



**LES RÉFORMES SOCIALES EN ALLEMAGNE :
L'AGENDA 2010 DU GOUVERNEMENT SCHRÖDER**

Brigitte LESTRADE

professeur à l'Université de Cergy-Pontoise,
directrice de l'UFR de langues et chercheur associé au CIRAC

***Note du Cerfa n° 9
février 2004***

© Ifri – www.ifri.org
Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
Institut français des relations internationales (Ifri)
27, rue de la Procession – 75740 Paris Cedex 15
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Les réformes sociales en Allemagne : l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder

L'Agenda 2010 du gouvernement allemand, auquel l'Agenda 2006 du gouvernement français fait écho, est l'appellation incisive d'un ensemble de réformes structurelles grâce auquel l'Allemagne espère renouer avec la croissance. Naguère considérée comme la locomotive économique de l'Europe, l'Allemagne doit faire face, depuis quelques années, à une croissance très faible, voire négative. C'est le cas pour 2003, où celle-ci s'est située à $-0,1\%$, entraînant une déclaration de récession, la consommation des ménages et les investissements publics restant désespérément étalés. Tous les clignotants sont aujourd'hui au rouge. Non seulement le chômage persiste nettement au-dessus des 4 millions de sans-emplois, mais le nombre d'actifs, comme celui des emplois, baisse au rythme de 50 000 par mois, alors que le total des emplois non pourvus n'est que de 312 000, en recul de 80 000 par rapport à 2002. Le coût du chômage et la baisse des revenus fiscaux y afférents accroissent les dettes de l'État à un niveau inconnu jusqu'à présent. Les systèmes sociaux sont dans un état aussi précaire que les finances publiques. Enfin, du fait des prestations généreuses et du vieillissement de la population, les caisses maladie et retraite sont au bord de la faillite.

Le pays semble pris dans une spirale de déclin inéluctable. L'absence de croissance conduit à l'accroissement du chômage et des déficits publics. Pour couvrir les dépenses, les acteurs publics accroissent les cotisations, ce qui renchérit le facteur travail. C'est pour casser ce cercle vicieux que le chancelier Schröder a décidé, au début de l'année 2003, de lancer des réformes fondamentales pour assainir les finances de l'État, rendre les systèmes sociaux plus performants à moindre coût et, *last but not least*, flexibiliser le marché du travail. La série de propositions présentées le 14 mars 2003 par le chancelier dans un discours très attendu n'est pas sortie du néant. Elle s'appuyait sur des idées avancées fin 2002 par certains membres du gouvernement et par Gerhard Schröder lui-même, qui furent vite remballées face à l'opposition de l'aile gauche du parti social-démocrate (SPD). L'Agenda 2010 intégrait aussi des éléments des lois Hartz, destinées à réformer le marché du

travail¹. Les nombreuses contraintes auxquelles l'Allemagne se trouve confrontée font que l'Agenda 2010 est un ensemble de mesures disparates couvrant des domaines aussi variés que la fiscalité, le droit du licenciement, les cotisations aux assurances sociales et l'artisanat, pour ne citer que ceux qui intéressent le plus le public. Voici un bref aperçu des mesures prévues par le chancelier.

Les mesures présentées par le chancelier dans son discours initial

Marché du travail : la loi sur la protection contre le licenciement continue à s'appliquer à toutes les entreprises de plus de 5 salariés. Pour les petites entreprises de moins de 6 salariés, ceux recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) ne font plus partie du décompte. La réglementation des licenciements pour des raisons liées à l'entreprise connaît également des modifications : les salariés auront le choix entre une indemnité fixée par la loi (proposition : 0,5 mois de salaire par année d'ancienneté) et le recours à l'appel aux tribunaux du travail. La sélection sociale, bête noire du patronat, qui les obligeait à licencier d'abord les plus jeunes et les plus performants de leurs salariés, a été réduite à sa plus simple expression, leur permettant, en accord avec le conseil d'entreprise, de maintenir au sein de l'entreprise les « porteurs de performance » (*Leistungsträger*). Pour accroître les chances de réussite des créateurs d'entreprise, ceux-ci ont désormais le droit de recruter des salariés en CDD pour une durée de 4 ans au lieu de 2 ans pour les entreprises établies.

Toujours dans le but de faciliter la création d'entreprises, il a été décidé d'abolir la nécessité, pour un artisan, d'être en possession de la maîtrise (*Meisterbrief*) avant de

¹ Les lois Hartz portent le nom de Peter Hartz, directeur des ressources humaines de Volkswagen. Peu connu en France, il est réputé en Allemagne pour ses idées innovantes ; il est, entre autres, le père de la semaine de quatre jours de 1993, destinée à éviter des licenciements dans une période de basse conjoncture du marché automobile, et, plus récemment, du programme 5000 x 5000 (modération salariale accompagnée d'embauches). Après le scandale des statistiques inexactes de l'Office fédéral du travail en 2002, rebaptisé depuis Agence fédérale du travail, le chancelier Schröder, dont il est proche, lui a demandé de remettre de l'ordre dans l'administration des agences pour l'emploi. La Commission Hartz a formulé un certain nombre de propositions, non seulement pour réformer le système de placement des chômeurs, mais aussi pour flexibiliser un marché du travail jugé trop rigide. Les deux premières lois Hartz sont entrées en vigueur au début de l'année 2003. Les lois Hartz 3 (restructuration de l'Office fédéral du travail) et 4 (fusion de l'assistance chômage et de

pouvoir se mettre à son compte. Désormais, une ancienneté de 10 ans en tant que compagnon est considérée comme un pré-requis suffisant dans la majorité des métiers. Devant le nombre toujours insuffisant de places d'apprentissage en alternance², le gouvernement menace d'introduire un impôt que devront verser toutes les entreprises qui se refusent à former des apprentis. En dépit de l'appel répété des milieux patronaux en faveur de la création de pactes pour l'emploi au niveau des entreprises, il n'est pas porté atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux, qui doivent être consultés avant toute dévolution de ce pouvoir au niveau du conseil d'entreprise. Le chancelier a également confirmé qu'il ne reviendrait pas sur la réforme de la cogestion.

Assurances sociales : l'assistance chômage³ et l'aide sociale seront fusionnées, en principe au niveau plus bas de l'aide sociale. La durée du versement de l'allocation chômage est notablement réduite. D'une durée maximale de 32 mois, elle passe à 12 mois pour les salariés de moins de 55 ans et à 18 mois pour les salariés au-delà de 55 ans. Pour encourager les chômeurs de longue durée à reprendre un emploi, ce qui souvent n'est pas intéressant pour eux sur le plan financier, il a été décidé d'imputer une fraction moins importante de leur allocation chômage sur leurs revenus de travail en cas de reprise d'emploi. En même temps seront durcies les conditions permettant à un chômeur de refuser un emploi proposé par l'agence pour l'emploi.

Pour faire face à l'augmentation des dépenses de santé, qui risquent d'exploser en raison du vieillissement alarmant de la société allemande, un certain nombre d'éléments de l'Agenda 2010 portent sur la refonte du système des assurances maladie. L'objectif affiché est de faire baisser le taux de cotisations de 14,3 % actuellement à moins de 13 %. Pour ce faire, le gouvernement envisage de

l'aide sociale), intégrées dans l'Agenda 2010, ont été votées en même temps que les autres mesures de l'Agenda 2010 en décembre de la même année.

² Seules 30 % des entreprises allemandes, surtout des PME-PMI, acceptent de prendre des apprentis en formation. En 2002, plus de 100 000 jeunes n'avaient pas trouvé de place d'apprentissage en entreprise, selon le chancelier.

³ Jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures de l'Agenda 2010, l'Allemagne connaît deux revenus de substitution à l'intention des chômeurs, l'allocation chômage (*Arbeitslosengeld*) et l'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*). La première, d'un niveau moyen de 62 % du dernier salaire, est versée pendant une période limitée. L'assistance chômage, quant à elle, est un revenu de substitution versé aux chômeurs en fin de droits d'allocation chômage. Un peu moins favorable que cette dernière, elle se situe à environ 57 % de la rémunération nette. En principe sans limitation de durée, elle pouvait être versée, dans les cas extrêmes, jusqu'à la retraite.

supprimer le monopole de contractualisation des associations des médecins conventionnés. Les caisses maladie pourront dorénavant conclure des contrats avec des médecins individuels, ce qui accroîtra la concurrence et fera baisser les prix, espère-t-on. Le catalogue des prestations sera revu et amendé. C'est à la Commission Rürup, chargée par le chancelier de formuler des propositions pour la réforme des assurances sociales, de décider quelles prestations seront ôtées de la liste et financées par l'impôt. Les indemnités journalières en cas de maladie des salariés ne seront plus versées par les caisses maladie. Désormais, les salariés sont invités à contracter eux-mêmes une assurance privée pour se prémunir contre le risque de la perte de rémunération en cas de maladie.

Pour l'assurance retraite, qui est également au bord de l'implosion, il est proposé de réduire le fonds de réserve financière de 0,5 mois à 0,2 mois, de ne pas augmenter le niveau des retraites en 2004 et d'appliquer aux retraités l'obligation de verser le taux plein (1,7 %) de la cotisation à l'assurance dépendance (*Pflegeversicherung*), au lieu de la moitié jusqu'à présent. En outre, les nouveaux retraités ne recevront leur première mensualité qu'à la fin du mois plutôt qu'au début.

Impôts et budget : le chancelier ne prévoit pas de baisse supplémentaire des impôts. Il s'en tient aux deux étapes déjà prévues début 2004 et début 2005 pour un total de 25 milliards d'euros, ce qui conduirait à un abaissement du taux d'impôts pour les faibles revenus à 15 % et pour le taux le plus élevé à 42 %. En revanche, la loi sur la réduction des allègements fiscaux (*Steuervergünstigungsabbaugesetz*) devrait permettre des rentrées fiscales supplémentaires de l'ordre de 3,5 milliards d'euros. Les communes, dont bon nombre sont au bord de l'asphyxie⁴, devraient bénéficier d'un soutien financier de 15 milliards d'euros, dont un programme d'investissement communal de 7 milliards, allié à une refonte de la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*) qui, tout en touchant désormais aussi les professions libérales, est censée accroître la transparence et la régularité de leurs rentrées fiscales. Les profits réalisés lors de ventes d'actions seront taxés, et les produits d'intérêts seront frappés

⁴ La fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale conduira à décharger les communes sur le plan financier, car le versement de l'aide sociale aux bénéficiaires valides, assuré par les communes jusqu'à fin 2003, sera pris en charge par l'Agence fédérale du travail dès l'entrée en vigueur de l'Agenda 2010. Ce changement de régime concerne près de 1 million de personnes, d'après le chancelier.

d'un impôt forfaitaire au lieu d'être intégrés aux revenus et éventuellement taxés à un taux pouvant dépasser 50 %. Le chancelier a également annoncé que le pacte de stabilité et de croissance européen serait interprété de façon plus flexible.

Créateurs d'entreprise : les créateurs d'entreprise, en plus des facilités accordées en matière de recrutement de salariés en CDD, seront libérés pendant 4 ans de l'obligation de cotiser aux chambres professionnelles. Le droit fiscal sera simplifié, les obligations en matière de comptabilité réduites. Les conditions d'obtention de crédits pour les entreprises à faible capital propre seront améliorées (*Small Business Act*).

L'accueil réservé aux propositions du chancelier Schröder

D'après l'opinion quasi unanime des médias, le discours du chancelier n'était pas à la hauteur des attentes tant des acteurs politiques, économiques et sociaux que du public. Si ce dernier, dans une enquête à chaud, déclare majoritairement être en faveur de réformes et accepter des sacrifices sur le plan social, il refuse toutes les propositions du gouvernement prises séparément⁵. Les trois quarts des personnes interrogées déclarent que les mesures proposées par le gouvernement sont insuffisantes et que celui-ci ne serait pas, de toute façon, en mesure d'imposer des coupes sociales face aux syndicats et à l'aile gauche du SPD. Si la confiance témoignée à l'opposition pour imposer des réformes n'est guère plus élevée, elle tourne au désaveu de la personne du chancelier.

Les prises de position des spécialistes sont plus nuancées, mais, dans l'ensemble, plus négatives que positives. Si l'opinion générale est qu'il s'agit davantage, en l'occurrence, d'une juxtaposition de petites mesures que d'une réforme structurelle de fond, les critiques dépendent du positionnement des objecteurs.

⁵ Ainsi, les sondés se déclarent opposés à 52 % (44 % pour) à la réduction de la durée de perception de l'allocation chômage et à la fusion de l'allocation chômage et de l'assistance chômage. Ils s'opposent à 49 % (47 % pour) à l'amendement de la loi sur la protection contre le licenciement et à 63 % à l'accroissement des coûts pour les assurés de l'assurance maladie ; cf. *Wirtschaftswoche*, n° 13, 2003, p. 33.

Si les syndicats, eux aussi, notent l'absence d'un concept global susceptible d'enclencher une réelle dynamique économique et sociale, ils soulignent cependant que le discours du chancelier contenait un certain nombre de passages dont ils approuvent l'orientation. Ils saluent notamment l'accent mis par Gerhard Schröder sur l'importance du rôle des syndicats et d'un de leurs instruments, à savoir les conventions collectives de branche, dans le bon fonctionnement de l'économie et de la société. Ils considèrent également comme positives l'amorce d'une stratégie pour renforcer les investissements publics et la « menace indirecte » de la création d'une taxe à la formation, imposée aux entreprises sans apprentis pour améliorer la situation de la formation professionnelle.

Si les points positifs soulignés par les syndicats relèvent essentiellement des déclarations d'intention du gouvernement, leurs critiques portent sur certaines propositions, notamment dans le domaine du marché du travail et des assurances sociales, qu'ils considèrent comme totalement inacceptables. En font partie la coupe dans les prestations par la fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale – qui serait en contradiction avec les promesses faites aux syndicats par le chancelier lui-même – et la réduction de la durée de perception de l'allocation chômage pour les salariés seniors. Ils récusent également les modifications projetées de la loi sur la protection contre le licenciement, notamment le relèvement du seuil à partir duquel les PME-PMI sont exemptées de l'application de la loi, qu'ils jugent totalement contre-productives au vu des expériences antérieures⁶.

Les syndicats déplorent également les coupes claires pratiquées dans le domaine des assurances maladie, exclusivement destinées, selon eux, à réduire la charge

⁶ Le gouvernement du chancelier Kohl avait, en 1996, introduit des mesures analogues. À l'époque, celui-ci avait justifié la flexibilisation de la loi sur la protection contre le licenciement par le souhait d'éliminer un blocage important à l'embauche pour combattre le chômage. Or, l'extension de l'exemption aux entreprises un peu plus grandes est totalement inefficace, estiment les syndicats en se référant au passé. La tentative du gouvernement Kohl de 1996, comme celle du gouvernement Schröder aujourd'hui, avait bien été entreprise dans l'espoir d'obtenir un effet important en matière de création d'emplois. Mais le rebond tant espéré n'avait pas eu lieu. Les statistiques de l'Office fédéral du travail révèlent que le nombre de salariés des entreprises employant entre 6 et 10 salariés a reculé pendant les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de cette mesure. Si les syndicats soulignent avec raison le recul du nombre de salariés des entreprises concernées par l'amendement de la loi sur la protection contre le licenciement initié par le gouvernement Kohl, ils omettent cependant, pour ne pas affaiblir leur argumentaire, de situer ce recul dans son contexte : l'économie allemande a connu une croissance très faible pendant la seconde moitié des années 1990, accompagnée d'une inquiétante

financière du patronat. Jusqu'à présent, les indemnités journalières, versées par la caisse maladie, prenaient le relais du salaire versé par l'employeur pendant les six premières semaines de l'absence pour maladie. Cette prestation fera désormais l'objet, selon la volonté du chancelier, d'une assurance privée des salariés, et l'employeur ne participera plus à son financement. Outre la rupture du principe du financement paritaire des assurances sociales, cette mesure constitue, selon les syndicats, une atteinte à la situation des malades chroniques, souvent à faibles revenus, incapables de prendre en charge ce surcroît de cotisations.

De la même manière, les syndicats s'élèvent contre d'autres éléments de financement privé tels que l'introduction d'une taxe forfaitaire (*Praxisgebühr*) de 10 euros à verser lors d'une visite médicale, estimant qu'elle frapperait aussi surtout les personnes à faibles revenus. Ils se montrent particulièrement déçus devant l'attitude d'un gouvernement qui introduit les mêmes mesures libérales que celles qu'il avait annulées en arrivant au pouvoir en 1998.

Les PME-PMI ont fait écho à cette doléance en estimant assez sèchement que les propositions de Gerhard Schröder ne vont, dans l'ensemble, même pas aussi loin que les timides tentatives de flexibilisation entreprises par le gouvernement Kohl à la fin de son long règne. Cette remarque vaut tant pour l'assouplissement de la réglementation du licenciement que pour l'introduction d'un facteur dit de viabilité en vue de modérer l'accroissement des retraites. Les représentants des grandes entreprises, conscients des difficultés à faire bouger une société aussi complexe, sont dans l'ensemble plus modérés dans l'appréciation de l'Agenda 2010, saluant notamment la fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale. Ils estiment néanmoins que la série de mesures présentée par le chancelier correspond plus à du replâtrage qu'à l'expression d'une grande vision.

montée du chômage. Quand les commandes viennent à manquer, aucune entreprise n'embauche, même si l'environnement réglementaire est assoupli.

L'Agenda 2010 après le processus de conciliation

Selon le processus législatif en vigueur en Allemagne, les réformes proposés par le gouvernement doivent être approuvées par le Bundestag, où il dispose actuellement d'une faible majorité, ainsi que, pour un nombre important de propositions de loi, par la Chambre des représentants des *Länder*, le Bundesrat⁷, où l'opposition détient la majorité des voix. Cette cohabitation institutionnelle qui s'impose à la plupart des gouvernements allemands⁸, sans considération de la couleur de la majorité, conduit à ce que les projets de loi soient la plupart du temps le produit d'un compromis entre le gouvernement et l'opposition. Pour l'Agenda 2010, l'opposition, se sentant en position de force et souhaitant imprimer sa marque sur la réforme, a contraint le gouvernement à négocier sur l'ensemble du projet, y compris sur des aspects qui ne nécessitaient pas l'assentiment du Bundesrat, comme par exemple l'amendement de la loi sur la protection contre le licenciement ou la fiscalité sur le tabac. Les délibérations au sein de la Commission de conciliation ont conduit à un compromis équilibré, si bien que le gouvernement comme l'opposition ont eu le sentiment d'avoir remporté une victoire. Les conclusions de la Commission ont été votées à la fin du mois de décembre 2003 au Bundestag. Elles sont entrées en vigueur, pour la majorité des lois votées, au 1^{er} janvier 2004. Les prises de position de l'opposition ont conduit à modifier sensiblement la physionomie de l'Agenda 2010, dans le domaine crucial des finances aussi bien que dans celui du marché du travail.

Fiscalité et finances : l'opposition ne souhaitant pas une baisse des impôts financée à crédit, la réforme de l'impôt sur le revenu a été modifiée en conséquence. La

⁷ Les projets de loi du gouvernement nécessitent l'accord formel du Bundesrat dans les cas expressément prévus par la Loi fondamentale, notamment quand les intérêts des *Länder* sont concernés. Cette règle s'applique à plus de la moitié des lois, surtout à celles qui touchent aux finances et à l'administration des *Länder*. Dans les autres cas, quand l'accord du Bundesrat n'est pas exigé, celui-ci a le droit de s'y opposer, mais le Bundestag n'est pas obligé d'en tenir compte. Dans tous les cas, c'est la Commission de conciliation (*Vermittlungsausschuss*), composée en nombre égal de membres des deux chambres, qui intervient quand le Bundestag et le Bundesrat ne parviennent pas à se mettre d'accord. Pour l'Agenda 2010, le Bundesrat s'est opposé à tous les projets de loi qui nécessitaient son accord. C'est donc la Commission de conciliation qui a donné les contours définitifs aux réformes contenues dans l'Agenda 2010.

⁸ Les élections aux Parlements des *Länder* – ainsi que les élections communales au sein de ces derniers – n'ayant pas lieu à la même date, la vie politique en Allemagne est marquée par une longue série d'événements politiques. En 2004, il y aura seize élections communales et régionales, autant d'occasions pour les électeurs de marquer leur déplaisir avec la politique menée par le gouvernement fédéral. Ces manifestations de désenchantement conduisent souvent à ce que l'opposition devienne majoritaire au Bundesrat.

troisième étape de la réforme a été partiellement avancée de 2005 à 2004 avec une baisse globale de 9,1 milliards d'euros au lieu des 15,6 milliards initialement prévus. S'y ajoutent les baisses d'impôts déjà décidées de la deuxième étape, de sorte que les réductions globales pour les contribuables seront de 15 milliards d'euros pour 2004, ce qui correspond aux deux tiers de la somme (22 milliards) voulue par le gouvernement. Le taux d'imposition le plus bas sera de 16 % au lieu de 19,9 % auparavant (et non de 15 % comme prévu) et le taux le plus élevé passera de 48,5 à 45 % (au lieu de 42 %)⁹. L'année prochaine, les taux atteindront les niveaux visés par le gouvernement.

Les baisses fiscales seront financées à hauteur de 30 % par des nouveaux crédits, le reste par la réduction de subventions et par des rentrées financières grâce à des privatisations. Pour la réduction des subventions, le gouvernement n'a pu aller aussi loin qu'il le voulait, l'opposition souhaitant maintenir certaines aides publiques profitant à un grand nombre de contribuables, comme l'abattement fiscal accordé aux salariés pour leurs trajet domicile/travail (*Pendlerpauschale*) ou l'aide à l'accession à la propriété. La subvention du trajet domicile/travail, actuellement de 36 centimes pour les premiers 20 km et de 40 centimes au-delà, passe à 30 centimes, au lieu des 15 voulu par le gouvernement. Au lieu de la suppression pure et simple de l'aide à l'accession à la propriété envisagée par le gouvernement, celle-ci a été maintenue mais ramenée à des niveaux inférieurs. Le montant annuel maximal est de 1 250 euros pendant 8 ans ; s'y ajoutent 800 euros par enfant. Les limites de revenus annuels pour pouvoir bénéficier de la subvention passent à 70 000 euros pour un célibataire et à 140 000 euros pour en couple marié ; 30 000 euros s'y ajoutent pour chaque enfant à charge. Les constructions d'aménagement et d'agrandissement ne sont plus subventionnées. Mises à part ces deux aides spécifiques, les aides financières directes de l'État seront toutes réduites de 12 % au 1^{er} janvier 2004¹⁰.

⁹ Les taux d'imposition évoqués ne donnent qu'une image incomplète de la réalité vue de France. Ils ne s'appliquent pas à certaines tranches seulement, mais à la totalité (déduction faite de certaines franchises) du revenu du contribuable. En outre, s'y ajoutent l'impôt pour la reconstruction des *Länder* de l'Est et celui des Églises, calculés en fonction du niveau de l'impôt versé.

¹⁰ Les deux ministres-présidents Koch et Steinbrück avaient proposé une réduction uniforme de toutes les subventions de 4 % par an, selon le principe de la « tondeuse à gazon », pour financer les réformes. La Commission de conciliation, s'appuyant sur ce principe, a proposé d'appliquer d'emblée la réduction des subventions des trois années à venir, soit 12 % au 1^{er} janvier 2004.

En complément des revenus produits par la réduction des subventions, l'Agenda 2010, formule définitive, propose la vente de participations du gouvernement aux entreprises pour un montant de 5,3 milliards d'euros, dont les *Länder* obtiendront la moitié. Est prévue la vente d'actions de Deutsche Telekom et de la Poste, ainsi que des participations aux aéroports de Francfort, Munich et Cologne/Bonn. La taxe sur le tabac sera augmentée à trois reprises de 1,2 centimes la cigarette, au 1^{er} mars 2004, au 1^{er} décembre 2004 et au 1^{er} septembre 2005. La réforme prévoit également des rentrées financières par le biais de l'amnistie des fraudes fiscales concernant les capitaux placés illégalement à l'étranger, selon des modalités prévues par le gouvernement et reprises par la Commission. Les fraudeurs, s'ils rapatrient leurs capitaux dans le courant de l'année 2004, devront s'acquitter d'une taxe forfaitaire de 25 % (35 % jusqu'à fin mars 2005) et n'encourront pas de poursuites.

Une autre source de revenus proviendra de la réforme de la fiscalité des entreprises, notamment de l'impôt sur les sociétés, trop favorable aux grandes entreprises. L'amortissement semestriel est supprimé. Les investissements effectués ne peuvent plus être amortis que pour les mois qui restent de l'année en cours. Pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés, les déductions fiscales au titre des pertes des années précédentes ne peuvent plus excéder 60 % des bénéfices – au lieu de 100 %, méthode par laquelle les grosses sociétés avaient la possibilité de se soustraire au versement de l'impôt ; les 40 % restant sont obligatoirement soumis à l'impôt sur les sociétés si les bénéfices dépassent 1 million d'euros. Les intérêts perçus dans le cadre d'un financement extérieur d'une société par un sociétaire seront assimilés aux bénéfices de l'entreprise et taxés en conséquence.

En matière de taxe professionnelle, le gouvernement et l'opposition partaient d'une position opposée. Le gouvernement souhaitait la transformer en un impôt communal assis sur une base plus large, alors que l'opposition voulait sa suppression pure et simple. Le compromis fait que la taxe ne sera pas élargie aux professions libérales, comme cela avait été envisagé initialement, mais que les communes, en raison de leur situation financière désastreuse, conserveront 80 % de la taxe professionnelle (au lieu de 72 %), ce qui leur procurera un complément de ressources de 2,5 milliards d'euros. Une somme équivalente leur reviendra du fait de la réforme sur les revenus de substitution des chômeurs et des bénéficiaires de l'aide sociale.

Marché du travail et de l'emploi : alors que les dispositions de la loi Hartz 3 relatives à la restructuration de l'Office fédéral du travail, rebaptisé Agence fédérale du travail¹¹, ont été reprises en quasi-totalité par la Commission de conciliation, la loi Hartz 4 a subi de profondes modifications¹². Si la fusion de l'assistance chômage et de l'aide sociale a été approuvée par la Commission, les positions étaient très éloignées quant à la responsabilité du pilotage du nouveau système, le gouvernement souhaitant la confier aux agences pour l'emploi, déjà compétentes en matière d'assistance chômage, alors que l'opposition la voyait de préférence entre les mains des communes, maîtres d'œuvre de l'aide sociale et de l'intégration des chômeurs de longue durée. Le compromis trouvé repose sur le « modèle optionnel » : les agences pour l'emploi assureront le pilotage de groupes de travail chargés de l'encadrement des chercheurs d'emploi. Ces groupes de travail seront composés de représentants des agences pour l'emploi et des communes, si celles-ci le souhaitent. Devant les difficultés rencontrées dans l'organisation du futur système, la fusion des deux revenus de substitution a été reportée à l'année 2005.

Les chômeurs seront dorénavant soumis à des règles plus strictes concernant la possibilité de refus d'un emploi proposé. Ils devront accepter toute proposition d'un emploi « légal », même pour un salaire inférieur à celui prévu par les conventions collectives de branche. En cas de refus, leur allocation sera amputée de 30 %, voire davantage en cas de refus répété. Ainsi, la Commission de conciliation revient à la proposition initiale de Peter Hartz, que l'aile gauche du SPD avait modifiée en faveur des chômeurs. La modification de la loi sur la protection contre le licenciement résulte également d'un compromis. La loi ne s'appliquera qu'aux entreprises de plus

¹¹ C'est l'implémentation des lois Hartz qui a conduit aux soubresauts qui agitent l'Agence fédérale du travail depuis le début de l'année 2004. Le conseil de surveillance de l'établissement, jusqu'à présent surtout compétent en matière budgétaire, participe désormais aux décisions sur la composition du comité directeur, donc à la nomination et à la révocation des présidents. Florian Gerster, président désigné par le gouvernement, au printemps 2002, après le scandale sur les statistiques de placements qui a secoué l'Agence, a été mis en minorité par son directoire, c'est-à-dire congédié, en janvier 2004, officiellement pour des irrégularités commises dans le cadre d'appels d'offre. Mais le conseil de surveillance, composé à parité de représentants du patronat, des syndicats et de l'État, voyait surtout d'un mauvais œil ses tentatives de mettre de l'ordre dans une offre pléthorique – et largement inefficace – de formations continues aux chômeurs, dont les associations patronales et syndicales étaient les premières bénéficiaires.

¹² Pour plus de détails sur les quatre lois Hartz, voir B. Lestrade, « Les lois Hartz : la réforme du marché du travail du gouvernement Schröder », à paraître dans *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 168, 2004.

de 10 salariés et ne concernera que les salariés nouvellement recrutés, les anciens bénéficiant de la réglementation antérieure. Un compromis a également été trouvé en matière de réglementation des professions artisanales. Le gouvernement, qui souhaitait abroger la contrainte de la maîtrise pour donner un coup de pouce à la création d'entreprises, a dû céder du terrain face à l'opposition, qui se faisait le porte-parole des chambres de métier artisanales soucieuses de la conservation de leurs intérêts. Ainsi, 41 métiers resteront soumis à l'obligation de posséder la maîtrise, les autres, une moitié environ, pourront être pratiqués par des compagnons qui auront le droit de se mettre à leur compte après six ans d'ancienneté, dont quatre passés dans des fonctions d'encadrement. L'ouverture voulue par le gouvernement n'aura pas lieu : les professions artisanales non libérées de la contrainte représentent environ 90 % des entreprises et des salariés concernés.

Assurances sociales : la réforme du système d'assurance maladie, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, avait fait l'objet d'un accord préalable entre le gouvernement et l'opposition. Elle a par conséquent été définitivement adoptée par le Bundestag et le Bundesrat au mois d'octobre 2003, en dépit d'une fronde des députés de l'aile gauche du SPD, opposés à des mesures jugées trop libérales. La réforme suit largement les pistes indiquées par Gerhard Schröder six mois auparavant. Les cotisations d'assurance maladie baisseront, passant à 13,6 % en 2004 et à 12,15 % en 2005. En contrepartie, les patients devront payer 10 euros par trimestre pour les visites chez le médecin et les prothèses dentaires seront exclues du régime général. Ces mesures, considérées comme insuffisantes par certains, sont censées freiner l'accroissement vertigineux des dépenses de santé, qui ont atteint 142 milliards d'euros en 2003. La réforme des retraites, qui vise à stabiliser le taux actuel des cotisations aux assurances retraite à 19,5 %, ne nécessitait pas l'assentiment du Bundesrat. Les mesures préconisées par le gouvernement ont été votées par le Bundestag en dépit de l'opposition de la Chambre des *Länder*. La seule disposition où l'approbation du Bundesrat était requise, à savoir le versement des retraites pour les nouveaux retraités à la fin du mois plutôt qu'au début, a été maintenue par la Commission de conciliation. Il n'est pas certain que ces mesures suffiront pour endiguer un déficit des caisses retraite estimé à 8 milliards d'euros en 2003. Une augmentation des cotisations en 2004 ou 2005 semble probable.

Si la réaction des acteurs économiques et sociaux a été mitigée, et celle du public franchement négative face au manque d'envergure de la réforme, l'Agenda 2010 a produit un effet bénéfique inattendu : il a initié un vaste débat sur les réformes proposées, faisant prendre conscience à la société allemande que le temps des tergiversations était révolu. Tous les partis politiques ont avancé des propositions sur la restructuration du système social, du financement des assurances à la refonte des impôts sur le revenu, de la loi sur la protection contre le licenciement à la réduction des subventions. La réponse à la création de la Commission Rürup, installée en novembre 2002 par Ulla Schmidt, ministre fédéral des Affaires sociales, a été la mise sur pied de la Commission Herzog par la CDU. Présidée par l'ancien président de la République, Roman Herzog, elle devait se pencher, à l'instar de la commission gouvernementale, sur la réforme des assurances sociales, dont le financement touche à ses limites. Pour la réforme du système fiscal aussi, les propositions se bousculent. La plupart des spécialistes estiment en effet que la réduction des impôts sur le revenu prévue par l'Agenda 2010 n'est qu'un premier pas, car le système lui-même est trop compliqué et nécessite une simplification drastique pour que les contribuables soient en mesure de calculer eux-mêmes l'impôt à payer, ce qui est difficile à l'heure actuelle. Le foisonnement de propositions de toute nature permet d'espérer que l'Agenda 2010 restera dans les mémoires comme la première tentative sérieuse de réformes qui aura su donner le coup d'envoi aux autres changements profonds dont l'Allemagne a besoin.

Bibliographie

Agenda 2010, die Ergebnisse der Beratungen des Vermittlungsausschusses
www.bma.de

Europaverband der Selbständigen, Bundesverband Deutschland e.V.: *Agenda 2010, „Neues Unwort des Jahres“ oder tatsächlicher Reformansatz?*
www.bvd-credi.de

Hartz-Kommission: *Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige*, Bundestagsdrucksache 15/2264 vom 18.12.2003

IG Metall: *Bewertung der wirtschafts- und sozialpolitischen Vorschläge der Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 mit dem Titel „Mut zum Frieden – Mut zur Veränderung“*
www.igmetall.de

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: *Agenda 2010*, Bundestag verabschiedet Reformgesetze
www.iab.de