

La protection sociale en Europe

ALLEMAGNE

Les dépenses de protection sociale en Allemagne représentent 29,3%PIB. Le système allemand est de logique bismarckienne. La principale réforme récente concerne le système de retraite.

1. Principes généraux.

1.1 Les principes d'organisation de la protection sociale.

C'est en Allemagne à la fin du 19^{ème} siècle qu'est né le principe des assurances sociales. Sous l'impulsion du Chancelier Bismarck, l'Allemagne a mis en place le premier système d'assurance maladie et retraite obligatoire pour les travailleurs ayant des revenus faibles. Aujourd'hui l'Allemagne a conservé les grands principes du système bismarckien dans son organisation de la protection sociale. Il est ainsi nécessaire d'avoir préalablement cotisé à un régime d'assurance sociale fondé sur l'exercice d'une activité professionnelle pour pouvoir bénéficier de prestations.

Le régime légal de protection sociale allemand est organisé en cinq branches :

- Le régime légal d'assurance maladie est mis en œuvre par 540 caisses d'assurance maladie qui peuvent être choisies librement par les salariés quelle que soit leur profession. L'affiliation est obligatoire sauf au delà d'un certain plafond de ressources. Les caisses d'assurance maladie assurent le recouvrement des cotisations sociales pour toutes les branches.
- Le régime légal d'assurance retraite comprend trois sous-divisions : l'assurance retraite des employés, l'assurance retraite des ouvriers et l'assurance retraite des mineurs.
- Un régime d'assurance dépendance a été introduit en 1995. L'affiliation est obligatoire et une caisse spécifique est prévue dans toutes les caisses légales d'assurance maladie.
- Le régime accidents du travail est géré par des caisses professionnelles. Les personnes assurées sont les salariés, les indépendants, les étudiants, les écoliers. C'est la seule branche où il n'y a pas égalité stricte entre les cotisations patronales et salariales (les employeurs paient plus, comme dans la plupart des pays européens).

- L'assurance chômage est du ressort de l'office fédéral du travail, divisé en offices régionaux. Tous les salariés y sont affiliés.

Ce régime légal de protection sociale est complété par des prestations familiales (universelles, financées par l'impôt), des allocations logement et des prestations publiques d'aide sociale. Une politique d'assistance est en outre prévue, organisée par l'Etat. Des régimes facultatifs et complémentaires subsistent. La lutte contre l'exclusion est organisée autour d'un système général, créé en 1961. C'est une allocation différentielle, payée par les pouvoirs publics locaux et donnée sous condition de revenu. Elle est complétée par des allocations spécifiques (aveugles, mère au foyer..) L'organisation administrative de la protection sociale est caractérisée par une grande autonomie des caisses. Chaque caisse est gérée de façon autonome par des conseils d'administration paritaires (sauf dans le cas de l'assurance chômage où l'Etat est le troisième acteur). Les différentes caisses sont placées sous la tutelle du ministère fédéral du travail et des affaires sociales (retraite, accident, chômage) et du ministère de la santé (maladie, dépendance). Le contrôle est limité aux caisses actives au niveau national.

1.2 La protection sociale dans l'économie.

Les dépenses de protection sociale représentent 29,3% du PIB en Allemagne en 1998 ce qui est proche de la moyenne européenne (27,7%PIB). Ces dépenses ont beaucoup augmenté depuis 1990 (25,4%PIB) en raison de la réunification mais sont stables depuis 1993 aux alentours de 29%. Les dépenses de protection sociale par habitant sont relativement élevées (6459 SPA (standard de pouvoir d'achat) contre 5532 en moyenne dans l'UE) mais ont assez peu augmenté

comparativement aux autres pays (indice 114 en 1998 pour une base 100 en 1990).

La répartition des prestations montre une importance plus grande des fonctions maladie (36,1%) et famille (10,1%) par rapport au reste de l'Union Européenne. La fonction vieillesse est également importante (42,3%) et la fonction chômage représente 8,7% du total des prestations. Toutefois à l'avenir, la fonction vieillesse devrait représenter une part de plus en plus importante des dépenses de protection sociale en Allemagne en raison de l'évolution de la pyramide des âges.

1.3. Le financement de la protection sociale.

Le système allemand a longtemps privilégié les cotisations sociales qui représentent encore 66,1% des recettes de protection sociale, dont 37,4 points sont financés par les employeurs et 28,7 par les salariés. La part des cotisations sociales a cependant tendance à diminuer (en 1990, les cotisations sociales représentaient 72% des recettes). Cette évolution est commune à tous les pays européens. En Allemagne, la baisse des cotisations sociales a été réalisée par l'allègement du coût du travail sur les bas salaires et par le remplacement d'une partie des cotisations retraite par une écotaxe pesant sur les entreprises. Une autre réforme vise non plus à remplacer des cotisations par des impôts mais à les remplacer par des contributions privées volontaires : c'est le cas de la réforme des régimes de retraite.

La majorité des risques sont financés par des cotisations sociales. Toutefois, l'Etat intervient dans le cadre de l'assurance invalidité et vieillesse, de l'assistance chômage. L'Etat finance intégralement les prestations familiales. Il n'y a pas de contributions spécifiques.

1. Les cotisations sociales. Il n'y a pas de taux global. De plus, la fixation des taux des cotisations est libre et dépend de la profession et de la caisse d'affiliation.
 - Maladie : En moyenne 13,51% dont 6,76% salarié avec plafond annuel de 39574 Euros.
 - Dépendance : 1,7% dont 0,85% salarié avec même plafond de 39574 Euros.
 - Vieillesse : 19,3% dont 9,65% salarié avec plafond annuel de 52765 Euros.
 - Accident du travail : uniquement cotisations employeurs. Tarification collective selon les risques dans les différentes branches et le nombre d'accidents survenus.
 - Chômage : 6,5% dont 3,25% salariés avec plafond de 52765 Euros.

2. Participation des pouvoirs publics.
 - Maladie : pas de participation.
 - Dépendance : aide sociale complémentaire ou subsidiaire.
 - Vieillesse : subventions annuelles de l'Etat s'élevant à 24% du coût des retraites.
 - Chômage : couverture du déficit éventuel de l'assurance et financement de l'assistance.
 - Prestations familiales : financées par le budget fédéral, les länder et les communes.
 - Aide sociale : 75% communes, 25% Länder.

1.4. La protection sociale des agents publics.

Les agents publics et assimilés bénéficient d'un régime spécifique en Allemagne pour tous les risques (maladie, retraite...) qui se traduit principalement par le maintien du traitement. Toutefois, ce régime est moins avantageux que le régime général concernant la maladie, où les prestations en nature sont prises en charge à 50% par les fonctionnaires (libres de prendre une assurance complémentaire) alors que les autres salariés sont pris en charge à 100%.

Voir : La protection sociale des agents publics en Allemagne.

2. La maladie.

2.1 Principes de base, champs d'application.

L'assurance maladie est obligatoire pour les salariés et assimilés jusqu'à un plafond de revenus. La couverture est professionnelle et le financement des prestations est assuré par des cotisations. Les médecins de ville sont rémunérés directement par les caisses et l'hospitalisation est quasi

gratuite. Les assurés ont la liberté de choix de leur médecin et de leur filière de soins. Il existe un ticket modérateur qui est variable selon les médicaments.

Les bénéficiaires du système sont : les travailleurs assurant une activité rémunérée, les pensionnés, les chômeurs recevant des allocations, les handicapés, les personnes engagées dans une formation professionnelle, les étudiants, les agriculteurs, les artistes et les assurés volontaires. Les membres de la famille (conjoint et enfants) peuvent bénéficier d'une extension des droits sous réserve de revenus inférieurs à un plafond et d'âge limite pour les enfants. Les assurés volontaires doivent avoir une période de pré assurance.

2.2 Organisation et conditions.

Conditions : il n'y a pas de conditions spécifiques d'attribution pour l'assurance maladie. Pour l'assurance dépendance il est nécessaire d'avoir cotisé dès le 1^{er} Janvier 1995. La prise en charge est théoriquement illimitée. Elle prend fin pour le salarié uniquement quand il cesse d'être assuré.

Organisation : Les médecins sous contrat sont regroupés en association de médecins de caisse sur le plan régional et national. Ils sont rémunérés de façon globale par l'association des médecins de caisse. Il n'y a pas de principes légaux de rémunération, celle-ci pouvant être un montant fixe, un forfait à l'acte, un forfait à la personne ou un système combinant les différents modes de calcul. L'association des médecins répartit les rémunérations entre les médecins. Concernant les hôpitaux, les caisses maladie paient directement pour leurs patients les soins prodigués dans les hôpitaux universitaires ou les hôpitaux ayant conclu un contrat de soins médicaux. Le tarif d'hospitalisation fait l'objet d'une négociation.

2.3 Prestations.

Pour le médecin. Les assurés ont la liberté du choix de leur médecin parmi les médecins conventionnés y compris pour les spécialistes. Généralement le paiement des prestations est effectué par l'association des médecins de caisse, le système étant fondé sur le principe de prestations en nature. Aucune participation n'est demandée au patient pour les soins conventionnels sauf pour certaines thérapies où la participation est de 15% (massages, bains..).

Pour l'hospitalisation. Le patient a la liberté de choix parmi les établissements hospitaliers agréés. Un traitement en hôpital ne peut toutefois se faire que sur demande du médecin (sauf urgences). L'hospitalisation est gratuite en chambre commune à l'exception d'une participation de 8,69 Euros/jours (sauf pour les enfants).

Pour les médicaments, il est prévu une participation de l'assuré de 4 à 5 Euros selon la taille du produit sauf pour les enfants. L'Allemagne a surtout cherché à développer les médicaments génériques et le droit de substitution du pharmacien. Certains produits pharmaceutiques de confort ou non génériques ne peuvent pas être remboursés.

Autres prestations. L'assurance maladie assure de nombreuses autres prestations comme les soins à domicile, l'assistance ménagère, la prise en charge des transports d'urgence, les mesures ambulatoires de prévention (infirmières à domicile) et la prise en charge totale pour certaines personnes. Des prestations spécifiques sont prévues dans le cadre de l'assurance dépendance (soins à domicile, soins en établissement, allocation dépendance).

Les prestations en espèce. Si une incapacité de travail est prouvée, le patient a droit au maintien de son salaire (pendant 6 semaines pour un ouvrier) sans délai de carence. Les indemnités sont de 70% du salaire normal (salaire et indemnités). Les indemnités sont limitées à 78 semaines sur une période de 3 ans. Ce salaire maintenu est imposable et soumis aux cotisations sociales, sauf si il est égal au minimum vital qui lui ne l'est pas.

2.4 Réformes.

La principale réforme récente est l'entrée en vigueur de l'assurance dépendance en 1995. Cette forme de protection sociale qui exige un versement préalable de cotisations remplace le système préexistant d'assistance sociale.

En 1997, 1998 face à l'inflation des dépenses de santé, l'Allemagne a engagé une diminution du niveau de remboursement des médicaments, un renforcement de la concurrence entre les caisses

d'assurance maladie. La volonté de rationalisation des dépenses s'illustre également par la modification des tarifications des hôpitaux.

3. La retraite.

3.1 Principes de base.

L'assurance retraite est obligatoire pour les salariés et certains indépendants, organisée sur une base professionnelle et financée par des cotisations employeurs et salariés. C'est un système par répartition qui fonctionne selon un principe de points accumulés (durée d'assurance, sommes estimées...). Ce régime de base est complété par des régimes facultatifs d'entreprises ou privés. Il a été réformé en 2001 (voir rubrique réforme).

Les personnes concernées sont les ouvriers, employés, mineurs et les assurés volontaires. Seuls sont exemptés de l'obligation d'assurance les salariés exerçant un emploi à revenu minime ou ayant un emploi à durée déterminée.

3.2 Organisation et conditions.

Conditions. La durée minimale d'affiliation pour bénéficier d'une pension est de 60 mois. Pour avoir une pension à taux plein, il faut être âgé de 65 ans et remplir des conditions de durée minimale d'affiliation qui varient selon les régimes. L'âge légal de départ à la retraite a été repoussé récemment (il était de 60 ans en 1995). Le droit à pension peut être anticipé à 63 ans si le cotisant a 35 années d'assurance ou à 60 ans si les assurés sont au chômage. Les femmes peuvent prétendre à une pension anticipée à 60 ans si elles justifient de 180 mois d'affiliation et de plus de 10 ans de cotisations obligatoires après 40 ans. L'âge de la pension anticipée a été rehaussé en 1997 : pour les pensions de vieillesse pour cause de chômage de 60 à 65 ans (2001), pour les personnes justifiant d'une longue durée d'assurance de 63 à 65 ans (2001) et pour les femmes de 60 à 65 ans (2004). Malgré ces relèvements de l'âge légal de départ, les assurés peuvent toujours partir de façon anticipée entre 60 et 63 ans mais en acceptant une baisse proportionnelle de leur pension.

Organisation. Les caisses de retraite sont au nombre de trois : celle des employés, celle des ouvriers et celle des mineurs. Chaque caisse est autonome, sous la seule tutelle du ministère du travail et des affaires sociales.

3.3 Prestations.

Le montant de la pension est déterminé par les rémunérations antérieures de l'assuré ayant servi de base au prélèvement des cotisations. Cette assiette et les périodes non contributives (maladie, chômage...) permettent de calculer les points personnels de rémunération du retraité qui sont multipliés par l'indice actuel des pensions et un chiffre (facteur du type de pensions) pour obtenir le montant total de la pension. Le plafond de rémunération pris en compte est de 4397 Euros. Il y a aucune majoration de pension pour conjoint ou enfant à charge. Il n'existe pas de pensions maximales ou minimales. En cas de retraite par anticipation, le calcul est le même. En cas de prorogation, la pension est majorée de 0,5% par mois civil après 65 ans. La revalorisation des pensions est réalisée par l'intermédiaire de l'augmentation de l'indice actuel des pensions. Celui-ci est indexé sur l'évolution des salaires nets (sauf pour les années 2000 et 2001).

Il est possible d'avoir une retraite partielle. De même il est possible de cumuler une retraite avec un salaire, seulement si le salaire mensuel perçu est inférieur à 322 Euros. Les pensions sont imposables et soumises aux cotisations sociales maladie et dépendance.

3.4 Réformes.

1997 : relèvement de l'âge de départ à la retraite et augmentation de 1 point du taux de TVA pour financer le surcoût créé par les conditions démographiques.

2001 : Introduction d'une part de capitalisation dans les retraites. Il s'agit de limiter la progression des prélèvements obligatoires tout en maintenant le taux de remplacement de 70%. Pour cela, le taux de remplacement du système de répartition est diminué (officiellement à 67%) et un

complément de retraite par capitalisation est introduit, financé par le seul salarié (à partir de 2002) avec l'aide de l'Etat (exonérations fiscales ou primes). L'addition de la capitalisation et de la répartition devrait permettre un maintien du taux de remplacement à 70%. Toutefois, ce maintien est conditionné par 1. Le comportement rationnel des ménages face à l'impôt et 2. Le rendement réel des fonds de pension de 5,5% (aucune garantie n'est offerte au cotisant quant au rendement, le système étant à prestations définies). C'est une des solutions qui est de plus en plus suivie par les pays occidentaux : diminuer la générosité des systèmes par répartition et inciter les individus à entrer dans des systèmes facultatifs de capitalisation.

4. La famille.

4.1 Principes de base.

La protection sociale de la famille est organisée selon le principe de l'universalité et est financé par l'impôt. Seule la maternité relève de l'assurance dans le cadre des caisses d'assurance maladie.

4.2 Prestations familiales.

Les allocations familiales sont offertes à toutes les personnes résidentes en Allemagne, dès le premier enfant. L'âge de fin de droit est 18 ans sauf pour les enfants au chômage (21 ans) et pour les étudiants (27 ans). Le montant mensuel des allocations est de 138 Euros pour les deux premiers enfants et de 153 Euros pour le troisième, sans aucune modulation selon les revenus familiaux ni selon l'âge. Ces dernières dispositions font suite à la réforme des allocations en 1999/2000.

D'autres prestations familiales sont prévues dans des cas particuliers : allocation de parent isolé, allocation logement, allocation parentale d'éducation (pendant 24 mois mais avec un plafond de revenu dégressif après 6 mois). En revanche il n'existe pas d'allocation spéciale pour les enfants handicapés. Les prestations familiales sont non imposables.

4.3 Assurance maternité.

L'assurance maternité est obligatoire. Elle couvre les femmes assurés et les épouses ou filles d'assurés. Il n'y a aucune condition concernant les prestations en nature et uniquement une condition d'affiliation de 12 semaines concernant les prestations en espèces. Les prestations en nature couvrent les soins médicaux et de maternité, une aide familiale, les médicaments... Le congé de maternité est de 6 semaines avant et de 8 semaines après l'accouchement. Pendant ce congé, le salaire de la mère est maintenu (au besoin par l'employeur qui assure la différence entre l'indemnité de maternité et le salaire initial de la mère). L'indemnité de maternité représente le salaire moyen de la mère avec un plafond de 13 Euros par jour. En cas de non droit à l'indemnité de maternité, la mère a droit à une allocation d'accouchement forfaitaire de 77 Euros. Les allocations d'accouchement et les indemnités de maternité sont non imposables et non soumises aux cotisations sociales.

4.4 Réformes.

La principale réforme concernant la famille en Allemagne est intervenue dans le domaine fiscal avec la modification des conditions de prise en charge des enfants dans le barème de l'impôt sur le revenu et l'augmentation des allocations familiales en 1999/2000 (Loi sur les allègements fiscaux).

5. Le chômage.

5.1 Principes de base.

Le régime de protection contre le chômage combine un système d'assurance et un système d'assistance. Le système d'assurance est fondé sur une logique professionnelle avec une indemnité fonction du salaire, de la charge d'enfants et dont la durée est variable selon la durée d'emploi et l'âge. Le système d'assistance est moins généreux mais à durée illimitée. Deux autres systèmes se combinent : le système de préretraite et le système de chômage partiel.

Les ayants droits sont tous les travailleurs salariés c'est à dire les ouvriers, les employés et les travailleurs en formation professionnelle.

5.2 Organisation et conditions.

Organisation. L'assurance chômage est du ressort de l'office fédéral du travail, divisé en offices régionaux. Tous les salariés y sont affiliés.

Condition. Il faut être au chômage (c'est à dire être sans emploi et à la recherche d'un emploi) et s'être personnellement déclaré chômeur auprès du bureau de placement. L'âge maximal est 65 ans. Le chômeur doit avoir travaillé 12 mois pendant les 3 ans précédents pour bénéficier de l'assurance chômage ou avoir perçu pendant la dernière année l'assurance chômage pour bénéficier de l'assistance chômage. Si le chômeur reçoit des ressources secondaires, l'allocation est diminuée avec toutefois 20% de l'allocation qui sont fixes. Il n'y a aucun délai de carence.

5.3 Prestations.

Les prestations sont attribuées sur 7 jours par semaine. Dans le cadre de l'assurance chômage, la durée des prestations dépend de la durée d'assurance (50% en moyenne de la durée de cotisation) et de l'âge. Par exemple pour 2 ans de cotisations, la durée de prestation est de 1 an. Dans le cadre de l'assistance chômage, les prestations sont accordées pour un an renouvelable par simple demande. Le salaire de référence utilisé pour le calcul de la prestation est la moyenne du salaire hebdomadaire des 52 dernières semaines avec un plafond de 4346 Euros par mois. La prestation est de 67% du salaire net de référence pour les chômeurs avec enfant et de 60% pour les chômeurs sans enfants. Dans le cadre de l'assistance chômage, la prestation est respectivement de 57% et 53%.

Il existe une indemnisation spécifique des chômeurs âgés et préretraités, soit par la mise à la retraite à 60 ans des chômeurs soit par le régime d'emploi vieillesse à temps partiel. Des indemnités de chômage partiel sont prévues en cas de chômage technique ou en cas d'intempéries interrompant le travail. Les indemnités sont calculées afin de maintenir le salaire.

Les prestations chômage ne sont pas imposables.

Garantie de ressources :

L'Allemagne dispose d'un système de garantie de ressource global. Le dispositif repose sur une loi de 1994 modifiée en 1999. Il s'agit d'assurer un niveau de vie décent aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes et qui ne sont pas en mesure de se les procurer par des efforts personnels. C'est une allocation différentielle. Cette allocation est accordée aux nationaux et aux ressortissants communautaires pour une durée illimitée à condition de résider en Allemagne, sans condition d'âge.

Toutefois les personnes capables de travailler doivent accepter tout emploi approprié. Le montant de l'allocation est déterminé selon l'évaluation d'un minimum vital (habillement, logement, besoins personnels de la vie quotidienne. Pour donner un exemple le montant garanti hors allocations spécifiques (logement...) est de 324 Euros pour une personne seule et de 1021 Euros pour un couple avec deux enfants. L'obligation alimentaire joue pour la détermination de la garantie de ressource. Il n'y a aucun droit à récupération de l'allocation sur le bénéficiaire ou sa famille sauf cas de fraude. Les allocations sont non imposables. Afin de limiter la persistance de la personne démunie dans ce dispositif, des dispositifs spéciaux dans les entreprises ou favorisant le retour à l'emploi (formation, aide sociale) sont prévus.

Pour en savoir plus :

Site CEPII : www.cepii.fr , F.Legros « Ont ils coulé Bismarck ? », Lettre du CEPII n°201, Mai 2001

Site de l'UE : <http://www.europa.eu.int>

Site du gouvernement fédéral (portail) : <http://www.bundesregierung.de>

Site du parlement : <http://www.bundestag.de>

Site de l'institut de statistique : <http://www.statistik-bund.de>

MISSOC (commission européenne), La protection sociale dans les Etats membres de l'UE, 2000.