompagnement ou d'aides ménagères. Leurs montants mensuels s'étagent entre 796 et 2 299 euros – soit des montants similaires à l'Aide pour l'autonomie (APA) en France. En établissements, les caisses d'assurance dépendance prennent en charge une partie des frais liés aux soins, dont le montant dépend du degré de dépendance (à partir de 2025, de 805 euros à 2 096 euros par mois). S'y ajoutent les frais d'hébergement, de repas et divers, qui restent à la charge de la personne dépendante. Des suppléments sont prévus pour réduire la part des frais de soins restant à la charge du résident, et ces suppléments augmentent avec la durée de séjour dans l'établissement. Néanmoins, le reste à charge moyen pour une première année en établissement demeure élevé : 2 500 euros par mois, quelle que soit la durée d'hébergement, soit nettement plus que les revenus de la plupart des retraités.

36. En allemand, le terme est « *pflegedebürftig* » : « Qui a besoin de soins ou d'aides à long terme ou permanentes pour accomplir les activités quotidiennes en raison de handicaps physiques, mentaux ou psychiques. Cela peut être dû à une maladie, un handicap ou des limitations liées à l'âge. » (définition suivant le Sozialgesetzbuch SGB XI).

Fin 2023, au total on comptait 5,7 millions bénéficiaires de l'assurance dépendance, dont 85 % à domicile. Le nombre des bénéficiaires de prestations de l'assurance sociale âgées de plus de 60 ans s'élevait à 4,7 millions³⁷. Le taux de couverture de l'assurance dépendance est donc substantiellement plus étendu en Allemagne qu'en France pour les personnes âgées, notamment pour les prestations aux personnes à domicile et moins fortement dépendantes³⁸. Le nombre de bénéficiaires n'a cessé d'augmenter ces dernières années, en raison de l'évolution démographique mais surtout de l'élargissement de la notion des personnes dépendantes : il a été triplé depuis le tournant du siècle et doublé sur la seule période 2015-2023. Cette évolution est notamment imputable à la réforme de « renforcement de la prise en charge de la dépendance » en 2017 (*Zweite Pflegestärkungsgesetz – PSG II*). Cette loi a étendu la définition et la mesure des besoins, de même qu'elle l'a élargie en introduisant une catégorie supplémentaire pour les personnes ayant des besoins d'aides plus limités. Au cœur de cette réforme figurait une nouvelle définition de la dépendance, qui inclut les besoins liés aux troubles cognitifs et psychiques au même titre que les limitations corporelles. Elle a donné lieu à une nouvelle grille d'évaluation des besoins et à une amélioration du niveau des prestations³⁹. Depuis lors, les prestations ont cependant fait l'objet d'une sous-indexation par rapport à l'indice des prix, qui s'est traduite pour les soins à domicile par un moindre recours aux aides professionnelles.

Sur cet arrière-plan, la coalition « feu tricolore » s'est accordée au cours de son mandat sur deux enjeux principaux : les tensions sur le financement, d'une part, et la revalorisation des prestations et du statut des aidants professionnels mais aussi des aidants familiaux, d'autre part. Les modifications législatives ont été adoptées en 2023 dans le cadre d'une nouvelle réforme (*Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz, PUEG*). Concernant le financement, c'est finalement le *statu quo* qui a prévalu : une majoration du taux de cotisation sociale a été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2025⁴⁰, après celle déjà arrêtée en 2023. Parallèlement, à la suite d'un nouvel arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 7 janvier 2022, la loi de 2023 a porté sur la réforme d'un dispositif original propre à l'assurance sociale dépendance en Allemagne : la modulation de la part salariale du taux de cotisation selon le nombre d'enfants des cotisants.

37. Bundesministerium für Gesundheit, « *Pflegebedürftige nach Altersgruppe und Versorgungsart 2023* », disponible sur : www.sozialpolitik-aktuell.de.

38. Rappelons qu'il n'y a pas de condition d'âge en Allemagne. Le pourcentage de bénéficiaires de prestations dans la population totale s'élevait à un peu moins de 7 %. Rapportée à la population des plus de 60 ans, la part des bénéficiaires de l'APA est de 7,2 % en France (DREES, « L'aide sociale aux personnes âgées ou handicapées », 2024) et celles bénéficiaires de l'assurance sociale dépendance outre-Rhin d'environ 20 % (propres calculs).

39. H. Rothgang et T. Kalwitzk, « *Pflegestärkungsgesetz II* », *Gesundheits- und Sozialpolitik*, vol. 69, n° 5, 2015, p. 46-54.

40. *Pflege-Beitragssatz-Anpassungsverordnung 2025*. Le taux de cotisation employeur est fixé à 1,8 %.

Le besoin de financement demeure néanmoins structurel : alors que le nombre de bénéficiaires a augmenté de manière substantielle, le montant total des recettes du régime d'assurance sociale augmente moins vite que le PIB.

La question de la revalorisation du statut des aidants professionnels et non-professionnels, faisait l'objet d'un relatif consensus au sein de la coalition gouvernementale⁴¹. Pour la mettre en perspective, il faut avoir à l'esprit qu'il y avait en Allemagne en 2021 plus de 1,7 million d'aidants professionnels : 442 000 actifs en ambulatoire et 814 000 en établissements, soit un doublement depuis 2001, le reste à l'hôpital. Parmi ces professionnels, 83 % sont des femmes, souvent d'origine immigrée⁴². Il existe un manque de main-d'œuvre estimé à plus de 100 000 personnes actuellement et entre 300 000 à 600 000 d'ici à 25 ans⁴³. L'une des raisons du manque d'attractivité du métier est liée aux conditions de travail, notamment imputables à la charge de travail compte tenu de sa durée (près des deux tiers travaillent à temps partiel, dont 14 % en temps partiel court et 11 % en mini-jobs), et aux niveaux de qualification et de rémunération.

La « loi sur l'introduction d'une formation d'aide-soignant » (*Gesetz zur Einführung einer Pflegefachassistenten- und -helfer-Ausbildung*) votée en décembre 2024, a promu l'uniformisation et à l'amélioration de la formation des aidants professionnels. La loi a introduit une harmonisation des formations d'aide-soignante à l'échelle nationale, avec une formation généraliste en principe de 18 mois, qui comporte des apprentissages dans les trois grandes catégories de soins : maisons de retraite médicalisées, service de soins à domicile et soins stationnaires aigus. Au préalable, une réforme adoptée en 2023 a amélioré le niveau des prestations pour les aidants non professionnels en étendant le droit à un congé d'aide aux soins rémunéré (*Pflegeunterstützungsgeld*).

Concernant enfin les revalorisations des rémunérations, deux mesures ont été mises en œuvre pour revaloriser les salaires et diminuer les inégalités salariales⁴⁴. La première a été l'introduction d'un dispositif de salaire minimum dans le secteur des soins de longue durée accompagnée de la mise en place d'une commission paritaire (employeurs et syndicats) appelée à faire des recommandations sur sa progression. La

41. Le problème est en tout cas évoqué dans les trois programmes électoraux.

42. Deutscher Pflegerat, « Deutscher Pflegerat. Zahlen und Fakten zur Pflege in Deutschland, 2024 », novembre 2024, disponible sur : <https://deutscher-pflegerat.de>.

43. Destatis – Statistisches Bundesamt, « Bis 2049 werden voraussichtlich mindestens 280 000 zusätzliche Pflegekräfte benötigt », Pressemitteilung Nr. 033, 24 janvier 2024, disponible sur : www.destatis.de.

44. H. Theobald, « Reform Policies and Distribution Struggles in the Eldercare Sector in Germany », *International Journal of Care and Caring*, 2025, à paraître.

seconde mesure a mis en place une convention collective contraignante pour tous les employeurs de la branche. Cette politique de revalorisation des salaires dans le secteur du soin, ayant vocation à renforcer l'attractivité des métiers et leur reconnaissance sociale a conduit à ce que le salaire brut médian à temps plein du secteur des soins de longue durée soit devenu supérieur à la moyenne des salaires bruts médians dans l'ensemble des branches.

Perspectives

Dans un contexte économique particulièrement défavorable, en raison du choc conjoncturel lié à la guerre d'Ukraine et des difficultés plus structurelles de l'économie allemande, le bilan social de la coalition « feu tricolore » s'avère être contrasté. À l'initiative des sociaux-démocrates et des Verts, la coalition gouvernementale sortante est certes parvenue à mettre en œuvre des réponses volontaristes et protectrices à la crise économique et sociale exceptionnelle consécutive à l'arrêt des importations directes de gaz russe. Au cours de son mandat, certaines avancées sociales ont pu en outre être menées à bien : augmentation significative du salaire minimum, amélioration du statut des chômeurs de longue durée, stabilisation du (bas) niveau relatif des retraites par rapport aux salaires, amélioration de la condition des aidants dans le champ de la prise en charge de la dépendance. Mais le droit de veto dont disposait le FDP, arc-bouté sur l'orthodoxie budgétaire par l'intermédiaire de son président et ministre des Finances, Christian Lindner, a limité le champ des possibles en refusant systématiquement de desserrer les contraintes. Et c'est précisément sur les questions budgétaires – et notamment la réforme du « frein à l'endettement » inscrit dans la Loi fondamentale – que la coalition gouvernementale s'est brisée.

Le contrat de la nouvelle coalition entre la CDU/CSU et le SPD et dirigée par Friedrich Merz semble être le résultat d'une négociation équilibrée. Cet équilibre s'avère toutefois asymétrique : alors que le SPD a pu faire valoir ses propositions sur des questions telles que le niveau des retraites publiques, la politique familiale, la politique de la prise en charge de la dépendance, la CDU/CSU a fait prévaloir son point de vue sur les questions fiscales et celles relatives au marché du travail ou à la réforme de certaines prestations sociales. Pour le reste, le contrat de coalition, rédigé en un temps record, reste vague sur des enjeux essentiels.

Il prévoit ainsi une dérégulation du temps de travail et une exonération fiscale des heures supplémentaires mais également une réforme du *Bürgergeld* symboliquement rebaptisé « revenu minimum de base pour les personnes à la recherche d'un emploi » (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*) – ce qui revient à durcir les dispositifs d'activation des chômeurs de longue durée et à en rendre le bénéficiaire plus sélectif. Le pilotage de la revalorisation du salaire minimum redevient la compétence d'une commission « forte et indépendante » qui doit prendre en compte, « dans le cadre d'une évaluation globale », l'objectif de 60 % du salaire brut médian des salariés à temps plein. En matière de retraites, si le SPD a pu faire prévaloir le principe d'un taux de remplacement constant pour la

« retraite standard » jusqu'en 2031, des éléments de capitalisation sont étendus sous la forme symbolique d'une dotation à l'épargne retraite pour les enfants entre 6 et 18 ans, afin de bénéficier sur une très longue période du rendement des placements, confiés à des intermédiaires financiers et exonérés d'impôt « jusqu'à la retraite ». Ils pourront donner lieu à des versements complémentaires après 18 ans. Surtout, s'il sera toujours possible de prendre sa retraite sans décote après 45 ans de cotisations et si l'âge légal n'est pas repoussé au-delà de 67 ans, les frontières entre l'activité et la retraite deviendront nettement plus poreuses avec la possibilité pour les retraités d'avoir une activité rémunérée exonérée d'impôts jusqu'à 2 000 euros par mois et de continuer à travailler chez le même employeur. Pour contenir la hausse des taux de cotisation, le principe d'une augmentation des contributions publiques (régime légal de retraite mais aussi assurance-maladie et dépendance) est réaffirmé, ce qui, dans un contexte de transition démographique, risque de grever lourdement le budget fédéral, alors même que l'accord de coalition prévoit de substantielles baisses d'impôts échelonnées dans le temps (impôts sur les sociétés, impôt sur le revenu).

Certaines propositions ambitieuses en matière de santé (augmentation de l'offre, notamment dans les régions sous-dotées) ou d'amélioration de la prise en charge de la dépendance s'inscrivent dans le prolongement des réformes de la coalition « feu tricolore ». Les investissements « massifs » dans les crèches et les écoles, la lutte contre la pauvreté des enfants, la modernisation du congé parental, ou les projets d'amélioration de l'aide aux parents isolés sont des marqueurs du SPD. Au demeurant, le projet ne prévoit aucune remise en cause de la co-détermination (*Mitbestimmung*) dans les grandes entreprises ; il vise à faciliter les réunions en ligne des comités d'entreprise et prévoit d'élargir les incitations fiscales pour l'adhésion à un syndicat. Il est toutefois à noter que, à l'exception de propositions visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre à l'échelle de l'UE, le contrat de coalition fait l'impasse sur les enjeux de l'« Europe sociale ». Pour le reste, c'est-à-dire l'essentiel, l'avenir du système de retraite, de celui de l'assurance-maladie et de l'assurance dépendance sont renvoyés à des Commissions d'experts qui rendront des avis d'ici au milieu de la législature.

À l'exception du gouvernement Merkel II (2009-2013), le SPD a été associé à toutes les réformes de l'État social depuis 1998. Il a participé à tous les gouvernements et a occupé le poste de ministre du Travail et des Affaires sociales de manière quasiment interrompue près de trente ans. Après l'ère libérale des gouvernements Schröder (I entre 1998 et 2002 et surtout II entre 2002 et 2005), la participation du SPD aux gouvernements Merkel successifs avait contenu les évolutions les plus délétères pour le

« modèle social » hérité de l'Allemagne de l'Ouest⁴⁵. Le bilan social du gouvernement Scholz s'est inscrit dans cette continuité compte tenu du droit de veto conféré au parti libéral (FDP) qui en aura limité l'ambition et le contenu. Ce bilan aura néanmoins accéléré dans les urnes la crise existentielle de la social-démocratie allemande. Avec la nomination de Lars Klingbeil, le co-président du parti, comme vice-chancelier et ministre des Finances, en dépit de la lourde défaite électorale de février 2025, et Bärbel Bas, l'ancienne présidente du Bundestag incarnant l'aile gauche du parti, au ministère du Travail et des Affaires sociales, le SPD occupera à nouveau des postes clés dans la nouvelle coalition gouvernementale, où, le courant « social » de la CDU ne sera, quant à lui, pour la première fois, plus représenté. Cette nouvelle « grande coalition » entre la CDU et le SPD, si étroite électoralement et soumise à la montée en puissance ininterrompue de l'extrême droite AfD, pourrait être le chant du cygne du SPD, ce qui suscite des inquiétudes quant à l'avenir de l'État social en Allemagne.

45. Voir A. Lechevalier, « Peut-on encore parler de modèle social allemand ? », *Questions internationales*, n° 127, novembre 2024, p. 61-72.

Annexe

Les principales mesures du contrat de coalition CDU/CSU et SPD dans le champ du droit du travail et des prestations sociales

Champs	Mesures / Engagements
Travail	<ul style="list-style-type: none"> - Assouplissement des règles du temps de travail (plafond hebdomadaire au lieu de journalier) - Défisicalisation des heures supplémentaires effectuées au-delà du temps de travail à temps plein convenu dans les conventions collectives ; exonérations fiscales pour les salariés travaillant à temps partiel et augmentant leur temps de travail - Création d'une agence numérique « <i>Work-and-Stay</i> » pour attirer et accueillir les travailleurs étrangers qualifiés et mieux reconnaître leurs qualifications - Extension de la Loi fédérale sur le respect des conventions collectives aux Länder et aux communes, aux branches où les conventions collectives n'ont pas été étendues, et à des standards sociaux et écologiques (politique d'égalité des genres, bilan CO₂ des chaînes de production, etc.) - Généralisation des réunions de comités d'entreprise en ligne et possibilité de vote électronique - Incitations fiscales étendues pour l'adhésion à un syndicat
Prestations sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'une commission de réforme de l'État social pour simplification et numérisation, réexamen des règles de cumul de certaines prestations sociales et de cumul entre les revenus d'activité et les prestations - Lutte contre les abus
Allocation citoyenne (<i>Bürgergeld</i>) / Allocation de base (<i>Grundsicherung</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Changement d'appellation et retour à une philosophie du « <i>Fördern und Fordern</i> » - Sanctions en cas de refus non justifié des offres d'emploi et accompagnement des bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi - Retour à une prise en compte sans délais de carence du patrimoine pour l'attribution des allocations - Retour à une indexation des allocations sur les seuls prix
Salaire minimum	<ul style="list-style-type: none"> - Réévaluation du salaire minimum est de la compétence de la commission <i>ad hoc</i> - Pour l'évolution future du salaire minimum, la commission s'appuiera à la fois sur l'évolution des salaires (conventions collectives et objectif de 60 % du salaire brut médian des salariés à temps plein)
Retraites et prévoyance	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien du niveau de la retraite « standard » à 48 % jusqu'en 2031 - Dépenses supplémentaires compensées par des contributions publiques - Mise en place d'une commission sur l'avenir des retraites, conclusions d'ici à 2027 - Création d'une subvention à l'épargne retraite pour enfants scolarisés (10 €/mois pour tous les enfants entre 6 et 18 ans) - « Retraite active » : rémunération défiscalisée jusqu'à 2 000 €/mois après l'âge légal - Possibilité de continuer à travailler chez le même employeur après la liquidation de la retraite <ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la couverture des retraites d'entreprises - Inclusion des nouveaux indépendants dans l'assurance retraite obligatoire

<p>Assurance maladie et santé</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pérennisation des contributions publiques au financement de l'assurance maladie ; pas d'universalisation de la couverture (<i>Bürgerversicherung</i>) - Promotion de la planification régionale des soins (<i>Gesundheitsregionen</i>) et des centres de soins primaires <ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des effectifs pour les études médicales, accélération des procédures de reconnaissances des diplômes à l'étranger - Généralisation de la carte d'assurance-maladie digitale - Mise en œuvre de la réforme hospitalière et du financement des hôpitaux <ul style="list-style-type: none"> - Développement de la politique de prévention des troubles psychiques
<p>Dépendance et aidants</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fusion des lois sur le congé pour aides aux personnes dépendantes (jusqu'à 6 mois) et sur le temps de soins familiaux (jusqu'à 24 mois) - L'introduction d'une allocation unique de soins familiaux (<i>Pflegebudget-Modell</i>), fusionnant les différentes aides actuelles, fera l'objet d'une étude de faisabilité <ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de l'indemnité pour congés d'aides (<i>Pflegeunterstützungsgesetz</i>), prestations de remplacement de salaires jusqu'à limitées à 10 jours - Seuls les établissements de prise en charge des personnes âgées respectant les conventions collectives seront financés ; interdiction de faire usage de l'intérim <ul style="list-style-type: none"> - Extension de la définition du cercle des aidants « familiaux » - Plafonnement du reste à charge pour les bénéficiaires des soins en établissements <ul style="list-style-type: none"> - Commission de réflexion sur l'avenir de la prise en charge
<p>Congé parental et Allocation parentale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Réforme du congé parental visant à favoriser une plus forte implication des pères - Introduction d'une allocation parentale pour les parents s'occupant d'enfants ayant besoin d'aides au quotidien
<p>Petite enfance et crèches</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption d'une loi sur la qualité de l'accueil de la petite enfance (aides aux crèches spécialisées dans l'acquisition du langage et aux établissements dans les quartiers défavorisés) - Investissements dans la construction, la rénovation, la numérisation des crèches - Diagnostic complet du développement linguistique et personnel pour tous les enfants de 4 ans
<p>Prestations familiales et accès aux services pour les enfants</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Simplification et numérisation de l'allocation complémentaire familiale - <i>Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)</i> : augmentation des aides mensuelles aux activités des enfants pour les bénéficiaires de certaines allocations sociales - Application mobile pour l'accès des enfants aux loisirs, à la culture et à l'éducation - Création d'un portail familial numérique centralisé à l'aide de l'intelligence artificielle
<p>Familles monoparentales et pension alimentaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Durcissement des sanctions pour les parents ne payant pas la pension alimentaire - Amélioration du cumul entre les allocations familiales et les aides aux parents isolés

Les dernières publications du Cerfa

- T. Rühlig, [The “Huawei Saga” in Europe Revisited: German Lessons for the Rollout of 6G](#), *Notes du Cerfa*, n° 187, juin 2025 (disponible en anglais).
- J. Ross, N. Téterchen, [La brigade franco-allemande et la relance de la défense européenne](#), *Briefing de l'Ifri*, avril 2025 (disponible en français et allemand).
- M. Krpata, [Friedrich Merz et la Zeitenwende 2.0. Une « nouvelle ère » pour les relations transatlantiques ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 186, mars 2025 (disponible en français et allemand).
- J. Süß, [Après les élections : l'Allemagne en quête d'une stabilité ébranlée ?](#), *Briefing de l'Ifri*, mars 2025.
- A. Lensing, [Les Verts allemands comme parti de rassemblement. La fin d'une illusion ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 185, février 2025.
- V. Dubslaff, [La montée en puissance de l'extrême droite : l'AfD et le choix de la radicalité](#), *Notes du Cerfa*, n° 184, février 2025.
- J. Süß, [Les libéraux-démocrates face aux élections fédérales allemandes : un parti en lutte pour sa survie](#), *Notes du Cerfa*, n° 183, février 2025.
- N. Batteux, [Le SPD à l'épreuve des élections législatives de 2025 : du parti du chancelier au partenaire junior de coalition ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 182, février 2025.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org