

## FACE A UNE CRISE QUI S'ETERNISE : DES ACTEURS, DES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

## ANDAUERENDE KRISE: AKTEURE UND LÖSUNG VORSCHLÄGE

### Contributions

autour de la XXXIX<sup>ème</sup> Rencontre Ipsse  
de Munich, 27 et 28 juin 2013

**- 2<sup>e</sup> édition -**



## Sommaire

<b>Allocution du président de l'Ipse Alain Chenot</b> Alain Chenot, Président de l'Ipse	4 - ▶
<b>Remarques sur la pérennité de l'assurance retraite</b> Peter Leis, Directeur du département des pensions, DRV Bayern Süd	6 - ▶
<i>Bemerkungen zur Zukunftsfähigkeit der Rentenversicherung</i> Peter Leis, Leiter der Abteilung Rentenversicherung, DRV Bayern Süd	7 - ▶
<b>Fortune et infortune des Etats membres : Quelle richesse, quelle pauvreté?</b> Dominique Boucher, Délégué général de l'Ipse	8 - ▶
<b>Crise de confiance et de démocratie : crise durable ou fin prévisible ?</b> Roger Briesch, Ancien Président du Comité économique et social européen (CESE)	11 - ▶
<b>La DRV et les enjeux de la retraite en Allemagne</b> Josef Kress del Bondio, Directeur du domaine politique du département des pensions, DRV Bayern Süd	18 - ▶
<i>Die DRV und die Herausforderungen der Rente in Deutschland</i> Josef Kress del Bondio, Leiter des Grundsatzbereichs der Abteilung Rentenversicherung, DRV Bayern Süd	24 - ▶
<b>La situation de l'Irlande et de l'Europe sociale</b> Peter Rigney, Agent principal Industrie, Congrès irlandais des syndicats - ICTU	30 - ▶
<b>L'Allemagne : quel modèle à succès ?</b> Arnaud Lechevalier, MCU Paris 1 et l'Université Européenne de la Viadrina (Francfort sur l'Oder)	32 - ▶
<b>Apport du dialogue social, des initiatives citoyennes et des projets alternatifs</b> Bernard Petit-Jean, Président du Conseil d'orientation de l'Ipse	37 - ▶
<b>La crise persistante : acteurs et solutions de sortie par le dialogue social</b> Christina Breit, Conseillère, Affaires européennes et internationales à la Conf. des employeurs allemands - BDA	38 - ▶
<i>Sitzung : Beitrag des sozialen Dialogs, bürgerinitiativen und alternative Projekte</i> Christina Breit, Referentin, Abteilung Europäische Union und Internationale Sozialpolitik, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	41 - ▶
<b>De nouveaux emplois, de nouvelles adaptations pour une protection sociale renouvelée</b> Otto Kaufmann, Chercheur à l'Institut Max-Planck de droit social et politique sociale, vice-Président de l'Ipse	43 - ▶
<i>Neue Arbeitsplätze, neue Anpassungen für Eine erneute soziale Sicherung</i> Otto Kaufmann, Stellvertretender Vorsitzender von Ipse, Referent am MPI für Sozialrecht und Sozialpolitik	44 - ▶
<b>Aborder les nouvelles conceptions du droit du travail</b> Günther Löschnigg, Professeur à l'Université de Graz	45 - ▶
<i>Annäherung an neue arbeitsrechtliche Sichtweisen</i> Günther Löschnigg, Professor an der Karl Franzens Universität Graz, Österreich	48 - ▶
<b>Quel avenir pour la protection sociale ?</b> Philippe Frémeaux, Editoraliste, Alternatives économiques	51 - ▶

Cette publication rassemble des contributions d'intervenants présents lors de la XXXIX<sup>ème</sup> Rencontre Ipse, qui s'est tenue à Munich, les 27 et 28 juin 2013. Pour certains intervenants, il s'agit de discours spontanés qui ont été prononcés durant la Rencontre ; pour d'autres, d'articles retravaillés afin de cibler un thème précis en lien avec leur discours. D'une manière générale, cette publication ne se veut pas exhaustive au vu de l'ensemble des discours, exposés et débats qui ont pu être entendus durant la Rencontre. Il s'agit davantage de regrouper des réflexions enrichissantes qui ont été entreprises autour du thème « Face à une crise qui s'éternise : des acteurs, des propositions de solutions » afin de permettre à chacun de s'en servir et de les poursuivre.

Alain Chenot

Président de l'Ipse



## Allocution du président de l'Ipse Alain Chenot

J'ai fait un rêve... L'intitulé de la XXXIX<sup>ème</sup> Rencontre Ipse était : « La crise est derrière nous, la croissance est installée. Quelle place pour la protection sociale en Europe ? ». Mais le réveil m'a ramené à la réalité ...

La crise ou les crises ? Est-elle unique ou sont-elles autant que de phases depuis celle des subprimes jusqu'aux conséquences des dettes souveraines... ? Quel est le visage de cette crise qui s'éternise ?

A dominante politique, économique ou sociale ? Ce dernier aspect est celui qui concerne au premier chef l'Ipse. Et le moment est venu de vous présenter très rapidement notre Institut de la protection sociale européenne qui fêtera ses 25 ans l'année prochaine.

L'Ipse a pour vocation de défendre la protection sociale solidaire et non lucrative en favorisant à cette fin le dialogue social entre tous ses acteurs. L'Ipse agit ainsi pour :

- ▶ Favoriser le développement de la protection sociale solidaire, en France et en Europe.
- ▶ Promouvoir la coopération et la synergie essentiellement entre les mutualités et les groupes paritaires de protection sociale, en y associant également de nombreux autres acteurs sociaux, tels les institutions de sécurité sociale, les pouvoirs publics, les partenaires sociaux ou encore des universitaires.

Ce sont autant de réunions, de nombreuses publications, de visites d'études, de colloques. Et parmi ses activités l'organisation des Rencontres Ipse, qui se veulent des conférences européennes alliant connaissances et prospectives sur des problématiques qui touchent la protection sociale et qui se tiennent traditionnellement dans le pays qui assume la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne.

Cette année, la XXXIX<sup>ème</sup> Rencontre Ipse déroge à cette règle en se tenant à Munich puisque nous devrions être actuellement de nouveau en Irlande, ou même en Lituanie.

Alors pourquoi avoir choisi l'Allemagne et Munich ? Tout d'abord le choix se veut être un hommage au cinquantenaire du Traité de l'Élysée, signé en 1963 par Konrad Adenauer et Charles De Gaulle. Il a consacré la relation de confiance et d'amitié que connaissent l'Allemagne et la France, une relation de confiance sans laquelle l'Union européenne n'aurait pu se construire. Pour un organisme « franco-européen » comme l'Ipse, il est donc logique de venir honorer cet événement en Allemagne.

*«...alors que l'Union européenne s'embourbe dans une crise qui n'en finit pas, l'Allemagne est incontestablement le symbole en Europe des pays qui semblent résister le mieux à la morosité économique ambiante.»*

Le choix de l'Allemagne également car l'actualité situe ce pays à l'épicentre des espoirs de dénouement de la crise – pour le meilleur, espérons-le. Mais par ailleurs cette XXXIX<sup>ème</sup> Rencontre s'inscrit dans la continuité de la précédente, la XXXVIII<sup>ème</sup>, qui s'est tenue à Dublin en octobre dernier.

A Dublin, en effet, nous avons traité de «La protection sociale, entre rigueur et nouveaux développements». Cette Rencontre avait été l'occasion d'entendre de nombreux témoignages d'intervenants issus de pays frappés par des politiques d'austérité particulièrement sévères comme le Portugal, la Grèce ou encore l'Irlande. Il avait été question d'explosion du chômage, d'asphyxie de l'économie, de la montée des inégalités, de la précarité et du désespoir social, susceptibles de poser la question de la légitimité et de l'efficacité de plans d'austérité aussi radicaux. L'optimisme irlandais pour relever l'économie quel qu'en soit le prix nous avait également particulièrement interpellés. Les participants s'accordaient toutefois à dire que la protection sociale devait savoir s'adapter aux évolutions de l'environnement économique mondial et euro-

péen telles que l'accroissement de la compétition, la transformation du travail, de la société, la diversification des modèles de foyers, la féminisation du marché du travail, le vieillissement de la population. Ceci pour mieux tenir compte des besoins des citoyens d'Europe.

Après le temps du constat de la nécessité de trouver des outils complémentaires ou alternatifs aux plans d'austérité pour sortir de cette crise et de rendre plus efficaces nos systèmes de protection sociale, doit venir le temps des propositions de solutions. C'est dans cette direction que notre Rencontre de Munich intervient avec pour titre ambitieux «Face à une crise qui s'éternise, des acteurs, des propositions de solutions».

Aujourd'hui, alors que l'Union européenne s'embourbe dans une crise qui n'en finit pas, l'Allemagne est incontestablement le symbole en Europe des pays qui semblent résister le mieux à la morosité économique ambiante. L'Allemagne est ainsi le seul pays de l'Union européenne à afficher un excédent budgétaire ; pour 2012, il dépasse 4 milliards d'euros, un chiffre meilleur que prévu. L'Allemagne ne connaîtra pas non plus la récession en 2013, contrairement à ce qui est prévu pour une grande partie des pays de l'Union européenne, dont la France. Avec un taux de chômage de 5,4% selon Eurostat (11% en France), l'Allemagne figure également parmi les plus bas taux de l'Union européenne. Ces quelques chiffres suffisent à rendre envieux...

*« ...d'autres acteurs de la société civile, de l'économie sociale et solidaire, ou parmi les partenaires sociaux, ont certainement une voix à faire entendre et des propositions à soumettre pour contribuer à cette sortie de crise. »*

Outre l'Allemagne, d'autres pays tels que l'Autriche (taux de chômage le plus bas de l'Union européenne à 4,9%) ou encore les pays baltes (plus de 3% de croissance prévus en 2013) semblent d'une certaine manière jouir d'indicateurs favorables.

Il paraît donc légitime de se demander si ces Etats ne sont pas parvenus à trouver des solutions qui permettent de résister davantage à la crise ou d'en sortir plus rapidement. Doit-on alors s'inspirer de ces pays et des politiques mises en œuvre ? Les solutions adoptées par les uns sont-elles toutefois exportables

dans les autres Etats membres ? Celles-ci sont-elles davantage à trouver au niveau européen ? Dans ces pays plus en réussite, la sortie de crise économique ne se fait-elle pas en définitive au détriment d'une augmentation de la pauvreté ou d'une dégradation de la qualité de vie – quand bien même elle serait silencieuse ?

Par ailleurs, au-delà des mesures prises par les autorités publiques, d'autres acteurs de la société civile, de l'économie sociale et solidaire, ou parmi les partenaires sociaux, ont certainement une voix à faire entendre et des propositions à soumettre pour contribuer à cette sortie de crise.

Enfin, nous nous devons de réfléchir au rôle positif qui peut être celui de la protection sociale dans un tel contexte pour favoriser les adaptations nécessaires des systèmes face à l'évolution des besoins des populations. La protection sociale solidaire, indispensable de tout temps à la cohésion sociale, a ainsi dans cette période un rôle majeur à jouer dans la mesure où elle a un indéniable effet d'amortisseur pour éviter des chocs sociaux plus graves. Elle doit toutefois faire face à de nombreux défis économiques, démographiques, sociétaux, des défis qui sont communs à tous les systèmes de protection sociale dans l'Union européenne.

Les présentations des différents intervenants, les échanges et débats durant cette Rencontre doivent nous permettre de pousser encore davantage nos réflexions sur ces problématiques et faire éventuellement naître des initiatives communes ou des propositions de solutions, notamment à travers une protection sociale solidaire plus efficace et plus proches des besoins de la personne. Tel est mon souhait. ■

**Peter Leis,**  
Directeur du département des pensions,  
DRV Bayern Süd



## Remarques sur la pérennité de l'assurance retraite

Dès à présent, nous voyons en Allemagne que la prévoyance vieillesse sera l'un des thèmes de la campagne électorale qui mènera aux élections du Parlement fédéral en septembre prochain. Que ce soit la « retraite pour les mères » et la « retraite pour les accomplissements d'une vie » de la CDU, la « retraite de solidarité » du SPD, la « retraite garantie » des Verts (die Grünen), ou encore la « retraite minimum de solidarité » de la gauche (die Linken), la surenchère à l'hyperbole convaincante a débuté entre les différents partis.

Je ne souhaite pas ici donner trop de valeur à ce débat politique ni l'enrichir avec davantage de termes du genre. Permettez-moi plutôt de dire quelques mots concernant un défi qui me paraît essentiel pour l'assurance retraite obligatoire, à savoir la viabilité du système.

Le futur de l'assurance retraite obligatoire repose sur la pérennité des instances financières et sociétales. La pérennité financière dépend notamment de la capacité d'adaptation du système aux changements démographiques, économiques et sociétaux ; et ce afin d'assurer à la fois une fiabilité durable et un certain niveau de réalisation.

*« Le point clé pour l'assurance vieillesse est la confiance. Il suffit que les assurés perdent confiance en l'efficacité du système ou qu'ils le perçoivent comme injuste pour qu'ils suspendent leurs versements à un système complémentaire et qu'ils trouvent même des moyens d'échapper aux régimes d'assurance obligatoire. »*

La pérennité de la société quant à elle dépend, à mon sens, de la capacité des politiques de réagir à temps et, lorsque nécessaire, que des changements nécessaires mais mesurés, transparents et compréhensibles pour les personnes concernées s'ensuivent. Le point clé pour l'assurance vieillesse est la confiance. Il suffit que les assurés perdent confiance en l'efficacité du système ou qu'ils le perçoivent comme injuste pour qu'ils suspendent leurs versements à un système complémentaire et qu'ils trouvent même des moyens d'échapper aux régimes d'assurance obligatoire.

La façon dont les discussions sur la pérennité du système d'assurance retraite obligatoire ont été publiquement menées ces dernières années n'a pas nécessairement conduit à renforcer le sentiment de sécurité chez les citoyens quant à leur qualité de vie dans la vieillesse.

Une politique d'assurance vieillesse pérenne nécessite un travail de longue haleine. Les jalons doivent être posés en temps voulu et surtout, la confiance de la population dans l'assurance vieillesse ne doit pas être sapée. ■



**Peter Leis,**  
Leiter der Abteilung  
Rentenversicherung,  
DRV Bayern Süd



*« das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit oder empfinden sie das System als ungerecht, werden sie in freiwillige Sicherungssysteme schlichtweg nichts mehr einzahlen und bei Pflichtversicherungssystemen Mittel und Wege suchen und finden, diesen zu entkommen. »*

## Bemerkungen zur Zukunftsfähigkeit der Rentenversicherung

Bereits jetzt in der Vorwahlkampfzeit zur Bundestagswahl im September zeichnet sich ab, dass Altersvorsorge ein Wahlkampfthema wird. Seien es die Begriffe wie „Mütterrente“ und „Leistungsrente“ der Union, „Solidarrente“ der SPD, „Garantierrente“ der Grünen oder „solidarische Mindestrente“ der Linken, der Überbietungswettbewerb der Parteien zu möglichst eingängigen Begriffen hat begonnen.

Ich möchte diese politische Diskussion an dieser Stelle weder bewerten noch mit zusätzlichen Begriffen anreichern. Lassen Sie mich stattdessen ein paar Worte zu der aus meiner Sicht ganz wesentlichen Herausforderung für die gesetzliche Rentenversicherung sagen, nämlich der Zukunftsfähigkeit.

Die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung ist abhängig von der finanziellen und gesellschaftlichen Nachhaltigkeit.

Zur finanziellen Nachhaltigkeit gehört die stetige Anpassung des Systems an veränderte demografische, ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, damit die langfristige Finanzierbarkeit, aber auch ein bestimmtes Leistungsniveau sichergestellt werden.

Zur gesellschaftlichen Nachhaltigkeit gehört meines Erachtens, dass die Politik rechtzeitig reagiert und ggf. notwendige Änderungen mit Augenmaß und transparent und nachvollziehbar für die Betroffenen erfolgen. Das höchste Gut in der Alterssicherung ist Vertrauen. Verlieren die Betroffenen das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit oder empfinden sie das System als ungerecht, werden sie in freiwillige Sicherungssysteme schlichtweg nichts mehr einzahlen und bei Pflichtversicherungssystemen Mittel und Wege suchen und finden, diesen zu entkommen. Die Art und Weise der in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit geführten Diskussion über die Zukunftsfähigkeit der GRV hat bei den Bürgern nicht unbedingt ein Gefühl der Sicherheit für ihr Leben im Alter vermittelt.

Nachhaltige Alterssicherungspolitik braucht einen langen Atem, die Weichen müssen rechtzeitig gestellt werden und vor allem darf das Vertrauen der Bevölkerung in die Alterssicherung nicht unterminiert werden.

Auch in diesem Sinne wünsche ich allen Beteiligten heute und morgen spannende Diskussionen, einen interessanten Austausch und um auch das Thema Nachhaltigkeit in einem anderen Sinne anzusprechen, viele neue und nachhaltige Kontakte. ■

**Dominique Boucher**  
Délégué général  
de l'Ipse



## Le sujet et les enjeux de la XXXIX<sup>e</sup> Rencontre Ipse

Le thème «Face à une crise qui s'éternise : des acteurs, des propositions de solutions» dépasse de loin le cadre des relations au sein du couple aussi uni que turbulent que forment l'Allemagne et la France. Toutefois, si les instances de l'Ipse ont choisi Munich et proposé cette coopération à nos partenaires de la DRV, c'est aussi parce que - à raison souvent, à tort plus d'une fois - tous les regards sont portés sur cette première nation européenne, par son nombre d'habitants et aussi son PIB, lorsqu'il s'agit des crises économiques et sociales dans l'Union européenne.

Appréhendons dans un premier temps les situations de façon plutôt factuelle et revenons sur quelques idées reçues. A titre d'exemple, intéressons-nous à cette question : «Qui sont les Européens les plus riches ?»

Une étude publique en avril 2013 «The European Household Finance and Consumption survey : results from the first wave», réalisée par un réseau d'experts Eurosystem Household Finance and Consumption Network, sous l'égide de la Banque centrale européenne (BCE), a ainsi de quoi surprendre. Les pays du sud de l'Europe, ceux qui enregistrent des difficultés économiques et sociales les plus profondes et qui ont été épaulés par le reste de la zone euro, ainsi que pour certains par le Fonds Monétaire International (FMI), ont des niveaux de richesses privées souvent élevées, supérieures à la moyenne européenne et - fait a priori étonnant - à celle de l'Allemagne.

La référence la plus répandue en matière de richesse est le produit intérieur brut (PIB). Si l'on prend le PIB par tête, chiffres de 2010 donc avant les dernières conséquences de la «crise», on observe que les Luxembourgeois arrivent très nettement en tête. Ils sont suivis des Néerlandais, des Danois, des Irlandais, des Autrichiens, des Suédois et des Allemands (en 7<sup>ème</sup> position). Suivent les Belges en 8<sup>ème</sup> position, la France est 11<sup>ème</sup>. Les pays tels l'Espagne (12<sup>ème</sup>) et l'Italie (13<sup>ème</sup>) sont plutôt proches de la moyenne européenne.

*« ...le phénomène de la pauvreté ne se limite plus aux Länder de l'Est. La richesse existe mais 25% bénéficie à 1% de la population et 70% se contentent de 9% du gâteau. »*

La Grèce, le Portugal et les plus récents membres de l'Union européenne, d'Europe centrale et orientale sont nettement plus éloignés de la moyenne.

Le PIB, comme agrégat des comptes nationaux, prend en compte l'ensemble de la richesse d'un pays et est nettement plus exhaustif que le seul patrimoine des ménages. Il comprend aussi le patrimoine public et celui des entreprises.

Les études publiées sur le classement des fortunes individuelles mettent (après les Suisses qui sont hors Union européenne) les Danois en tête (96.042 €), suivis par les Néerlandais. Les Français sont devancés par les Belges, les Britanniques et les Irlandais, avec une moyenne de 61.437 euros. Quant aux Allemands ils se trouvent derrière avec 56.856 euros, certes loin devant les Grecs avec 25.757 euros. Ces études sont à relativiser puisque souvent constituées sur une base déclarative.

La différence que l'on constate avec le classement selon le PIB par tête tient surtout au fait que, pour des pays comme l'Allemagne, la valeur du patrimoine public et/ou des entreprises est très élevée.

Une bonne méthode pour compléter ces comparaisons est de prendre la «position extérieure nette». Elle indique si un pays est endetté par rapport à un pays étranger ou s'il y détient un patrimoine. Rapportées à la population, ces positions nettes donnent une toute autre lecture de la richesse en Europe : ainsi chaque Espagnol est endetté à hauteur de 21.000 euros à l'étranger, chaque Italien autour de 5.000 euros, tandis que chaque Allemand détient un patrimoine à l'étranger de 12.000 euros.

Bien entendu il s'agit de patrimoine théorique car il est essentiellement composé de prêts et de créances, et donc soumis à des risques de remboursement partiels.

Pour en terminer sur ce sujet, notons que, en ce qui concerne le cas de l'Allemagne, le nombre de propriétaires de logements est nettement plus bas - 44% - que le reste de l'Europe (exemple : 83% en Espagne).

*« il faut considérer les systèmes de protection sociale comme un moyen de combattre la crise. Ce n'est pas le moment de les affaiblir, alors qu'ils jouent un rôle de stabilisateur économique, en assurant une protection et un certain pouvoir d'achat. Mais cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas les réformer. »*

En dehors du fait que les Allemands de l'Est n'ont pas pu accumuler de richesse, c'est le sujet des pensions qui retiendra notre attention. Or, les retraites ne sont pas intégrées dans l'étude de la BCE. Ce sont celles-ci, ainsi que l'ensemble du système de protection sociale allemand, qui offrent un niveau de sécurité élevé et incitent peu les Allemands à constituer un patrimoine pour «les vieux jours». Mais bien entendu, la médaille a son revers. Cette grande protection sociale, enviée par beaucoup, est le résultat de la production de la richesse allemande qui a l'intelligence de privilégier l'industrie. C'est aussi l'Allemagne du triple A et de la pauvreté et de la précarité. Les fameuses «Lois Hartz», menées à partir de 2003 par le gouvernement Schröder, ont eu le mérite de flexibiliser un marché du travail jugé jusqu'alors trop rigide.

Depuis 2005, l'Allemagne a divisé son taux de chômage par deux. Mais 70% des chômeurs allemands vivent en dessous du seuil de pauvreté, contre 45% dans l'Union européenne. 7,5 millions de travailleurs sont à temps partiels, rémunérés à un maximum de 450 euros par mois. Ce sont les «minis jobs», qui heureusement pour une partie d'entre eux cumulent. Toujours est-il que le phénomène de la pauvreté ne se limite plus aux Länder de l'Est. La richesse existe mais 25% bénéficie à 1% de la population et 70% se contentent de 9% du gâteau. Certes au Portugal et en Irlande, entre autres, les écarts sont encore bien plus forts. C'est aussi 27% des enfants européens considérés comme pauvres, de 52% en Roumanie à seulement (mais c'est déjà ça) 16% en Finlande. Avoir une puissante protection sociale comme en Allemagne reste un atout considérable, même si des réponses urgentes sont attendues.

Aussi, retenons l'appel du directeur de l'OIT, lors de sa 102<sup>ème</sup> conférence internationale du travail, tenue ce 5 juin 2013. «Ce n'est pas le moment d'affaiblir la protection sociale» a-t-il déclaré devant 5.000 délégués gouvernementaux, patronaux et syndicaux de 185 pays. Je le cite encore : «il faut considérer les systèmes de protection sociale comme un moyen de combattre la crise. Ce n'est pas le moment de les affaiblir, alors qu'ils jouent un rôle de stabilisateur économique, en assurant une protection et un certain pouvoir d'achat. Mais cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas les réformer. Des réformes oui, mais pas dans la précipitation».

Si l'Europe ne met pas la protection sociale au cœur de ces préoccupations et actions «elle nourrira ses propres ennemis». Les Allemands ayant une opinion favorable de l'Union européenne est passée de 68% il y a 5 ans, à 60% aujourd'hui, tandis que 36% considèrent l'appartenance comme positive, 58% comme un handicap. Pour la France l'opinion favorable est passée de 62% à 41%, mais 55% la considère comme un atout et 45% comme un handicap. Selon une autre étude parmi les pays les plus exposés à l'austérité, citons l'Espagne où la méfiance envers l'Union est passée de 27% en 2004 à 72% en 2012, et l'Italie de 27% à 62%.

*« La protection sociale, c'est le maillage de la cohésion sociale, par essence. »*

Dans ce contexte les structures de dialogue social existantes se révèlent à la fois utiles mais hélas insuffisantes. L'Union européenne est trop perçue comme synonyme de désintégration du serveur public, de délocalisation d'emplois et de mesures d'austérité. A nous, institutions sociales de base et complémentaires, de bien mener nos activités et ceci aussi dans le cadre de l'économie sociale et solidaire.

La protection sociale, c'est le maillage de la cohésion sociale, par essence. La santé, les revenus de remplacement de l'incapacité temporaire à la retraite, aussi le chômage et l'invalidité, la famille, la dépendance : peu - en sus du niveau du revenu, de l'habitat, de l'éducation et de la culture - intéresse davantage le citoyens de l'Union européenne, même si bien entendu d'autres sujets existent, particulièrement l'environnement !

Notre Charte européenne des entreprises de la protection sociale l'exprime clairement : nous devons consolider la sécurité sociale, la protection sociale complémentaire, le dialogue social. Ainsi, sans ignorer les affres de la compétition internationale, nous saurons à la fois remobiliser, avec une vue solidaire et démocratique, les Européens. Notre économie sociale et paritaire forte de son engagement long-termiste, de sa grande technicité, sera alors aux avant-postes. ■



**Roger Briesch**  
Ancien Président  
du Comité économique  
et social européen (CESE)



## Crise de confiance et de démocratie : crise durable ou fin prévisible ?

Aborder la question de la crise de confiance, de démocratie nécessite un petit rappel historique.

Après un demi-siècle de barbaries, on peut dire que les conséquences de la montée des populismes, des nationalismes, générés par la misère et la pauvreté, ont ouvert les portes au fascisme, au nazisme, au communisme et à diverses dictatures sur notre continent. C'est pour mettre fin à ces déchirements que les pères fondateurs de la Communauté européenne ont mis en œuvre la grande idée de réunir par la connaissance, l'échange, l'économie et le social les peuples et les Etats de l'Europe. Quel contraste avec la seconde moitié de ce siècle, dont nous devons l'extraordinaire évolution à la création et la consolidation du projet européen !

Le mot d'ordre « plus jamais la guerre » après la deuxième guerre mondiale a rassemblé les peuples autour de ce projet de développement, économique, industriel, social, démocratique commun, dont la CECA (Haute autorité) a été la première réalisation concrète et le fer de lance de la construction européenne. L'Europe a eu une influence déterminante dans l'éradication des dictatures (Grèce-Espagne-Portugal). Ce fut donc une Europe qui réunit, qui s'élargit ; une Europe de l'ouverture sur le monde, de la générosité, du renforcement de la démocratie et des libertés ; une Europe du progrès et de la cohésion sociale, qui devient une référence dans le monde ; de ce fait aussi, une Europe gênante dans le contexte du monde bipolaire, des affrontements entre les deux impérialismes qui entendaient avoir un rôle prépondérant dans le monde.

Il faut se souvenir que durant cette période, l'Europe était durement attaquée à la fois par l'Union soviétique et les USA, qui ne supportaient pas cet intrus qui contrecarrait leurs desseins hégémoniques sur la scène mondiale. Le maintien de cette ligne, de cet engagement a largement contribué à asseoir sa crédibilité, notamment dans les pays émergents. De ce fait, et celui du succès d'un développement économique et social dans une démarche renforçant la démocratie et les libertés, l'Union était une référence dans le monde.

Il convient aussi de souligner l'élan donné par la suite par la présidence de Jacques Delors et les politiques proposées et appliquées pour une Europe plus intégrée : l'Acte unique en 1986, véritable accélérateur du processus d'intégration, mais aussi le traité de Maastricht en 1992, avec l'intégration des droits fondamentaux des travailleurs, les droits juridiques de négocier et signer des accords collectifs, la reconnaissance juridique des partenaires sociaux, l'introduction de l'euro, la politique étrangère commune, la coopération dans le domaine de la justice et des affaires européennes.

Autant d'éléments, succinctement relatés, qui ont suscités l'adhésion des citoyens au projet européen et, pour d'autres, l'espoir de partager cette aventure.

Tout cela n'a toutefois pas été un long fleuve tranquille : l'Europe a dû surmonter de nombreuses crises. Pour mémoire, nous citerons brièvement celles liées à De Gaulle (1965-1966), à Thatcher (1970), au SME (1990), à la démission de la Commission européenne (1999) et enfin au rejet du projet constitutionnel (2005).

Aujourd'hui nous affrontons la crise la plus grave et la plus dangereuse, une véritable crise existentielle : une crise de légitimité, avec un désaveu des citoyens ; une crise de crédibilité sur le plan mondial ; une crise d'image et de référence (modèle européen), l'économie sociale de marché et le recul de la solidarité.

De plus en plus de voix réclament la déconstruction de l'Union.

## 1° - La lente érosion

*« Le Conseil s'approprie le droit d'initiatives et prend ainsi le pas sur la Commission, qui accepte sans sourciller de devenir de facto le secrétariat administratif (servile) du Conseil. C'est un transfert de compétences grave de conséquences, une remise en cause des attributions de la Commission et du fonctionnement institutionnel. »*

La chute du mur de Berlin en 1989 puis le processus d'adhésion engagé ont soulevé un immense espoir partout dans le monde, et bien sûr plus particulièrement en Europe. Mais c'est aussi un tournant majeur dans notre histoire. La rapidité du processus d'adhésion (qu'il ne faut pas apprécier au regard des enjeux géostratégiques du moment) alliée à un manque de prévisions sur les conséquences économiques, industrielles, sociales et institutionnelles ont conduit à faire des réformes institutionnelles dans la hâte, aboutissant à un compromis (Traité de Nice) hybride, ingérable. Elargir la Commission à 25, soit un commissaire par pays, a complètement dénaturé, affaibli la Commission, dont nous mesurons les conséquences aujourd'hui.

L'inadaptation est tellement criante qu'il a été décidé d'engager, dans la foulée, une réflexion approfondie sur le devenir de l'Union et les nécessaires évolutions institutionnelles et structurelles. La Convention européenne est ainsi formée du 28 février 2002 à juillet 2003, soit 15 mois de travaux, 51 jours de séances plénières, 1900 interventions, 600h de débats, sans compter les 11 groupes de travail permanents, aboutissant au projet de traité constitutionnel dont le contenu social doit être souligné :

- l'intégration de la charte des droits fondamentaux ;
- le renforcement de la cohésion sociale, protection des plus faibles ;
- les valeurs de solidarité, d'égalité ;
- la justice sociale ;
- le plein emploi ;
- le développement durable ;
- l'Economie sociale de marché ;
- les services d'intérêt général ;
- le dialogue social et le rôle des partenaires sociaux ;
- le dialogue civil et la démocratie participative ;

A l'époque, nous avons jugé le résultat « imparfait mais inespéré », estimant qu'il marquait une avancée significative avec une portée politique et stratégique porteuse d'avenir. On sait ce qu'il en est advenu... Je note qu'aujourd'hui les « Nonistes » d'alors revendiquent avec force ce qui était acquis ; autrement dit, ce qui était inacceptable hier, qualifié de contenu ultralibéral, est devenu aujourd'hui leur cahier de revendications.

Cependant, cela a été une période faste où le débat citoyen s'est instauré partout, dans tous nos pays, ce qui a aussi permis de mettre en évidence les clivages politiques, les espoirs et les craintes. Cet espoir a été douché par le « non » au référendum de la France et des Pays-Bas, puis enterré par le Président de la Commission Monsieur Barroso, qui a pris acte et a décrété que la messe était dite, sans chercher à proposer une alternative possible. Sa trouvaille : « Le fameux plan C ».

S'ensuivent pour sauver l'essentiel, les successifs traités de Lisbonne, qui même s'ils se justifiaient compte tenu de l'urgence de la situation, n'en sont pas moins un déni démocratique. Le Conseil s'approprie le droit d'initiatives et prend ainsi le pas sur la Commission, qui accepte sans sourciller de devenir de facto le secrétariat administratif (servile) du Conseil. C'est un transfert de compétences grave de conséquences, une remise en cause des attributions de la Commission et du fonctionnement institutionnel.

En effet, on ne peut à la fois nationaliser la méthode ouverte de coordination (MOC) et demander plus de coordination, réduire les contributions financières et demander la mise en œuvre de politiques ambitieuses, mettre en exergue le modèle social et le détricoter, prôner l'harmonisation et développer une politique de concurrence intra européenne exacerbée. Comment le Conseil, qui n'est que le syndicat des intérêts nationaux, peut-il prétendre défendre les intérêts communs ? On peut multiplier les exemples qui démontrent la justesse de cette appréciation.

*« Les sommets sont devenus des rencontres ou chacun vient pour y défendre prioritairement son pré carré et, si possible, y décrocher des avantages particuliers. »*

Les sommets sont devenus des rencontres où chacun vient pour y défendre prioritairement son pré carré et, si possible, y décrocher des avantages particuliers. Si c'est au détriment du voisin, c'est encore plus valorisant. Cerise sur le gâteau, quand les décisions prises choquent l'opinion, ils en font porter le chapeau à la Commission, donc à l'Europe.

De même, la Commission est composée de 27/28 Commissaires - 1 par pays dont ils sont par évidence dépendants - qui défendent prioritairement les intérêts spécifiques liés aux prises de positions et orientations des pays dont ils émanent. Cela explique aussi leur alignement voire leur subordination au Conseil.

Enfin le Parlement européen, qui a normalement et heureusement bénéficié d'un renforcement de son pouvoir, se manifeste encore trop peu pour peser sur les décisions et les orientations. Comme en appelle Helmut Schmidt, il faudrait un putsch du Parlement !

Nous savons tous que au sein de l'Union bloque les nécessaires adaptations institutionnelles, s'oppose à toutes velléités de progrès, notamment dans le domaine social, n'appréhende l'harmonisation que sous l'angle des restrictions et du moins disant social et dont le seul objectif est de limiter l'Union à un grand marché de libre échange. Il faut par conséquent s'attaquer à cette question fondamentale : comment dépasser ces clivages, les surmonter pour repartir sur de nouvelles bases ?

## 2° - La gestion de la crise

Nous n'avons pas vu venir la crise, en tous cas il n'y a eu aucune anticipation sur son traitement et ses conséquences prévisibles à tous les niveaux. La préoccupation majeure (pas sans raisons)

*« Entre léthargie des 27 et lenteurs des réactions des pays de l'Euro-zone, les préconisations portaient essentiellement sur le punitif, sur les efforts qu'il convenait de faire et qui se traduisent très négativement sur l'emploi, le pouvoir d'achat les conditions de vie et de travail. C'est aussi la remise en cause de la protection sociale, l'affaiblissement des syndicats, des organisations de la société civile organisée. »*

a été de sauver les banques sans conditions ni contraintes ; des banques qui, une fois remises à flots, imposent comme par le passé leurs conditions à l'économie. Le manque manifeste de solidarité européenne, la lenteur de réaction due à l'absence d'une autorité politique ou autrement dit, la non-Europe, ont plongé la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Italie dans une situation insupportable dont on mesure toutes les conséquences négatives.

Le Conseil et la Commission n'ont pas trouvé d'autres réponses à la situation que de nous faire payer leur incurie, leur incompetence, leur frilosité. Entre léthargie des 27 et lenteurs des réactions des pays de l'Euro-zone, les préconisations portaient essentiellement sur le punitif, sur les efforts qu'il convenait de faire et qui se traduisent très négativement sur l'emploi, le pouvoir d'achat les conditions de vie et de travail. C'est aussi la remise en cause de la protection sociale, l'affaiblissement des syndicats, des organisations de la société civile organisée.

L'affaiblissement du rôle des syndicats est un autre déficit dont on n'a pas encore pris toute la mesure. Il en va de même pour la société civile organisée dont on tient peu compte, de ses avis et expertises, certains demandant par exemple la suppression du CESE et du Comité des régions. Les politiques préfèrent choisir leurs interlocuteurs, surtout s'ils dépendent de leurs subventions.

Ainsi monte un fort sentiment d'injustice dont on fait porter la responsabilité à l'Europe, Europe qui ne protège plus mais qui punit. Nous sommes passés du pessimisme au désamour, du désamour au rejet. Nous assistons à une grave crise de confiance qui a ouvert la voie au repli national, au populisme et aux résurgences inquiétantes des discriminations et de la xénophobie.

Il demeure un espoir : ce sont les récentes déclarations portant sur le renforcement de l'Union, la révision des politiques drastiques appliquées, l'affirmation d'engager des politiques sociales.

### 3°- Rétablir la confiance, renforcer la démocratie

Pour atteindre nos objectifs, il faudra en passer par une réforme, progressive mais en profondeur, des structures institutionnelles.

#### ***Evolution nécessaire des institutions ?***

Pour répondre aux défis auxquels nous sommes confrontés, pour progresser vers une Europe Sociale, il faut d'abord que l'Union se consolide. Il convient donc de procéder à un examen approfondi de ce qu'il est nécessaire de faire évoluer pour renforcer son rôle et ses pouvoirs ainsi que ses conséquences au niveau des institutions.

*« Ainsi monte un fort sentiment d'injustice dont on fait porter la responsabilité à l'Europe, Europe qui ne protège plus mais qui punit. Nous sommes passés du pessimisme au désamour, du désamour au rejet. »*

Aujourd'hui, l'Union à 27 montre ses limites. Certains pays, et non des moindres, mettent tout en œuvre pour limiter les prérogatives de l'Union à une simple gestion du marché intérieur et s'opposent avec détermination à ceux qui souhaitent bâtir de nouvelles politiques communes et de nouvelles solidarités. Cette situation de blocage, dont on mesure les conséquences négatives, contribue au développement de l'euroscpticisme des citoyens, de

plus en plus tentés par le repli national. De ce point de vue on ne dira jamais assez combien la responsabilité des chefs d'Etats et de gouvernement est engagée, en se défaussant de leurs décisions impopulaires sur l'Europe, en soutenant incidemment des politiques de repli national, contribuant ainsi largement à l'affaiblissement de l'Union et de sa crédibilité sur scène mondiale.

L'Europe est ainsi livrée sans perspectives, sans force, à la concurrence mondiale, alors qu'elle doit affronter des puissances économiques du calibre de la Chine, de l'Inde, de la Russie, des Etats Unis, du Brésil. Or, nous avons besoin de manière urgente de plus d'Europe pour peser au niveau international, construire des politiques économiques et sociales dynamiques et apporter des réponses aux attentes des citoyens. Il est donc indispensable de restaurer la confiance en mettant en œuvre des politiques répondant aux aspirations des citoyens, d'autant qu'il n'y a pas de progrès social à attendre sans engagements et politiques communes.

L'espace de la réalisation, de concrétisation de politiques communes existe : la zone Euro. Nous partageons tous le même marché intérieur et le même budget mais nous ne partageons pas tous l'Euro. Or, l'avenir de l'Europe en dépend ; si l'Euro coule, l'Europe coule avec. La gestion de la zone Euro ne doit pas être soumise aux décisions des 27. Sa politique, ses décisions appartiennent à ceux qui la composent, à ceux qui décident de s'engager dans le processus d'intégration. C'est déjà une réalité : l'existence de l'Euro-groupe, véritable conseil Bis qui génère des réunions ministérielles et sectorielles de la zone Euro, intervient en marge de la Commission, du Parlement, sans concertation avec les autres structures et moins encore avec les acteurs concernés. Cette structure doit trouver un cadre institutionnel normalisé, autour duquel il est possible de formuler des propositions de réformes adaptées. Il en va de même pour l'ensemble du dispositif décisionnel européen. Cette réforme ambitieuse à entreprendre doit avoir un seul objectif : répondre aux exigences de la situation.

Il est évident que notre ambition de construire une Europe plus sociale ne pourra se réaliser que dans le cadre d'une Europe solidaire forte et respectée. En effet, s'engager dans ce sens, exige une réforme en profondeur des structures institutionnelles à tous les niveaux : Commission, Parlement, Conseil, Cour de justice, CESE, Comité des régions, les instruments du dialogue social, de la négociation, etc. Il convient d'interpeller aussi les syndicats et plus particulièrement la CES, les organisations de la SCO et de manière spécifique le CESE. Le débat est ouvert, des propositions de réformes sont formulées, convergeant toutes dans le sens de politiques plus intégrées et des réformes institutionnelles qui s'y rattachent.

Outre les avis exprimés par nombre de personnalités sur le sujet, la position de Madame Merkel donne le ton : « Nous avons besoin de plus d'Europe » dit-elle, plaidant pour une Union budgétaire fondée sur une politique plus harmonisée, se prononçant clairement pour une union politique, appelant à abandonner pas à pas des compétences à l'Europe tout en soulignant qu'il ne faut pas rester dans une position figée parce que l'un ou l'autre des pays ne veut pas encore suivre. Elle souhaite pour ce faire une plus forte intégration, soit une feuille de route vers l'Union budgétaire et fiscale qui implique l'émergence d'un mandat politique européen pour agir en commun sur la politique bancaire, fiscale, la croissance et la compétitivité. Evidemment, des arrière-pensées ne sont pas à exclure, mais c'est la troisième fois que l'Allemagne se prononce pour plus d'intégration politique, sans résultats probants. Toutefois, quelles que soient les intentions que nous leur prêtons, ils se sont investis dans le débat.

Il faut s'engager dans le débat, être proactif, se dégager du discours alambiqué exprimé jusqu'à ces derniers jours par la France qui tenait du « je t'aime, moi non plus » et qui laissait penser qu'elle était réticente à davantage de partage de souveraineté. Il faut faire comprendre aux souverainistes que la construction européenne n'est pas la négation des intérêts nationaux, au contraire. Mais quand ceux-ci sont la seule clé d'entrée, il y a du souci à se faire.

Le renforcement du rôle de l'Europe (dans la zone euro) est une nécessité pour combattre la crise. Sans coopérations renforcées entre les pays concernés et ceux qui souhaitent s'y joindre, il n'y aura pas de nouvelles croissances. Cela suppose la réforme des traités par des moyens à définir, l'organisation d'une convention, des décisions intergouvernementales, un référendum, etc.

*« Il faut faire comprendre aux souverainistes que la construction européenne n'est pas la négation des intérêts nationaux, au contraire. »*

L'idée fait son chemin, le débat prend forme à tous les niveaux et des hypothèses de propositions sont formulées. Elles concernent toutes les institutions de l'Union, mais aussi les conséquences prévisibles, y compris pour les acteurs sociaux et les organisations de la société civile. Il ne fait aucun doute qu'après les législatives en Allemagne, les propositions se feront plus précises, plus incisives. Il faut s'y préparer.

## **En guise de conclusions**

Il semble que le message ait enfin été entendu et compris et il y a une prise conscience que les risques encourus par la situation créée par des orientations et décisions irresponsables, brutales, inacceptables, doivent être corrigées. Ainsi, le mea culpa des fanatiques du désendettement à marche forcée et la volonté affirmée de réintroduire la dimension sociale dans les différents projets en témoignent.

Dans cet esprit, la déclaration commune Merkel-Hollande du 30 mai 2013 visant à coordonner les politiques économiques dans le cadre de l'Euro (coordination renforcée) devrait être en mesure d'agir efficacement dans les domaines du marché de travail, du chômage et de l'inclusion sociale, de la politique de retraites, des marchés, de la fiscalité, de l'efficacité du secteur public, de l'innovation et de la réforme en matière d'éducation, des systèmes fiscaux, de la dimension sociale y compris des salaires minima, des mécanismes de solidarité.

Nous sommes dans l'urgence : exister ou disparaître, telle est la question. Nous ne pourrions gagner qu'ensemble. Nous devons impérativement trouver toute notre place dans le cadre de la mondialisation et y faire entendre notre voix. Nous devons devenir une référence, renouer avec nos anciens alliés tel le Mercosur, reprendre et soutenir une politique multilatérale, intercontinentale sur des bases démocratiques, humanistes et sociales. L'Europe doit apporter du concret et des perspectives engageantes auxquelles les citoyens adhèrent et sur lesquelles ils ont envie de s'engager. Elle doit être le lieu privilégié d'un développement équilibré, donc de l'emploi et de l'égalité des droits.

*« Pour exister, peser, l'Europe doit à la fois être concrète dans ses réalisations et faire rêver. »*

Quelle Europe voulons-nous construire ou plutôt relancer, sur quel projet, avec qui et comment ? Sans revenir à la méthode d'un leadership, tel que pratiqué par le couple Sarkozy-Merkel, il faut, sans marginaliser les autres pays concernés, donner sens au rôle déterminant de nos deux pays dont nous sommes une composante majeure, incontournable. Pour exister, peser, l'Europe doit à la fois être concrète dans ses réalisations et faire rêver. Les thèmes qui mobilisaient, qui rassemblaient, sont désuets et non plus ou peu de prises sur l'opinion. Ceux qui sont nés en 1950 n'ont pas connus la guerre. Les dictatures étaient éradiquées et ils ont vécu dans la période des 30 glorieuses.

Toutefois, il faut aussi que le CESE, qui fait un travail remarquable et produit des avis pertinents et de qualité, sache se faire entendre et mieux faire connaître son point de vue, ses activités et son action ; en un mot, être plus « provocateur » à l'égard de la Commission et se rapprocher du Parlement. Il semble d'ailleurs en prendre le chemin, en affirmant dans son dernier bulletin « nous sommes le seul organe de l'UE capable de faire passer des messages forts et souvent peu agréables, le seul capable de jeter un regard critique positif et de faire bouger les institutions Européennes ». Nous les attendons sur ce terrain. Il faut par exemple faire connaître le remarquable avis exploratoire « Pour une dimension sociale de l'Union économique et monétaire Européenne, adopté le 22 mai dernier, et qu'il y ait un relais des membres du CESE avec les organismes dont-ils sont issus.

Quant à la CES de mon cœur, elle doit s'interroger sur sa stratégie, s'adapter aux évolutions « volatiles » de la situation, sortir de la guerre de tranchée, être mobile pour être à même de faire progresser ou aboutir ses revendications. Ce n'est pas le contenu revendicatif ni son orientation qui sont en cause, mais la manière quelque peu monolithique de conduire son action. Par exemple, il y a dans l'excellente déclaration du 23 avril 2013 un paragraphe qui résume toute l'ambiguïté dans laquelle se trouve aujourd'hui la CES (zone euro et les 28).

*« Quelle Europe voulons-nous construire, ou plutôt relancer ? L'Europe n'est pas une construction virtuelle, elle est faite de ses Etats et de ses populations qui souffrent actuellement. »*

Nous devons réfléchir aussi au rôle du syndicat dans le contexte d'absence de croissance. Il faut la revendiquer, il faut agir pour qu'elle émerge mais il faut aussi apporter des réponses dans l'instant.

Pour Guido Westerwelle, ministre fédéral allemand des affaires étrangères et membre du Parti libéral-démocrate, de trop grandes dettes font de la politique l'esclave de l'industrie, de la finance. Tous les Etats membres de la zone euro doivent s'engager pour une croissance durable, nous avons besoin d'une plus forte intégration au sein de la zone euro. Pour Monsieur Hollande, il faut mettre l'accent sur l'Europe sociale par des mesures qui favorisent une convergence vers le haut plutôt que le moins disant et le dumping social. Il y a ainsi de fortes convergences autour d'une relance à partir de la zone euro, le débat est ouvert. Et il va s'accroître après les élections allemandes, nous devons nous y préparer, adhérer à sa réalisation, nous faire entendre sur son fonctionnement, son contenu, ses orientations et agir pour que la politique sociale devienne une priorité. Nous devons faire de l'Europe le lieu privilégié d'un développement équilibré, donc de l'emploi et de l'égalité des droits.

Quelle Europe voulons-nous construire, ou plutôt relancer ? L'Europe n'est pas une construction

virtuelle, elle est faite de ses Etats et de ses populations qui souffrent actuellement. Nous débattons au cœur d'une crise dont l'Europe est l'épicentre et le monde son champ global. Sans revenir à la méthode d'un leadership, tel que pratiqué par le couple Sarkozy-Merkel, il faut donner sens au rôle déterminant de nos deux pays. La France en est une composante majeure, et l'Allemagne, partenaire incontournable, est l'autre pilier.

Jacques Delors disait « Il faut se méfier des grand messes s'il n'y a plus la foi ». Dans ce sens, les idées et propositions formulées ou en débat ne manquent pas. Ainsi Monsieur Westerwelle, entre autres, propose de créer un véritable espace public européen par une réforme du fonctionnement parlementaire aux niveaux nationaux et européen et la recherche d'un équilibre des pouvoirs.

Il faut de nouveau réfléchir au rôle, à la place et à la composition de la Commission, à la création d'une Commission bis pour la zone Euro ou d'une deuxième chambre. Les mêmes interrogations doivent avoir lieu pour le Parlement européen, pour lequel des propositions se font jour, avec la création d'une deuxième chambre composée de parlementaires nationaux. Quant au Conseil, bien qu'il ait déjà une réalité au travers de l'Euro-groupe, il reste à préciser sa place et son rôle dans un nouvel ensemble institutionnel.

*« compte tenu des blocages, des situations économiques régies différemment, il convient d'appréhender un développement à deux vitesses. »*

Il en va de même pour la cour de justice, les organes représentatifs de la société civile, le CESE, le Comité des régions, les associations et ONG accréditées, les lieux et pouvoirs de la négociation entre les acteurs sociaux, qui induiront des adaptations de fonctionnement tant au niveau patronal que syndical. Tout cela conduira à créer des structures nouvelles adaptées pour répondre aux conditions d'une nouvelle gouvernance, autonome, mais aussi impliquée dans le cadre général des politiques de l'Union. Cela suppose une politique plus intégrée, un renforcement de la gouvernance et de la légitimité. Un approfondissement de l'UEM doit être mis en œuvre tout en garantissant la nature démocratique des décisions.

Ainsi, il faudra des sommets réguliers de la zone, un président à plein temps, des ministres des finances disposant de moyens renforcés. Des structures spécifiques à la zone seront à mettre en place au Parlement européen afin de garantir un contrôle démocratique et une légitimité appropriée du processus de décisions. Les partenaires sociaux, tant au plan national qu'au niveau européen, devraient se voir conférer un rôle accru. Pour que les changements soient effectifs il faut que l'Europe existe, réponde aux préoccupations des citoyens.

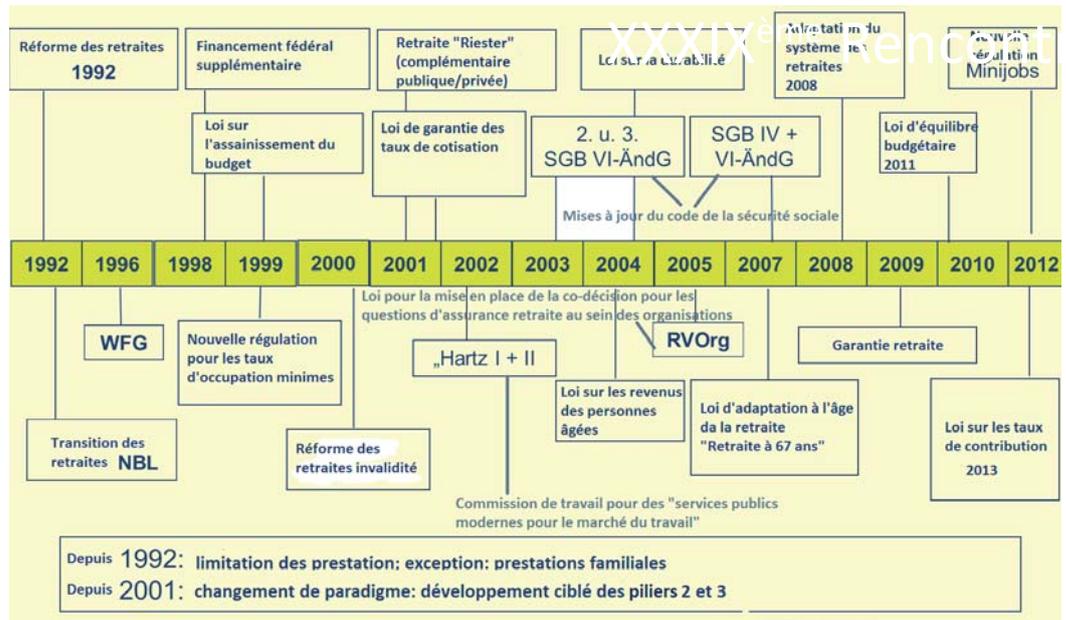
La question aujourd'hui est : à 28 ou à 17 ? J'ai dit mon sentiment de l'union à 27, à préserver et faire évoluer bien sûr. Mais compte tenu des blocages, des situations économiques régies différemment, il convient d'appréhender un développement à deux vitesses. Si l'Euro tombe, c'est toute l'Union qui coule ; c'est un niveau pertinent pour permettre de réelles avancées, à la fois politiques, économiques, industrielles, démocratiques et sociales. Reconstruire autour de zone Euro exige une adaptation profonde des structures institutionnelles, à tous les niveaux : Commission, Parlement, Conseil et institutions. ■

**Josef Kress del Bondio,**  
 Directeur du domaine politique  
 du département des pensions,  
 DRV Bayern Süd



## Enjeux pour l'assurance vieillesse obligatoire en Allemagne

Lors de son discours d'ouverture, Monsieur Leis a dit quelques mots sur l'importance d'anticiper le futur de l'assurance vieillesse obligatoire. Dans le cadre de la nécessaire adaptation de l'assurance vieillesse obligatoire aux transformations sociétales plus générales, un grand nombre de réformes a été décidé depuis le début des années 1990 et une majorité a d'ailleurs été mise en place.



L'un des objectifs principaux de la réforme des retraites de 1992 était de « vaincre les effets liés aux modifications de la pyramide des âges au travers d'une répartition des coûts engendrés entre les retraités, les cotisants, et l'Etat fédéral. »

Les personnes âgées de 65 ans en 1960 pouvaient espérer vivre au mieux 12 à 14 années de plus. L'espérance de vie a depuis continué à augmenter. En 2011, le nombre maximal d'années de vie restantes pour les hommes de 65 ans était de 17 ans et 6 mois, et de 20 ans et 8 mois pour les femmes de 65 ans.

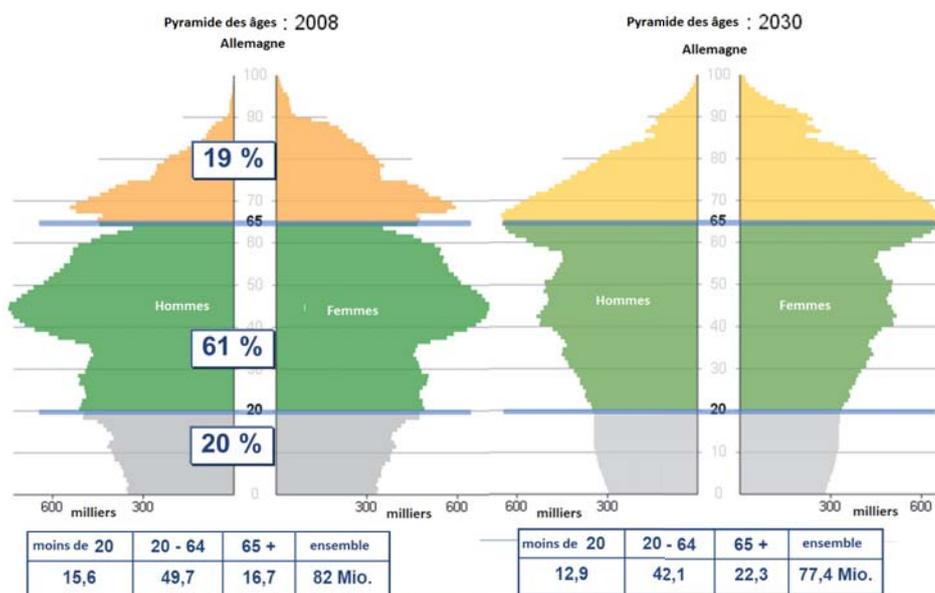
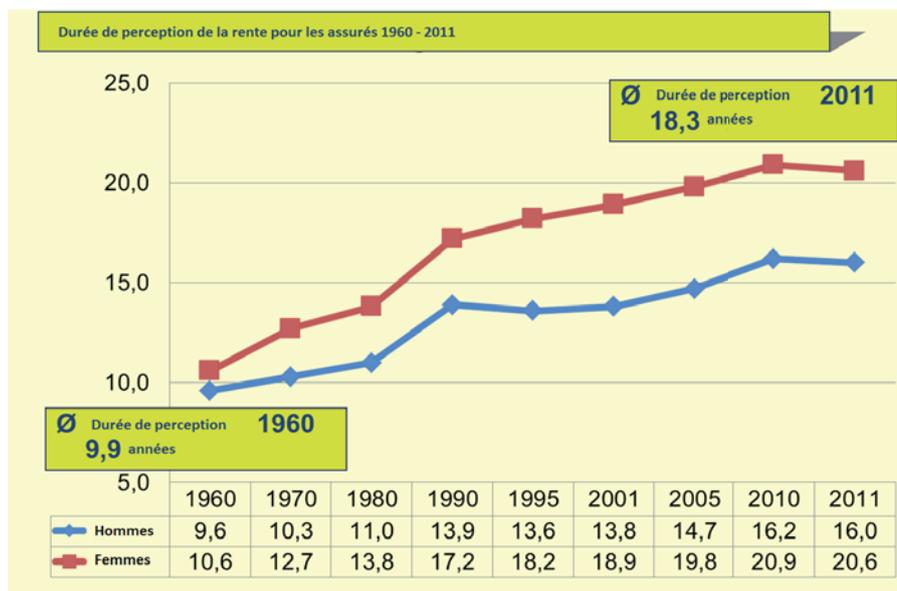
*« D'ici 2030, la part des personnes âgées de 20 à 64 ans va ainsi perdre 6 millions de personnes. Sur le marché du travail, la main d'œuvre disponible va donc se réduire de plus en plus. »*

En comparaison à 1960, l'espérance de vie a donc augmenté de plus de 5 ans pour les hommes de 65 ans, et de plus de 6 ans pour les femmes de 65 ans. Dans ses prévisions d'évolution de la structure démographique à long terme, l'institut statistique fédéral envisage une poursuite de la tendance : en 2060, le nombre d'années restantes à vivre pour les personnes âgées de 65 ans devrait être de plus de 22 ans pour les hommes et de plus de 25 ans pour les femmes. La durée moyenne de perception de la retraite est passée, entre 1960 et 2011, de 9,9 années à 18,3 années ; augmentant ainsi de quasiment 85%. Cette augmentation n'a cependant pas comme seule cause la hausse de la durée de vie, mais également les possibilités accrues de départ anticipé à la retraite.

La durée moyenne de perception de la retraite est passée, entre 1960 et 2011, de 9,9 années à 18,3 années ; augmentant ainsi de quasiment 85%. Cette augmentation n'a cependant pas comme seule cause la hausse de la durée de vie, mais également les possibilités accrues de départ anticipé à la retraite.

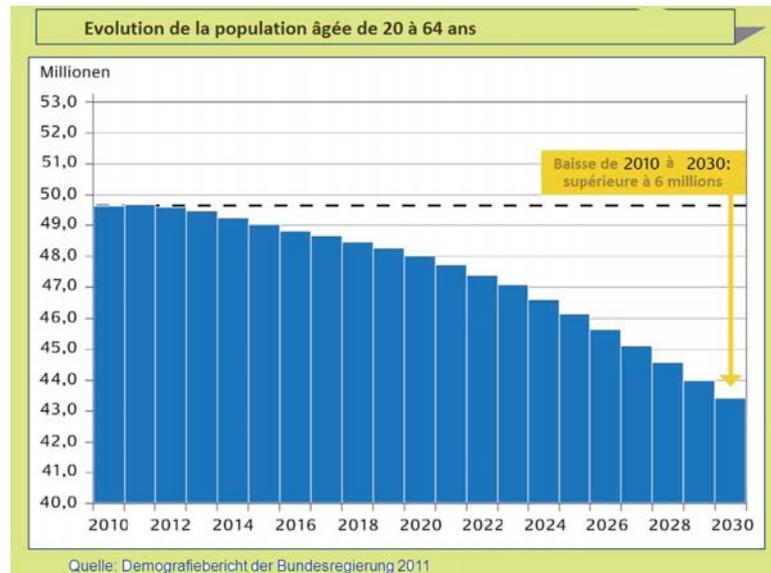
Depuis plusieurs décennies, l'Allemagne connaît l'un des taux de natalité les plus faibles de l'Union européenne. Ainsi, la part des personnes âgées dans la population totale augmente puisque la génération des enfants est à chaque fois moindre que celle des parents. Mais l'allongement de

l'espérance de vie mène aussi à un déplacement de la pyramide des âges vers le haut. On remarque plus précisément le vieillissement des personnes nées dans les années 1955 à 1964 et qui auront atteint l'âge de la retraite après 2020.



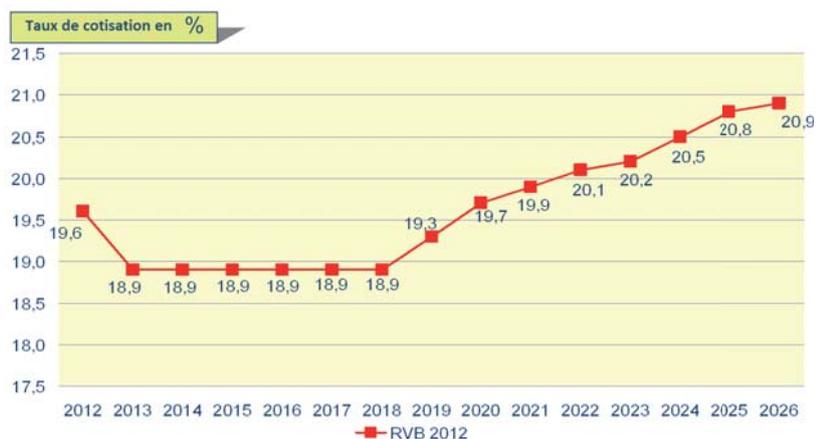
D'ici 2030, la part des personnes âgées de 20 à 64 ans va ainsi perdre 6 millions de personnes. Sur le marché du travail, la main d'œuvre disponible va donc se réduire de plus en plus. En ce qui concerne l'assurance vieillesse obligatoire, un nombre équivalent de cotisants à celui de bénéficiaires est nécessaire. Le facteur déterminant est donc la part de personnes en âge de bénéficier de leurs droits à la retraite et de celles qui contribuent au système obligatoire; or ce dernier chiffre dépend largement de l'évolution du marché du travail.

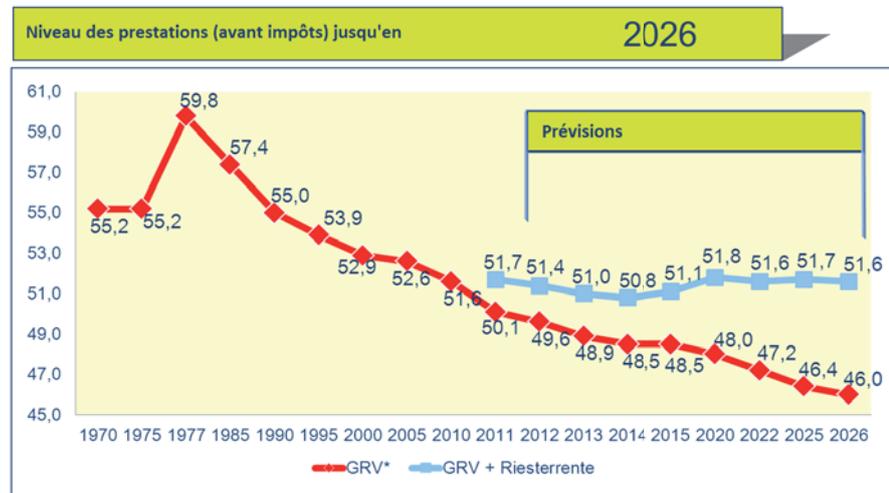
Face à ces changements démographiques, des mesures ont été prises, notamment avec la mise en place de différentes réformes, telles que celle dite de Riester en 2011, la réforme de 2004 (RV-loi de soutenabilité) avec l'introduction de facteurs de soutenabilité (les modifications des comportements des retraités et cotisants influent sur ces réformes adaptatives) et le recul de l'âge de la retraite à 67 ans avec la loi sur l'adaptation de l'âge de la retraite de 2007.



« A la question « Etes-vous inquiet du fait que votre retraite ne puisse pas suffire à assurer votre qualité de vie? », 58% des interrogés répondent positivement. »

Aux réformes étaient liées de nombreuses réductions en termes de champ et de durée des droits. Le mot d'ordre de l'assurance obligatoire, qui était de garantir un bon niveau de vie, fut abandonné et remplacé par celui des trois piliers de l'assurance vieillesse. L'objectif politique de ces réformes était le maintien du taux de cotisations. Ce taux de cotisations pour l'assurance vieillesse ne doit pas tomber au-dessous des 20% d'ici à 2020, et au-dessous des 22% d'ici à 2030. Le niveau de vie est régulièrement garanti uniquement par une additionnalité entre les prestations de l'assurance vieillesse obligatoire et les prestations des complémentaires par capitalisation. Pour l'assurance vieillesse, le niveau moyen de la retraite avant impôts ne doit pas tomber sous les 46% d'ici à 2020, et sous les 43% d'ici à 2030. Ces différentes mesures permettent de doter l'assurance vieillesse de bases financières solides et durables pour garantir ce niveau de prestations. Ainsi, d'après les estimations données dans le rapport de l'assurance vieillesse de 2012 (RVB 2012) et produit par le gouvernement fédéral, les objectifs de taux de cotisations seront atteints et le niveau de la retraite avant impôts se maintient au-dessus du seuil d'intervention.



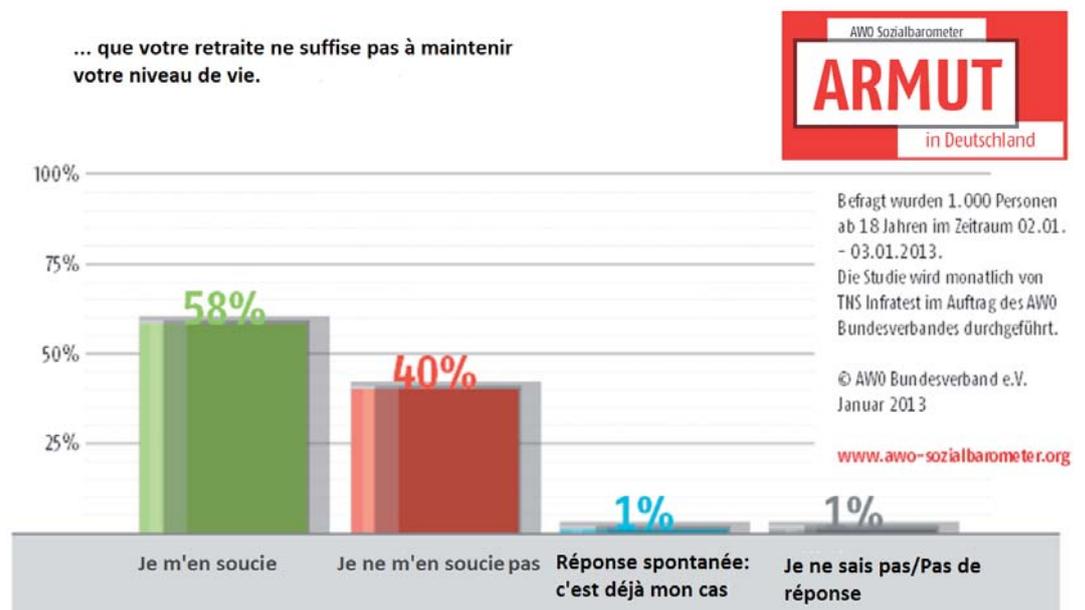


Netto-Standardrente mit 45 EP vor Steuern  
(2011: 13.253 €)

\* Niveau de rente net =  $\frac{\text{Netto-Durchschnittsentgelt vor Steuern (2011: 26.411 €)}}{\text{Netto-Standardrente mit 45 EP vor Steuern (2011: 13.253 €)}}$

Quellen: Daten bis 2011: DRV, RV in Zeitreihen 2012  
Daten ab 2011: Bundesregierung, RVB 2012

Bien que la question de la pauvreté chez les personnes âgées ne soit pas un problème dans l'imédiat en Allemagne, cette thématique pèse cependant sur les discussions actuelles autour de la thématique des retraites. Le minimum vieillesse existant garantit un niveau de subsistance à partir de 65 ans. En 2011, 2,6% des personnes en âge de bénéficier de la retraite bénéficiaient du minimum vieillesse. Chez les bénéficiaires d'une retraite par le système d'assurance vieillesse obligatoire, seuls 2% étaient au courant de l'existence de prestations complémentaires dans le cadre du minimum vieillesse. Cependant, selon une étude sur le bien-être des travailleurs, ces derniers redoutent une augmentation de la pauvreté chez les personnes âgées. A la question « Etes-vous inquiet du fait que votre retraite ne puisse pas suffire à assurer votre qualité de vie? », 58% des interrogés répondent positivement.



Les facteurs de risque suivants concernant l'augmentation du nombre de retraités pauvres dans les prochaines années sont à mentionner:

- Part des salaires faibles:

Selon les calculs de l'institut du travail et de la qualification de l'université de Duisburg/Essex, la part des employés percevant un salaire faible est passée, entre 2000 et 2007, de 20 à 24%. En 2010, un peu plus de 23% des actifs travaillaient pour un salaire faible inférieur à 9,15 Euros.

- Emplois atypiques:

La part des emplois atypiques dans la totalité des emplois se trouve à un niveau à peu près stable de 25% depuis 2006 (DESTATIS, Salaires faibles et occupations 2012). Les employés atypiques se trouvent plus souvent sujets aux risques sociaux et à des risques de natures plus complexes que les employés ayant des conditions de travail dites normales. En outre, pour toutes les formes de travail atypiques, les risques de salaire faible sont plus élevés, tout particulièrement pour les Mini-jobs et les intérimaires.

- Chômage de longue durée:

Depuis 2005 en particulier, la prise en charge des chômeurs de longue durée par l'assurance vieillesse obligatoire est largement insuffisante. Après une réduction des cotisations à partir de 2005, celles-ci furent entièrement supprimées en 2011. En 2011, presque 870 000 personnes étaient au chômage depuis plus d'un an. Dans les faits, ces personnes ne peuvent ainsi attendre aucune augmentation de leur retraite.

*« il ne faut pas pour autant en oublier les autres défis tels que la mise à niveau entre Est et Ouest, une prévoyance retraite obligatoire pour tous les actifs, ou encore un certain rendement pour les plus jeunes des assurés. »*

- Augmentation du nombre d'indépendants sans assurance:

Chez les travailleurs indépendants, on observe tout particulièrement une augmentation du nombre d'auto-entrepreneurs. Leur nombre est passé de 1,8 millions en 2000 à quasiment 2,4 millions en 2009. On observe chez ces personnes une forte compression des salaires : 30% d'entre eux environ engendrent un revenu proche du salaire faible. Pour beaucoup, il n'existe aucune obligation de cotisation retraite.

- Carrières non linéaires: interruptions de ressources, changements de caisse

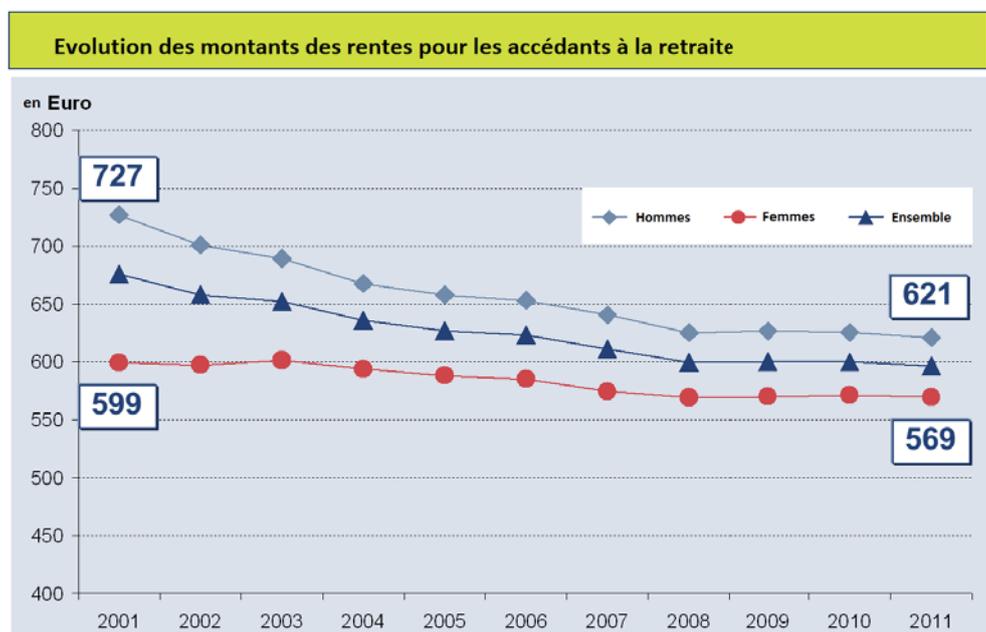
De plus en plus de personnes changent souvent d'occupation et donc de caisse d'assurance, ou occupent des postes sans assurance vieillesse. Ceci a pour conséquence des trous dans leurs annuités.

- Diminution du niveau de retraite due à un départ en retraite anticipé

A la suite de l'augmentation de l'âge de départ en retraite en 2011, environ 48% des personnes partant à la retraite cette année-là furent touchées par une baisse de leur niveau de retraite du fait d'un départ devenu anticipé. Cette baisse était en moyenne de 100€ environ.

- L'invalidité augmente le risque de pauvreté à la retraite

Jusqu'à présent, il n'existe aucune obligation d'assurance contre le risque d'invalidité dans les deuxième et troisième piliers. Le modèle d'assurance en trois piliers montre ici des faiblesses indiscutables. En outre, le montant moyen des retraites diminue depuis 2001 du fait des accédants qui bénéficient d'une rente d'invalidité. Les raisons de cette baisse sont : que davantage de personnes accèdent à la retraite après une période de chômage ; que le revenu moyen, en particulier chez les hommes, a diminué ; et que, par exemple, pour l'année 2011, plus de 96% des personnes partant à la retraite étaient concernés par une décote. Ainsi en 2011, plus de 12% des retraités ayant une invalidité totale de longue durée étaient forcés à souscrire à une assurance complémentaire. Aussi, même si durant leur période de retraite ils ne bénéficient d'aucune prestation supplémentaire, ces assurés sont, bien que retraités, pris en compte par l'assurance obligatoire.



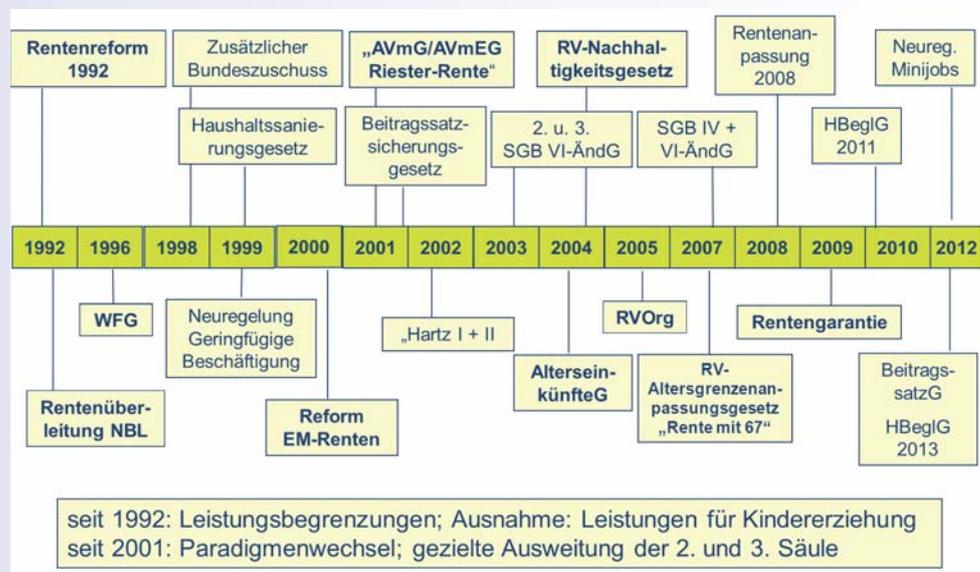
Même si la question de la pauvreté chez les personnes âgées semble être le sujet dominant actuellement, il ne faut pas pour autant en oublier les autres défis tels que la mise à niveau entre Est et Ouest, une prévoyance retraite obligatoire pour tous les actifs, ou encore un certain rendement pour les plus jeunes des assurés. De manière générale, l'affirmation du président de l'assurance vieillesse allemande, M. Herbert Rische, lors de la journée du droit social de 2013, est appropriée: « Le futur de l'assurance vieillesse ne se trouve pas dans le passé, le droit à la retraite valable dans les années 1970, au XX<sup>ème</sup> siècle, ne satisfera pas aux exigences du monde du travail du XXI<sup>ème</sup> siècle. Comme toute autre institution sociétale, l'assurance vieillesse ne s'assurera un futur que si elle s'adapte aux nouvelles conditions sociétales. Je suis cependant certain que nous y parviendrons dans le futur comme nous l'avons fait par le passé. » ■

**Josef Kress del Bondio**  
 Leiter des Grundsatzbereichs  
 der Abteilung Rentenversi-  
 cherung, DRV Bayern Süd



## Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung

Herr Leis hat in seiner Begrüßung auf die Bedeutung der Zukunftsfähigkeit für die gesetzliche Rentenversicherung hingewiesen. Zur Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung an die sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wurden seit Beginn der 90er-Jahre eine Vielzahl von Reformmaßnahmen beschlossen und mittlerweile zum großen Teil auch umgesetzt.

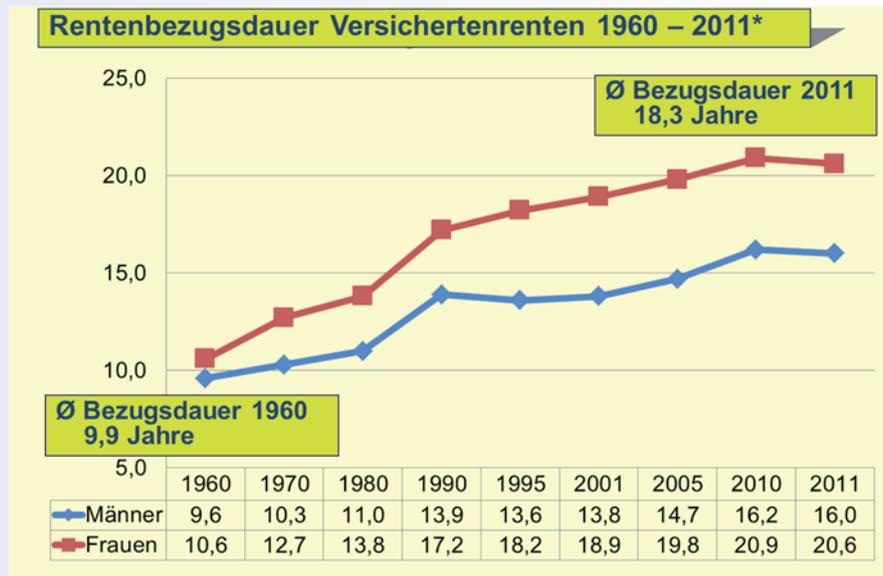


Eines der wesentlichen Ziele der Rentenreform 1992 war die „Bewältigung der Auswirkungen aus dem sich ändernden Altersaufbau der Bevölkerung durch gemeinsame Lastentragung von Rentnern, Beitragszahlern und Bund.“ 1960 betrug die fernere Lebenserwartung von 65-jährigen Männern und Frauen noch gut 12 beziehungsweise 14 Jahre. Die Lebenserwartung ist seitdem deutlich gestiegen. 2011 lag die fernere Lebenserwartung von 65-jährigen Männern bei 17 Jahren und 6 Monaten und von 65-jährigen Frauen bei 20 Jahren und 8 Monaten. Im Vergleich zu 1960 ist die fernere Lebenserwartung bei den 65-jährigen Männern um über 5 Jahre und bei den Frauen um über 6 Jahre gestiegen. In den langfristigen Bevölkerungsvorausberechnungen geht das Statistische Bundesamt davon aus, dass sich der Trend fortsetzt: Für 2060 wird eine fernere Lebenserwartung der 65-jährigen von über 22 Jahren bei Männern und von über 25 Jahren bei Frauen angenommen. Die durchschnittliche Rentenbezugszeit hat sich von 1960 bis 2011 von 9,9 Jahren auf 18,3 Jahre verlängert, also um fast 85 % erhöht. Die Verlängerung liegt aber nicht nur an der gestiegenen Lebenserwartung, sondern auch an den Möglichkeiten für einen vorzeitigen Renteneintritt.

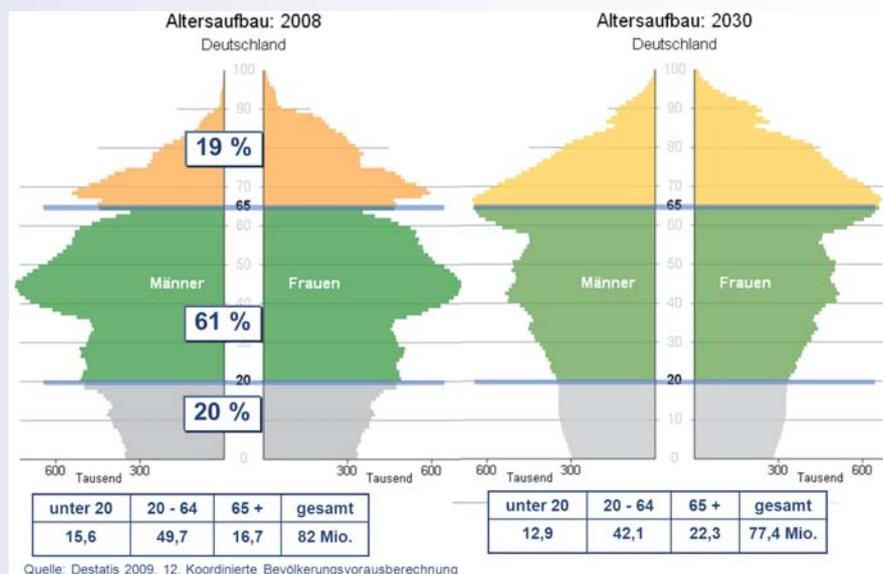
« Bis 2030 wird so die Anzahl der Menschen im Erwerbsalter von 20 bis 64 um über 6 Mio. abnehmen. Am Arbeitsmarkt wird sich deshalb die Ressource Arbeitskraft zunehmend verknappen. »

Deutschland hat seit Jahrzehnten eine der niedrigsten Geburtenraten in der Europäischen Union. Damit steigt der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung, weil die Kindergeneration jeweils kleiner als die Elterngeneration ist. Auch die steigende Lebenserwartung führt zu einer weiteren Verschiebung des Altersaufbaus der Bevölkerung hin zu den Älteren. Besonders deutlich wird das Altern der geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis 1964, die nach 2020 das Rentenalter erreichen werden.

# 39. Ipse-Tagung München 27. und 28. Juni 2013

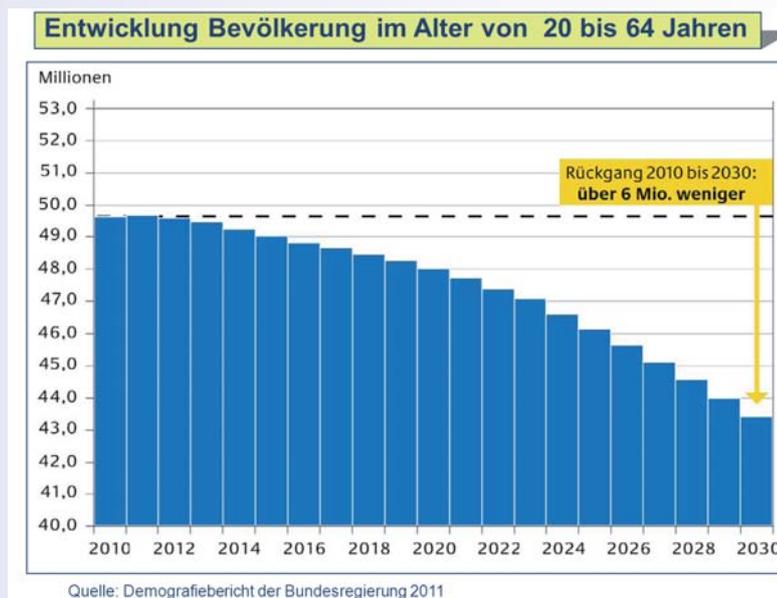


\* bis 1990 alte Bundesländer

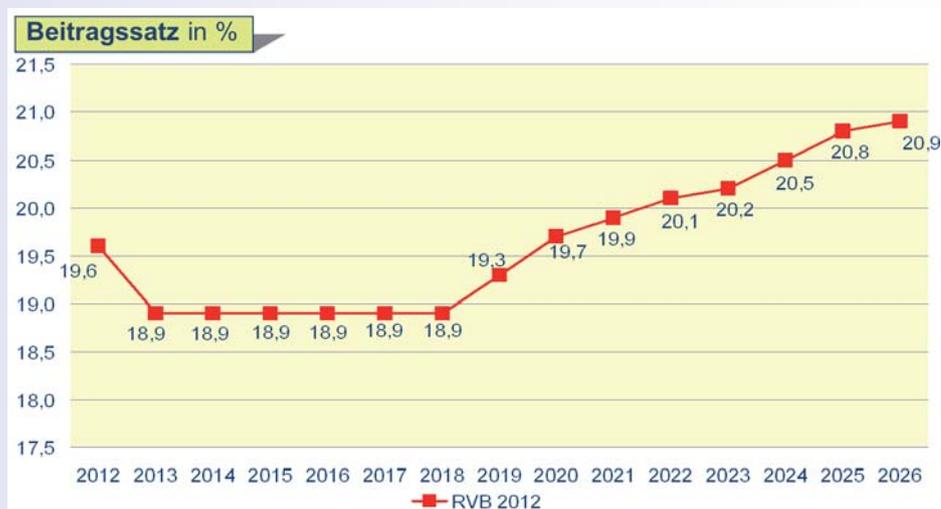


Auch mit weiteren Reformen, insbesondere der sogenannten „Riester-Reform“ des Jahres 2011, der Reform des Jahres 2004 (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) mit der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors (Veränderungen im Verhältnis von Rentnern und Beitragszahlern wirken sich auf die Rentenanpassungen aus) und der Anhebung der Regelaltersgrenze auf das Alter 67 durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz des Jahres 2007 wurde auf die demografischen Änderungen reagiert. Mit den Reformen waren zahlreiche Einschränkungen und Kürzungen verbunden. Das Leitbild der lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente zumindest für langjährig Versicherte wurde aufgegeben und durch das neue Leitbild der Alterssicherung aus drei Säulen ersetzt. Politisches Ziel der Reformen war die Beitragssatzstabilität. Der Beitragssatz in der Rentenversicherung soll bis 2020 nicht über 20 Prozent und bis 2030 nicht über 22 Prozent liegen. Den Lebensstandard sichert regelmäßig nur noch eine Kombination von Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Leistungen aus der ergänzenden kapitalgedeckten Zusatzvorsorge. In der Rentenversicherung

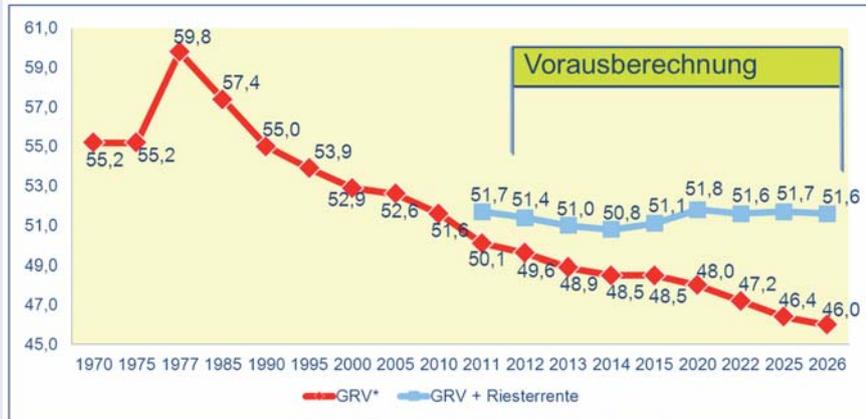
soll das Mindestniveau der Rente vor Steuern bis 2020 nicht unter 46 Prozent und bis 2030 nicht unter 43 Prozent sinken. Zu Lasten der Leistungsseite wurde mit den bisherigen Maßnahmen die gesetzliche Rentenversicherung auf eine solide und nachhaltige Finanzbasis gestellt. Nach den Modellrechnungen im Rentenversicherungsbericht 2012 (RVB 2012) der Bundesregierung werden die Beitragssatzziele eingehalten und das Rentenniveau vor Steuern bleibt oberhalb der Interventionsschwelle.



Obwohl Altersarmut derzeit kein drängendes Problem in Deutschland ist, beherrscht dieses Thema dennoch die derzeitige Diskussion zur Rente. Die Grundsicherung im Alter stellt den Lebensunterhalt von über 65jährigen sicher. 2011 erhielten 2,6 Prozent der Personen im Rentenalter Leistungen der Grundsicherung. Bei den Beziehern einer Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung waren nur 2 % auf zusätzliche Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen. Aus einer im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt durchgeführten Studie werden aber Befürchtungen für eine Zunahme von Altersarmut deutlich. Auf die Frage „Machen Sie sich Sorgen, dass Ihre Rente für Ihren Lebensunterhalt nicht ausreichen wird?“ antworteten 58 % mit Ja.



## Versorgungsniveau (vor Steuern) bis 2026

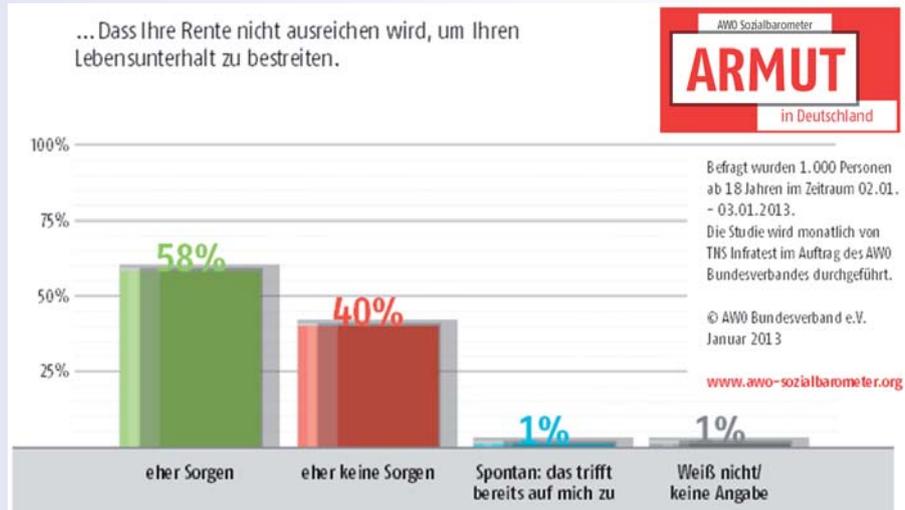


Netto-Standardrente mit 45 EP vor Steuern  
(2011: 13.253 €)

\*Nettorentenniveau =  $\frac{\text{Netto-Standardrente mit 45 EP vor Steuern (2011: 13.253 €)}}{\text{Netto-Durchschnittsentgelt vor Steuern (2011: 26.411 €)}}$

Quellen: Daten bis 2011: DRV, RV in Zeitreihen 2012  
Daten ab 2011: Bundesregierung, RVB 2012

... Dass Ihre Rente nicht ausreichen wird, um Ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.



Für die Gefahr einer Zunahme von Altersarmut in den kommenden Jahren sind insbesondere folgende Risiken zu nennen:

- Niedriglohnsektor

Nach Berechnungen des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg/Essen ist der Anteil von Beschäftigten im Niedriglohnsektor von 2000 bis 2007 von gut 20 % auf rund 24 % angestiegen. 2010 arbeiteten knapp über 23 % für einen Niedriglohn von unter 9,15 Euro.

- Atypische Beschäftigungen

Der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen Beschäftigten bewegt sich seit 2006 relativ stabil bei etwa 25 % (DESTATIS, Niedriglohn und Beschäftigung 2012). Atypisch Beschäftigte sind wesentlich häufiger und meistens auch höherer sozialen Risiken ausgesetzt als Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen. Beim Einkommen bestehen für alle Formen atypischer Beschäftigung erhöhte Niedriglohnrisiken, die vor allem bei Mini-Jobbern und Leiharbeitnehmern besonders ausgeprägt sind.

« Auf die Frage „Machen Sie sich Sorgen, dass Ihre Rente für Ihren Lebensunterhalt nicht ausreichen wird?“ antworteten 58% mit Ja. »

- Langzeitarbeitslosigkeit

Insbesondere seit 2005 ist die Absicherung von Langzeitarbeitslosen in der gesetzlichen Rentenversicherung völlig unzureichend. Nach einer Beitragszahlung in geringer Höhe ab 2005 wurde diese ab 2011 völlig eingestellt. 2011 waren fast 870.000 Personen bereits länger als ein Jahr arbeitslos. Diese Personen erwerben faktisch keine Ansprüche auf eine Erhöhung ihrer Rente.

- Zunahme von selbständiger Tätigkeit ohne Absicherung

Bei den Selbständigen ist insbesondere eine Zunahme der sog. „Solo-Selbständigen“ festzustellen. Ihre Zahl ist von 1,8 Mio. im Jahr 2000 auf fast 2,4 Mio. im Jahr 2009 angestiegen. Bei diesen Personen ist eine starke Einkommensspreizung festzustellen – bei gut 30 % bewegen sich die Einkommen im Niedriglohnbereich. Für viele besteht keine Pflicht zur Altersvorsorge.

- Unterbrochene Erwerbs- und Versicherungsbiografien

Zunehmende Wechsel zwischen Beschäftigungen mit Versicherung und Beschäftigungen ohne Versicherung führen zu Lücken in den Versicherungsbiografien.

- Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug

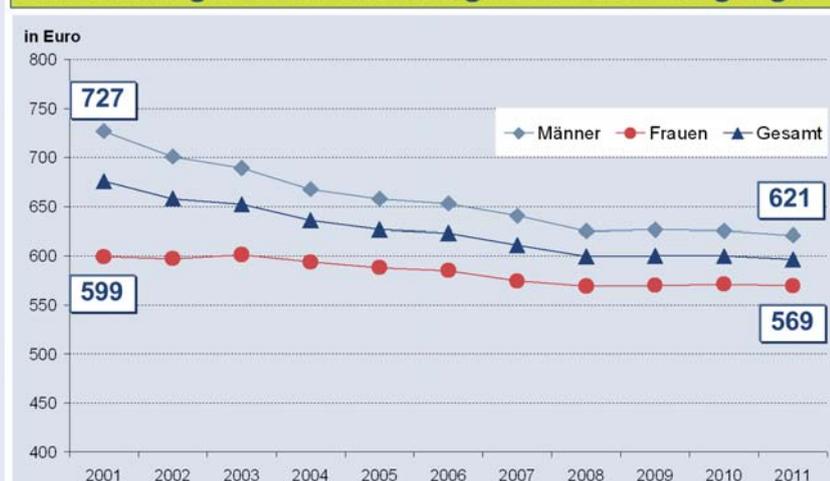
Von den im Jahr 2011 zugegangenen Altersrenten waren gut 48 % mit einem Rentenabschlag wegen vorzeitigem Rentenbeginns behaftet. Der Abschlag betrug im Durchschnitt ca. 100 Euro.

« Auch wenn Altersarmut derzeit als das Top-Thema erscheint, dürfen andere Herausforderungen wie z. B. die Ost-West-Angleichung, eine obligatorische Altersvorsorge für alle Erwerbstätigen und die Rendite auch für jüngere Versicherte nicht aus dem Auge verloren werden. »

- Erwerbsminderung als Armutsrisiko für eine spätere Altersrente

Für das Risiko der Invalidität gibt es bisher grundsätzlich keine obligatorische Absicherung in der 2. und 3. Säule. Das Leitbild der Sicherung aus 3 Säulen zeigt hier deutliche Schwächen. Zudem sinken in der Rentenversicherung seit 2001 die durchschnittlichen Rentenhöhen bei den Zugängen in die Erwerbsminderungsrente. Ursachen hierfür sind, dass mehr Zugänge aus der Arbeitslosigkeit festzustellen sind, dass sich die durchschnittlichen Verdienste insbesondere bei den Männern verschlechtert haben und dass beispielsweise im Rentenzugang des Jahres 2011 über 96 % der Renten mit einem Abschlag behaftet waren. Bei den Rentnern mit einer vollen Erwerbsminderungsrente auf Dauer mussten 2011 bereits über 12 % zusätzlich Grundsicherungsleistungen in Anspruch

## Entwicklung Rentenzahlbeträge EM-Rentenzugänge



nehmen. Da auch während des Rentenbezugs keine weiteren Ansprüche für die Regelaltersrente erworben werden, sind diese Versicherten dann auch als Altersrentner auf Leistungen der Grundversicherung angewiesen.

Auch wenn Altersarmut derzeit als das Top-Thema erscheint, dürfen andere Herausforderungen wie z. B. die Ost-West-Angleichung, eine obligatorische Altersvorsorge für alle Erwerbstätigen und die Rendite auch für jüngere Versicherte nicht aus dem Auge verloren werden. Insgesamt gilt die Aussage des Präsidenten der Deutschen Rentenversicherung, Herrn Dr. Herbert Rische, beim Kölner Sozialrechtstag 2013: „Die Zukunft der Rentenversicherung ist nicht in der Vergangenheit zu finden, das Rentenrecht der 1970er Jahre des 20. Jahrhunderts wird den Anforderungen der Arbeitswelt des 21. Jahrhunderts nicht gerecht werden. Zukunft hat die Rentenversicherung wie jede gesellschaftliche Institution nur dann, wenn sie den jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst wird. Ich bin aber sicher, dass uns das – wie in der Vergangenheit, so auch in der Zukunft – gelingen wird. ■

**Peter Rigney,**  
Agent principal Industrie,  
Congrès irlandais  
des syndicats - ICTU



## La situation de l'Irlande et de l'Europe sociale

### L'Irlande et le programme de la Troïka

L'Irlande est un des pays européens actuellement soumis à un programme sous contrôle de la Troïka (BCE, FMI, Commission européenne). La politique suivie a consisté à faire une dévaluation interne des salaires pour restaurer la «compétitivité». Les conséquences sociales de ce programme, et notamment son impact sur les services publics, ont été particulièrement sévères.

J'ai en premier lieu deux brèves observations concernant l'Etat irlandais : tout d'abord, force est de constater que la reprise demeure très fragile en Irlande et que le taux chômage culmine à un niveau élevé. Ce taux serait encore plus élevé s'il n'y avait pas de migrations massives de la part des Irlandais, principalement vers l'Australie et le Canada. Or, on remarque que malgré trente ans d'initiatives européennes sur la mobilité, les jeunes européens, face à la crise, décident de partir selon des considérations linguistiques et non en fonction de la citoyenneté commune : ainsi, le jeune Irlandais migre vers le Canada et l'Australie, le jeune Portugais davantage vers l'Angola avec son boom pétrolier et le jeune Espagnol vers l'Argentine.

Ma deuxième observation concerne les négociations avec la Troïka : l'idée reçue et souvent que, pour un syndicaliste, négocier avec le FMI représente un vrai cauchemar. Or, je dois bien

*« malgré trente ans d'initiatives européennes sur la mobilité, les jeunes européens, face à la crise, décident de partir selon des considérations linguistiques et non en fonction de la citoyenneté commune... »*

dire que dans nos relations actuelles avec la Troïka pour la mise en place du programme irlandais, le FMI s'est montré assez pragmatique. En revanche, les représentants de la Commission européenne se sont comportés pour la plupart en fondamentalistes néolibéraux, tandis que la BCE a joué son rôle de banque. Les syndicats irlandais ont toutefois compris quelque chose à propos de l'Union économique et monétaire (UEM) : en l'absence de possibilité de dévaluer la monnaie dans le cas d'un choc macroéconomique, tout le fardeau de l'ajustement retombe sur le marché du travail.

### Des dilemmes pour l'Union européenne

L'Europe voit apparaître un certain nombre de dilemmes. Toute d'abord, il n'existe aucune institution sociale pour faire face à la puissance et l'indépendance de la BCE ; il n'y a pas d'équilibre entre le social et l'économique. La mondialisation crée constamment de nouvelles problématiques sociales et plus la poursuite de l'intégration économique européenne progresse, plus celle-ci empiète sur les droits fondamentaux, les dispositions et les fonctions redistributives des États-providences nationaux. Dans le même temps, les Etats membres sont collectivement incapables de promouvoir l'intégration sociale en retour.

Il faudrait donc changer le mandat de la BCE pour l'obliger à se concentrer sur l'emploi et non sur la seule stabilité des prix et sur l'inflation en dessous de 2%. La BCE pourrait avoir un rôle plus proche de celui de la Federal Reserve Board (Fed) aux États-Unis. Tant que de tels ajustements institutionnels n'auront pas été opérés, j'imagine mal comment l'Europe sociale pourrait devenir une réalité. La modification du mandat de la BCE exige toutefois un changement de Traité.

Un autre dilemme apparaît alors : pour résoudre la crise financière, il faut compléter l'architecture institutionnelle de l'UEM et se lancer dans la phase la plus ambitieuse de l'intégration. Or, les citoyens européens n'accepteront jamais plus d'intégration européenne si elle n'est pas

*« ...en l'absence de possibilité de dévaluer la monnaie dans le cas d'un choc macroéconomique, tout le fardeau de l'ajustement retombe sur le marché du travail. »*

accompagnée de progrès social. Tant que l'Europe ne proposera autre avenir que la précarité, les institutions européennes ne retrouveront pas la confiance des citoyens.

## **L'Europe sociale et le retrait britannique**

Les institutions européennes ont été façonnées par des compromis et par une vision commune. L'Europe sociale est fondée sur un compromis entre la social-démocratie et la démocratie chrétienne. À un niveau plus fondamental, l'Union européenne elle-même est fondée sur la vision commune d'un avenir européen pacifique entre les anciens adversaires de la guerre.

La Grande-Bretagne a toujours eu une relation ambiguë vis-à-vis du processus européen. Il s'agit d'un réel problème dans la politique britannique et avant même le référendum prévu en 2017 sur le retrait de la Grande Bretagne de l'UE, un moment important sera le référendum de l'année prochaine sur l'indépendance de l'Ecosse. En effet, les forces indépendantistes écossaises soutiennent à la population « si vous voulez rester dans l'UE, votez « oui » à l'indépendance écossaise ». Pour l'Irlande, la question du retrait britannique est d'un intérêt essentiel et nous l'analysons désormais de manière très sérieuse, bien que la plupart des commentateurs jugent ce retrait peu probable. Souvenons-nous toutefois que dans les années 1990, la plupart des commentateurs estimaient que l'éclatement de la Tchécoslovaquie était impossible...

*« Tant que l'Europe ne proposera autre avenir que la précarité, les institutions européennes ne retrouveront pas la confiance des citoyens. »*

En définitive, la plus grande menace pour l'Europe sociale n'est cependant pas un retrait britannique de l'UE, mais bien les concessions qui pourraient être faites pour garder le Royaume-Uni dans l'Union. Dans le parti conservateur britannique, on compte un certain nombre d'individus pour qui l'idéal d'un marché de l'emploi se trouve dans la zone Shenzhen en Chine ou dans les Maquilladoras au nord du Mexique. Des systèmes très éloignés de l'idée d'Europe sociale.

Pour conclure, je pense que les élites politiques européennes ont encore à apprendre sur le lien entre la prospérité des citoyens de l'Union et l'enthousiasme pour le projet européen. Ces élites n'ont pas encore compris le rôle de l'Europe sociale comme stabilisateur économique, mais également comme stabilisateur politique en ces temps incertains. ■



**Arnaud Lechevalier,**  
Maître de conférence  
à l'Université Paris 1 et  
l'Université Européenne  
de la Viadrina  
(Francfort sur l'Oder)



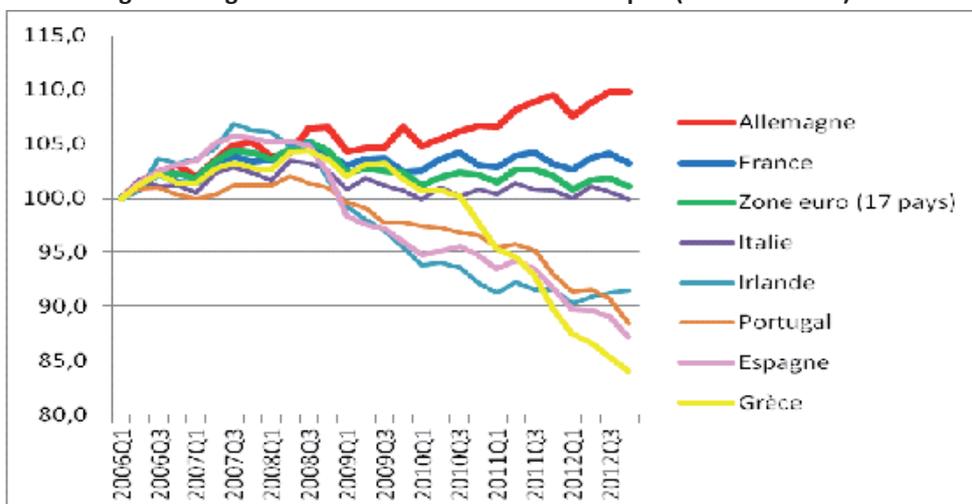
## L'Allemagne: quel modèle à succès ?

La question de l'exemplarité des modèles nationaux et celle des conditions de leur réussite et de leur importation sont récurrentes. Mais les enjeux du « modèle allemand », tels qu'ils sont posés dans la France contemporaine revêtent au moins deux particularités : d'une part, il s'agit, avec l'Allemagne, de la première puissance économique de la zone euro, qui de ce fait pèse sur ses règles de fonctionnement ; deuxièmement, cet enjeu est devenu politique, non seulement outre-Rhin mais aussi en France. Dans ce contexte, les réformes de l'Etat social et du marché du travail regroupées sous l'appellation « d'Agenda 2010 » tout comme les principaux facteurs explicatifs de la situation favorable de l'économie allemande après un début de siècle calamiteux font l'objet de débats. Les bonnes performances macroéconomiques de l'économie allemande depuis 2006, et notamment sa capacité de rebond en termes de croissance et d'emploi, après la récession de 2009, sont incontestées. Mais, premièrement, les choix faits dans le cadre de l'Agenda de réformes, qui a concerné tant les retraites publiques, que l'assurance chômage et le marché du travail, ont un coût social élevé ; deuxièmement, si il existe un modèle allemand, tel qu'en témoigne l'évolution de l'emploi au cours de la crise, il n'a pas grand-chose à voir avec les réformes néolibérales mises en œuvre outre-Rhin depuis le tournant du siècle.

### L'Allemagne est l'un des rares pays à avoir surmonté la crise

L'Allemagne est l'économie de la zone euro qui traverse le mieux en termes de croissance économique la crise actuelle : après une forte chute en 2009, elle a connu deux années de croissance forte en 2010 et 2011, qui lui ont permis de dépasser le niveau de production d'avant la crise, même si elle a été en partie rattrapée depuis par la récession qui prévaut dans le reste de l'Union Economique et Monétaire. Le chômage baisse régulièrement depuis 2006 : de 12% à moins de 6%. Cette baisse n'est pas imputable au fait que la population en âge de travailler ait commencé à baisser car la hausse des taux d'activité, notamment parmi les 55 à 64 ans, a conduit la population active à croître légèrement. C'est bel et bien l'évolution favorable de l'emploi – au sens du Bureau International du Travail – qui a progressé de huit points de pourcentage depuis 2006, contre une stagnation en moyenne dans l'UEM, qui l'explique.

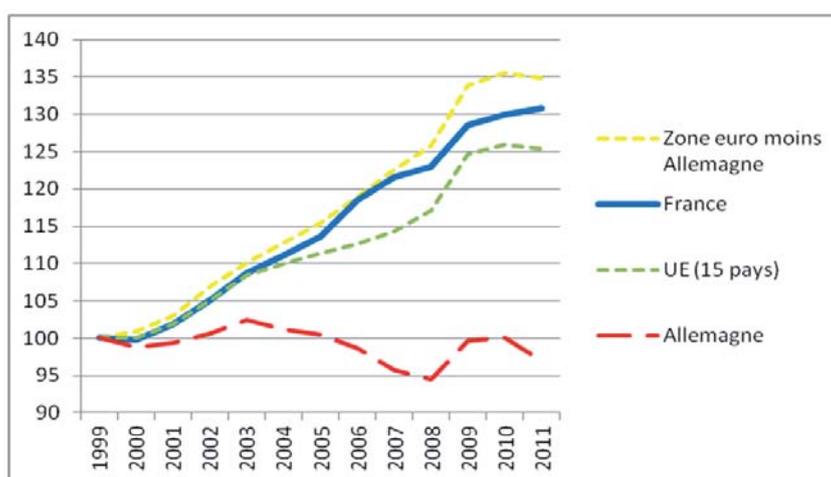
**Le chômage recule grâce à l'évolution favorable de l'emploi (au sens du BIT).**



Source : Eurostat

La situation des finances publiques est également très favorable avec un solde – hors variations conjoncturelles – des administrations publiques qui est redevenu positif. Si l'évolution favorable du solde courant a été facilitée à court terme par les abondantes recettes apportées par la croissance, ce résultat est aussi le produit d'une politique préalable de maîtrise des dépenses publiques sans équivalent dans les autres pays de l'Union Européenne. En termes réels, les dépenses publiques ont diminué de près de 10% entre 2003 et 2008. Une comparaison avec la France montre que, au cours de cette période, l'écart croissant entre les deux pays en termes de dépenses publiques dans le PIB s'explique principalement par les évolutions divergentes des dépenses de protection sociale.

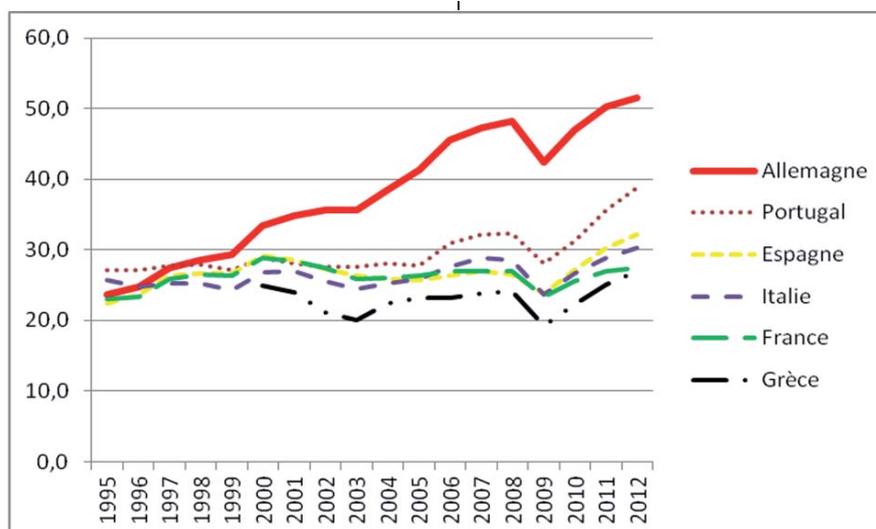
## Variation de la dépense publique de protection sociale en volume (déflateur : indice des prix harmonisés)



Source : Eurostat, nomenclature COFOG

Last but not least, les succès de l'économie allemande tient à sa compétitivité retrouvée. Le fait majeur à cet égard est l'accélération de l'extraversion de l'économie allemande, puisque la part des exportations dans le PIB, qui était encore de moins de 30% au milieu des années 1990 – comme dans la plupart des grandes économies de la zone euro aujourd'hui – a aujourd'hui dépassé la barre des 50%.

## Part des exportations de biens et services en % du PIB : la singulière accélération de l'extraversion de l'économie allemande.



Source : Eurostat.

« Si l'évolution favorable du solde courant a été facilitée à court terme par les abondantes recettes apportées par la croissance, ce résultat est aussi le produit d'une politique préalable de maîtrise des dépenses publiques sans équivalent dans les autres pays de l'Union Européenne. »

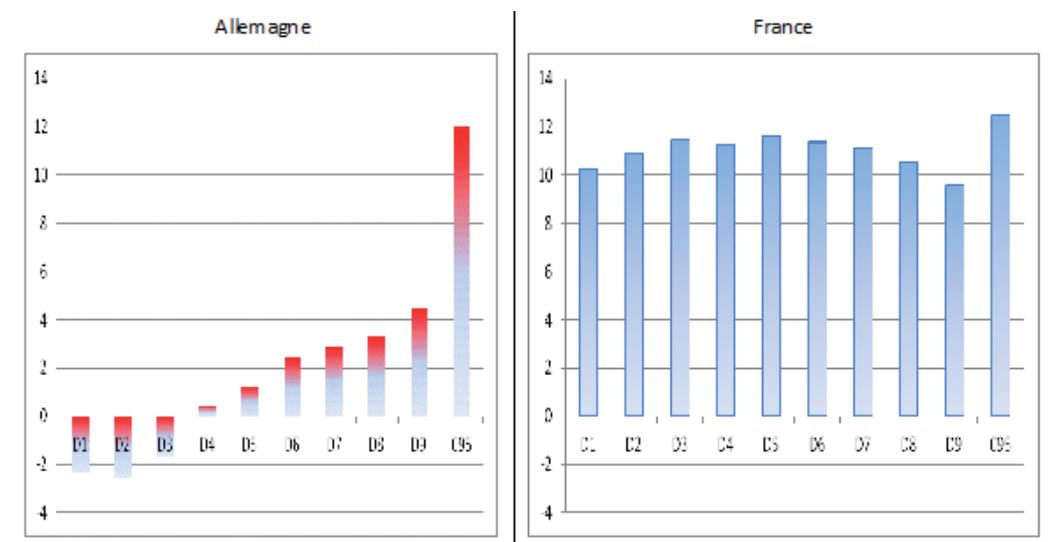
Depuis plusieurs années, l'Allemagne engrange un excédent de sa balance courante compris entre 5 et 6% de son PIB. Cela est imputable à plusieurs facteurs : des spécialisations de longue date, qui ont été réactualisées dans le cours récent de la mondialisation grâce aux économies émergentes ; l'élargissement de l'Union européenne à l'Est, qui a permis un redéploiement des processus productif ; une politique de restriction salariale menée au sein de la zone euro pendant près d'une décennie. Si cet excédent a longtemps alimenté les déséquilibres au sein de l'Union Economique et Monétaire, au détriment des pays du sud, il est désormais de plus en plus dégagé avec le reste du monde. Tout se passe comme si l'Allemagne jouait le rôle de petite économie ouverte à l'échelle du monde, plutôt que celui de grande économie à l'échelle de l'UEM. L'Allemagne est d'ailleurs le seul pays de l'OCDE à avoir accru sa part de marché de biens et services au cours de la première décennie du siècle.

### Les coûts sociaux de l'Agenda 2010 sont élevés.

La société allemande a longtemps été caractérisée par un niveau d'inégalités de revenus et de pauvreté stable et faible, situé légèrement au-dessus des pays scandinaves, encore sociaux-démocrates dans les années 1980. La société allemande a connu l'une des plus fortes hausses des inégalités de revenu depuis les années 1990 (moins toutefois qu'en Suède), essentiellement concentrée sur la période courant de 2000 à 2006, qui l'a conduit, au regard des indicateurs d'inégalité usuels, à une situation globalement proche... de la France.

Ainsi le rapport entre le seuil du décile des 10% de revenus les plus riches et le plafond des 10% les plus pauvres est désormais similaire entre les deux pays. Mais c'est le résultat d'évolutions très divergentes : en Allemagne, dans un contexte de très faible progression moyenne des revenus réels, le pouvoir d'achat des revenus (par unité de consommation) a baissé pour les deux premiers déciles de revenus, et progressé pour les revenus des ménages au-delà de ce seuil d'autant plus vite que les revenus étaient élevés. Par comparaison, la progression du pouvoir d'achat en France a été plus homogène, à l'exception des très hauts revenus.

### Evolution des déciles de revenu hors inflation entre 2000 et 2010



Source : Insee, SBA.

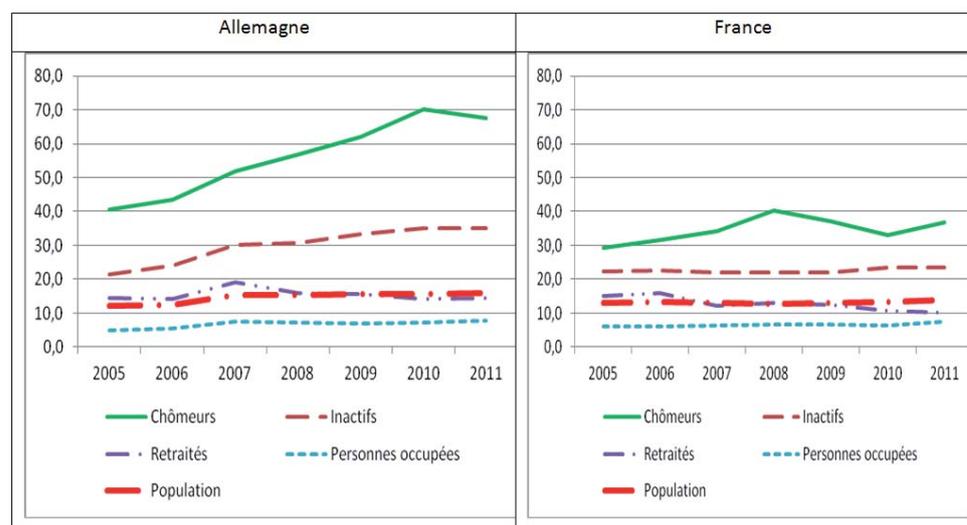
Si les indicateurs globaux étaient proches en matière d'inégalités avant la crise, avec les inégalités sont cependant encore plus prononcées dans le bas de la distribution des revenus comme en termes d'ancrage de la pauvreté. Selon les données d'Eurostat, si le seuil de pauvreté est quasi identique dans les deux pays (900 euros pour une personne seule), avec un taux de pauvreté proche de 16% à la fin de 2011, au terme pourtant d'une période de croissance économique forte

*« Tout se passe comme si l'Allemagne jouait le rôle de petite économie ouverte à l'échelle du monde, plutôt que celui de grande économie à l'échelle de l'UEM. »*

en 2010 et 2011, l'Allemagne, qui partait de bas (moins de 11% après la réunification) a connu une hausse quasiment interrompue de la pauvreté depuis 2000 – près de 50% au total – qui la rapproche de la moyenne de l'UE. Comparativement, la France se situait en 2011 à 14%, soit un niveau similaire à celui du milieu des années 1990. On retrouve des évolutions similaires pour les indicateurs portant sur l'intensité de la pauvreté : forte augmentation en Allemagne entre 1998 et 2005, puis relative stabilisation par la suite avant la crise.

Les situations sont cependant contrastées selon les sous-populations. Alors qu'un gros tiers des chômeurs étaient pauvres au tournant du siècle, suite aux réformes Hartz, plus de deux tiers le sont désormais, mais s'ils sont devenus moins nombreux (2,9 millions contre 4,4 en 2004). Les autres inactifs, c'est-à-dire les chômeurs découragés et/ou les femmes au foyer (les mères isolées) constituent l'autre catégorie la plus concernée par la montée de la pauvreté en Allemagne. Parmi les ménages de retraités, 14% sont pauvres en Allemagne contre 10% en France. Mais il ne s'agit là que d'un instantané : les conséquences des réformes des retraites menées à bien outre-Rhin ont d'ores et déjà remis à l'ordre du jour la question de la pauvreté des personnes âgées. Il faut dire que la pension du « régime général » des salariés du secteur privé a connu une baisse de pouvoir d'achat de l'ordre de 20% entre 2000 et 2010, alors que les taux de remplacements des régimes publics sont parmi les plus bas des pays de l'OCDE, notamment pour les bas salaires.

## Taux de pauvreté par statut d'activité l'année précédente



Source : SILC, Eurostat.

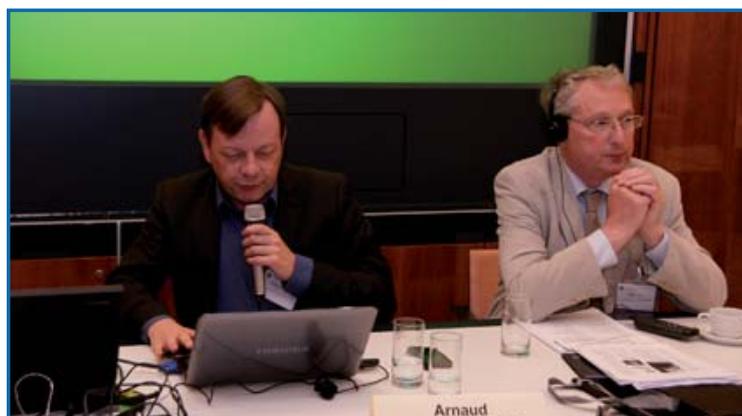
S'agissant de la pauvreté laborieuse, l'Allemagne, qui partait là encore d'un niveau plus faible au tournant du siècle (5% contre 7% en France), a connu l'une des plus fortes progressions de l'UE, suite aux réformes Hartz, pour atteindre 8% en 2007. Il faut dire que si 2,7 millions d'emplois nets ont été créés entre 1995 et 2009 (plus 8%), en solde, la totalité de ces créations d'emplois sur cette période correspond à des emplois féminins à temps (très) partiel. Lituanie mise à part, l'Allemagne est le pays de l'UE où la proportion de travailleurs/ses pauvres est la plus élevée : un quart des sala-

riés en 2010. Les femmes ont été les premières concernées par les réformes Hartz, mais leur rôle persistant de salaire d'appoint et la mise en commun des ressources au sein du ménage atténuent les liens entre salaires horaires et revenus nets mensuel des ménages, à l'exception des femmes seules évidemment.

## Quel modèle allemand ?

Les réformes menées à bien en Allemagne ces dernières années conduisent, en matière d'assurance chômage et de retraite à un Etat social minimal et à la diffusion d'emplois insuffisamment rémunérés. C'était la une des finalités explicites des réformes entreprises dans le cadre de l'Agenda 2010. Mais le succès économique de l'Allemagne en termes de croissance et de compétitivité ces dernières années tient à un ensemble de facteurs, qui n'ont pas grand-chose à voir avec ce répertoire néo-libéral. Conjoncturellement, les plans de soutien à l'activité (3% du PIB), l'utilisation massive d'instruments de sauvegarde de l'emploi (chômage partiel, compte épargne temps) et la flexibilité interne aux entreprises (diminution du temps de travail) expliquent la bonne tenue de l'emploi au cœur de la récession de 2009. Structurellement, c'est un ensemble de complémentarités institutionnelles entre les spécialisations industrielles fortement concentrées, l'investissement en recherche-développement, la qualification de la main d'œuvre coproduite par les entreprises, la négociation sociale et le polycentrisme décisionnel lié au fédéralisme qui ont contribué au renouveau des performances économiques de l'Allemagne. L'affaiblissement de la capacité redistributive du système de dépenses et de prélèvements publics est désormais au centre des débats électoraux. ■

*« Lituanie mise à part, l'Allemagne est le pays de l'UE où la proportion de travailleurs/ses pauvres est la plus élevée : un quart des salariés en 2010. »*



**Bernard Petit-Jean,**  
Président du Conseil  
d'orientation  
de l'Ipse



## Apport du dialogue social, des initiatives citoyennes et des projets alternatifs ?

La troisième session de notre Rencontre invite à nous interroger ensemble sur « l'apport du dialogue social, des initiatives citoyennes et des projets alternatifs »

Dans de nombreux pays, y compris la France, l'austérité et la croissance sont présentées comme les seules alternatives à la crise. Or aujourd'hui, miser désespérément sur le retour de la croissance constitue une grave erreur de jugement et il s'agit de ne pas se bercer d'illusions. L'austérité comme réponse unique à la crise est aussi une fausse solution.

Dans une Europe où de nombreux pays subissent une crise grave, il convient de rappeler que la justice sociale n'est pas une variable d'ajustement mais le premier levier de l'action. Alors, miser sur la construction du progrès social reste plus que jamais une nécessité.

Dernièrement, le sociologue Robert King rappelait que « les pays qui disposaient des meilleurs systèmes de protection sociale et au sein desquels la concertation sociale était la plus développée, étaient les pays qui figuraient parmi les économies les plus performantes et les plus compétitives du monde ». Voilà une réflexion qui pourrait donner des cauchemars au Président Barroso.

Nous savons que le dialogue social s'inscrit le plus souvent dans un périmètre circonscrit à des considérations quantitatives voire qualitatives mais matérielles.

Voyons comment le dialogue social peut prendre un caractère plus prospectif lorsqu'il s'interroge sur sa finalité, lorsqu'il en repense ses modalités ; comment le développement du dialogue social qui dépend de la capacité des acteurs à inventer de nouvelles approches (initiatives citoyennes, projets alternatifs) permet l'établissement de relations de confiance et la réactivité, indispensables sur un marché de plus en plus compétitif à l'échelon de chaque pays, en Europe et dans le monde. ■

*« il convient de rappeler que la justice sociale n'est pas une variable d'ajustement mais le premier levier de l'action. »*



**Christina Breit,**  
Conseillère,  
Affaires européennes  
et internationales  
à la Confédération des  
employeurs allemands



## La crise persistante : acteurs et solutions de sortie par le dialogue social

Depuis les débuts de la crise, le dialogue social fait face à de nombreux défis : si en Allemagne le partenariat social s'est trouvé renforcé par la crise, dans d'autres Etats membres en revanche, cela n'a malheureusement pas pu être le cas. L'une des raisons principales est notamment le fait que les syndicats se sont opposés à toute discussion.

Le « miracle du marché du travail » allemand a été le résultat d'un partenariat social efficace : au cours des dernières années, les partenaires sociaux ont sans cesse modernisé et flexibilisé les conventions collectives. Les capacités d'organisation interne ont été élargies et une politique salariale basée sur la productivité a été mise en place. Ceci a largement contribué à l'amélioration de la compétitivité de l'économie allemande dans son ensemble.

Les institutions et partis politiques sont certes les lieux principaux où faire se concilier les intérêts sociétaux, mais ils ne sont plus suffisants. Davantage nécessaire est la présence d'organisations patronales et de syndicats de travailleurs puissants, qui sont tournés vers le dialogue et capables de parvenir à des compromis afin de faire appliquer les décisions ensemble. C'est seulement ainsi que les divergences d'opinion peuvent être identifiées suffisamment en amont et être résolues de façon pacifique.

*« Le « miracle du marché du travail » allemand a été le résultat d'un partenariat social efficace... »*

Dans ce contexte, il est crucial que les partenaires sociaux soient dignes de confiance, responsables, puissants et représentatifs ; et surtout qu'ils acceptent comme conditions préalables d'une part que les processus de transformation, les restructurations et tout changement en général soient mieux acceptés, et d'autre part que la crise puissent être surmontée de façon durable.

Le dialogue social favorise la « bonne gouvernance » dans le sens où les accords négociés pas les partenaires sociaux de façon autonome sont bien mieux appliqués que les directives des autorités centrales. En effet, les personnes concernées se sentent davantage engagées par les décisions auxquelles ils ont eux-mêmes participé.

Afin de pouvoir répondre aux nombreux défis politiques liés au marché du travail (chômage des jeunes, mise en place de réformes structurelles urgentes, consolidation du budget de l'Etat, changement démographique), il est nécessaire que les voix du patronat et des syndicats puissent peser à la fois au niveau national et au niveau européen. En outre, le terme de « dialogue social » ne doit pas être perçu comme une notion abstraite, comme un exercice qui réservé aux beaux jours, lorsque tout va bien, ou encore comme un outil de communication qui augmenterait l'image des entreprises en période de crise, pour certains patrons qui profiteraient de la connotation positive que peut apporter le terme. Au contraire, l'expérience est réellement vécue comme un « dialogue social responsable ». Ainsi, les partenaires sociaux allemands ont à peu près réussi à se mettre d'accord sur le fait de renoncer à une hausse des salaires pourtant déjà négociée préalablement. Heureusement, lors de la 9<sup>ème</sup> conférence régionale européenne de l'OIT à Oslo en avril 2013, les employeurs ont pu faire en sorte d'obtenir de la part de l'OIT que dans les conclusions de sa

*« ...le terme de « dialogue social » ne doit pas être perçu comme une notion abstraite »*

conférence (Déclaration d'Oslo), les gouvernements et les partenaires sociaux soient clairement incités à encourager et soutenir la création d'organisations de partenaires sociaux puissantes et représentatives en Europe et en Asie centrale, et qui seront la condition préalable à un dialogue social responsable. Lors de la conférence d'Oslo, les employeurs ont également incité l'OIT à jouer un

rôle constructif pour la résolution de la crise en Europe et à soutenir les pays dans leurs efforts de réforme certes douloureux mais nécessaires.

Cette profession de foi en faveur d'un « dialogue social responsable » doit dès à présent, et en particulier dans les pays en crise, être suivie de faits. Malheureusement, le dialogue social européen s'est développé de façon très variée dans les différents pays membres. Aussi le programme de travail commun pour le dialogue social de 2012 à 2014 prévoit-il pour l'Europe centrale, l'Europe de l'Est et le sud de l'Europe, une simple « structuration des capacités des organisations de partenaires sociaux ».

*« La critique des syndicats la plus répandue qui consiste à dire que le dialogue social aurait été réduit à néant dans les pays de la Troïka du fait d'économies à outrance ne vaut pas »*

La critique des syndicats la plus répandue qui consiste à dire que le dialogue social aurait été réduit à néant dans les pays de la Troïka du fait d'économies à outrance ne vaut pas : les conditions imposées par les bailleurs de fonds étaient nécessaires afin de, par exemple, sauver la Grèce de l'insolvabilité. Cela n'a aucun rapport avec une atteinte à la politique salariale et ne doit être compris que comme une situation d'urgence qui a nécessité des mesures d'urgence.

La seconde critique, également généralement répandue et qui voit dans le dialogue social un frein à la compétitivité, ne tient pas non plus : un dialogue social productif et structuré peut contribuer de façon efficace à renforcer les capacités de résistance économique de l'Europe. Dans les pays dans lesquels une culture du dialogue social est bien ancrée et où de fortes structures pour les relations au travail existent, la situation économique et sociale est en moyenne plus stable et subit moins de pression. C'est ce que démontre le rapport de la Commission européenne publié en avril 2013 et intitulé « Industrial Relations in Europe 2012 ».

Exemples les plus récents pour le dialogue social européen :

- Afin de connaître et de s'approprier les « bonnes pratiques » des uns et des autres (échange de bonnes pratiques) et ainsi de contribuer, de façon concrète et non bureaucratique, à l'organisation de la dimension sociale de l'UE, les partenaires sociaux européens ont développé l'instrument qu'est le « cadre d'action volontaire ». L'exemple le plus récent en est le « cadre d'action pour l'emploi des jeunes » sur lequel les partenaires sociaux européens BusinessEurope, CEEP, UEAPME et la Confédération Européenne des Syndicats (CES/ETUC) se sont mis d'accord en juin et qu'ils présenteront en commun les 27 et 28 juin 2013 au Parlement européen devant les chefs d'Etats et de gouvernements, le Président du Conseil européen et le Président de la Commission européenne. Ce cadre d'action incite les partenaires sociaux nationaux ainsi que d'autres acteurs pertinents tels que les Etats membres, les institutions européennes et les administrations du travail à appliquer des mesures concrètes et à prendre en considération les recommandations formulées afin de parvenir à une amélioration sensible de l'emploi chez les jeunes. Les propositions d'action retenues vont de campagnes d'information sur les mesures pour le soutien de la mobilité des jeunes, à un renforcement du rôle des partenaires sociaux, ou encore des propositions de réformes structurelles. Dans leur programme de travail commun pour 2012-2014, les partenaires sociaux européens se sont mis d'accord pour traiter prioritairement la question de l'emploi des jeunes. La négociation du cadre d'action est un signal important envers la politique européenne, démontrant l'engagement constructif des partenaires sociaux pour trouver des solutions à la crise et en sortir.

*«...un dialogue social productif et structuré peut contribuer de façon efficace à renforcer les capacités de résistance économique de l'Europe. »*

Sous l'angle de la construction continue de la dimension sociale du marché intérieur – et depuis peu de l'UEM également – le dialogue social européen est, pour les employeurs, un instrument efficace pour participer, de façon pratique, à la co-construction de la politique sociale européenne et de parvenir à un équilibre entre les intérêts des employeurs et ceux

des employés. C'est pourquoi les employeurs doivent être intégrés au niveau le plus approprié, national ou européen, aux nouveaux processus de coordination politico-économique (gouvernance économique) dans le cadre du Semestre européen. Le 10 juin 2013, les partenaires sociaux européens BusinessEurope, CEEP, UEAPME et la CES sont tombés d'accord sur une déclaration commune dans laquelle ils soumettent des propositions concrètes pour une intégration adaptée aux nouveaux processus de coordination dans le cadre du Semestre européen. La fédération allemande des syndicats patronaux (BDA) s'est rapidement prononcée en faveur de l'utilisation des comités de consultations des partenaires sociaux existants au niveau européen et de leur intégration à l'architecture du Semestre européen. A la suite de cette déclaration commune, l'intégration des partenaires sociaux devra se concentrer sur les aspects du Semestre européen concernant la politique de l'emploi. Il est énoncé clairement dans la déclaration que la fixation des salaires reste de la responsabilité des différentes parties impliquées dans la définition des conventions collectives au niveau national. C'est pourquoi ce projet proposé par le Commission de forum tripartite pour l'échange de bonnes pratiques sur le développement des salaires entre Etats membres est rejeté. Pour chacune des étapes annuelles du Semestre européen déjà définies, la déclaration soumet plusieurs propositions concrètes telles que la consultation les partenaires sociaux au niveau européen par le biais de la Commission comme au niveau national au travers des gouvernements. ■

*« les partenaires sociaux européens BusinessEurope, CEEP, UEAPME et la CES sont tombés d'accord sur une déclaration commune dans laquelle ils soumettent des propositions concrètes pour une intégration adaptée aux nouveaux processus de coordination dans le cadre du Semestre européen. »*



**Christina Breit,**  
Referentin, Abteilung  
Europäische Union und  
Internationale Sozialpo-  
litik, Bundesvereinigung  
der Deutschen Arbeitge-  
berverbände



*« ganz besonders wichtig ist dabei, dass der „Soziale Dialog“ kein abstrakter Begriff oder gar eine „Schönwetterveranstaltung“ ist »*

## Beitrag des Sozialen Dialogs, Bürgerinitiativen und alternative Projekte

**Sozialer Dialog wird seit Ausbruch der Krise vor große Herausforderungen gestellt:** In Deutschland konnte die Sozialpartnerschaft durch die Krise gestärkt werden – in anderen EU-Mitgliedstaaten war dies leider nicht der Fall, da sich die Gewerkschaften jeglichen Gesprächen verweigert haben.

Deutsches „Arbeitsmarktwunder“ als Ergebnis guter Sozialpartnerschaft: Tarifpartner haben die Tarifverträge in den vergangenen Jahren kontinuierlich modernisiert und flexibilisiert. Betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten wurden erweitert und eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik durchgeführt, was zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beigetragen hat.

Zwar sind politische Institutionen und politische Parteien am wichtigsten für den gesellschaftlichen Interessenausgleich, sie reichen aber nicht aus; vielmehr braucht es starke Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die dialog-, kompromissbereit und kompromissfähig sind, gemeinsam Beschlüsse umzusetzen – dann können Meinungsverschiedenheiten frühzeitig erkannt und im Ergebnis friedlich gelöst werden.

Von enormer Bedeutung ist dabei, dass vertrauensvolle, verantwortliche, starke und

repräsentative Sozialpartner die Voraussetzung dafür sind, dass Transformationsprozesse, Umstrukturierungen und generell Veränderungen besser akzeptiert werden und die Krise nachhaltig bewältigt werden kann.

Sozialer Dialog fördert „Good Governance“, da die von Sozialpartnern autonom ausgehandelten Vereinbarungen sehr viel besser umgesetzt werden als Vorschriften zentraler Autoritäten – die betroffenen Akteure fühlen sich dem selbst Vereinbarten direkt verpflichtet.

Um die vielen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen (Jugendarbeitslosigkeit, Durchführung von nötigen Strukturreformen, Haushaltskonsolidierung, demografischer Wandel) meistern zu können, bedarf es der starken Stimme der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften auf nationaler wie auch auf EU-Ebene; ganz besonders wichtig ist dabei, dass der „Soziale Dialog“ kein abstrakter Begriff oder gar eine „Schönwetterveranstaltung“ ist und gerade in der

Krise nur einen Mehrwert für Unternehmen, Arbeitnehmer und Gesellschaft hat, wenn er tatsächlich auch als „verantwortungsvoller Sozialer Dialog“ gelebt wird! So haben sich etwa die deutschen Sozialpartner in der Krise darauf geeinigt, auf bereits schon ausgehandelte

Lohnerhöhungen zu verzichten. Erfreulicherweise konnten die Arbeitgeber auf der 9. Europäischen Regionalkonferenz der ILO in Oslo im April 2013 erfolgreich darauf hinwirken, dass die ILO in den Schlussfolgerungen der Konferenz (Osloer Erklärung) konkret dazu aufgefordert wird, Regierungen und Sozialpartner beim Aufbau von starken und repräsentativen Sozialpartnerorganisationen in Ländern Europas und Zentralasiens zu unterstützen, die Voraussetzung für einen verantwortungsvollen Sozialen Dialog sind. Die Arbeitgeber forderten die ILO auf der Konferenz dazu auf, bei der Krisenbewältigung in Europa eine konstruktive Rolle zu spielen und die Länder bei, ihren schmerzhaften, aber notwendigen Reformbemühungen zu unterstützen.

Diesem Bekenntnis zu einem „verantwortungsvollen Sozialen Dialog“ müssen – v.a. in den Krisenländern – nun auch Taten folgen. Leider ist der Europäische Soziale Dialog in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich entwickelt; das gemeinsame Arbeitsprogramm des Sozialen Dialogs 2012 bis 2014 sieht daher auch den „Aufbau von Kapazitäten der Sozialpartnerorganisationen“ in Zentral-, Ost- und Südeuropa vor.

Der häufige Einwand der Gewerkschaften, der Soziale Dialog sei in den „Troika-Ländern“ durch „Kapputt-Sparen“ zerstört worden, trägt nicht: Die von den Geldgebern aufgestellten Bedingungen waren

erforderlich, um z. B. Griechenland vor der Insolvenz zu retten – dies hat nichts mit dem Eingriff in die Lohnpolitik zu tun und war eine Notsituation, die auch Notmaßnahmen erfordert hat!

*« Der häufige Einwand der Gewerkschaften, der Soziale Dialog sei in den „Troika-Ländern“ durch „Kaputt-Sparen“ zerstört worden, trägt nicht »*

Auch trägt die oft allgemein geäußerte Kritik nicht, dass der Soziale Dialog ein Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit ist. Im Gegenteil: Ein gut strukturierter sozialer Dialog kann effektiv dazu beitragen, die wirtschaftliche Widerstandskraft Europas zu stärken. In Ländern, in denen der soziale Dialog fest etabliert ist und starke Strukturen für Arbeitsbeziehungen bestehen, ist im Allgemeinen die wirtschaftliche und soziale Situation stabiler und weniger unter Druck. Dies

zeigt der im April 2013 veröffentlichte Bericht der EU-Kommission „Industrial Relations in Europe 2012“.

## **Jüngste Beispiele für den Europäischen Sozialen Dialog:**

Um voneinander im Sinne des Austauschs „guter Praktiken“ zu lernen und damit unbürokratisch und praxisnah zur Gestaltung der sozialen Dimension der EU beizutragen, haben die europäischen Sozialpartner das Instrument des „freiwilligen Aktionsrahmens“ entwickelt. Jüngstes Beispiel ist der „Aktionsrahmen Jugendbeschäftigung“, auf den sich die Europäischen Sozialpartner BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME und der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) im Juni geeinigt haben und den sie beim Europäischen Rat am 27./28. Juni 2013 gemeinsam den Staats- und Regierungschefs, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Europäischen Kommission vorstellen werden. Mit dem Aktionsrahmen werden die nationalen Sozialpartner und andere relevante Akteure wie die Mitgliedstaaten, die Europäischen Institutionen und Arbeitsverwaltungen zur Umsetzung konkreter Maßnahmen und Empfehlungen aufgefordert, um eine spürbare Verbesserung der Jugendbeschäftigung zu erzielen. Die vereinbarten Handlungsvorschläge reichen dabei von Informationskampagnen über Maßnahmen zur Förderung der Mobilität junger Leute bis hin zur Stärkung der Rolle der Sozialpartner oder Vorschlägen zu Strukturreformen. In ihrem Arbeitsprogramm 2012 bis 2014 hatten die europäischen Sozialpartner vereinbart, das Thema Jugendbeschäftigung vorrangig zu behandeln. Die Aushandlung des Aktionsrahmens ist ein wichtiges Signal an die europäische Politik, dass sich die Sozialpartner konstruktiv an Lösungsansätzen zur Bewältigung der Krise beteiligen.

Der Europäische Soziale Dialog ist für die Arbeitgeber mit Blick auf den kontinuierlichen Ausbau der sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarkts – und neuerdings auch der WWU – ein wirkungsvolles Instrument, die europäische Sozialpolitik praxisnah mitzugestalten und einen Ausgleich zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen zu finden. Daher müssen

*« Ein gut strukturierter sozialer Dialog kann effektiv dazu beitragen, die wirtschaftliche Widerstandskraft Europas zu stärken »*

die Arbeitgeber auf nationaler wie europäischer Ebene angemessen in die neuen Verfahren zur wirtschaftspolitischen Koordinierung (Economic Governance) im Rahmen des Europäischen Semesters eingebunden werden: Am 10. Juni 2013 einigten sich die Europäischen Sozialpartner BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME und der EGB auf Arbeitsebene (Billigung von Arbeitgeberverbänden erfolgt, vgl. Presseinformation vom 26. Juni 2013; Hoffnung auf schnelle Billigung durch

EGB) auf eine gemeinsame Erklärung, in der sie konkrete Vorschläge für eine angemessene Einbindung in die neuen Koordinierungsprozesse im Rahmen des Europäischen Semesters unterbreiten.

Die BDA hat sich früh dafür ausgesprochen, dass die bestehenden Gremien der Sozialpartnerkonsultation auf EU-Ebene genutzt und in die Architektur des Europäischen Semesters integriert werden. Nach der Erklärung soll sich die Einbindung der Sozialpartner auf die beschäftigungspolitischen Aspekte des Europäischen Semesters konzentrieren. Es wird in der Erklärung klargestellt, dass Fragen der Lohnfindung in der Autonomie der Tarifvertragsparteien auf nationaler Ebene verbleiben müssen. Das von der Kommission vorgeschlagene neu zu schaffende dreigliedrige Forum zum Austausch über Lohnentwicklungen in den Mitgliedstaaten wird daher entschieden abgelehnt. Für jede der verschiedenen jährlich durchzuführenden Verfahrensschritte des Europäischen Semesters unterbreitet die Erklärung konkrete Vorschläge, wie die Sozialpartner sowohl auf europäischer Ebene durch Kommission als auch auf nationaler Ebene durch die Regierungen zu konsultieren sind.

**Otto Kaufmann,**  
Chercheur à l'Institut  
Max-Planck de  
droit social et politique  
sociale, vice-Président  
de l'Ipse



*« le droit du travail  
est un instrument  
auquel on peut  
avoir recours pour  
renforcer la protec-  
tion sociale. »*

## De nouveaux emplois, de nouvelles adaptations pour une protection sociale renouvelée

Si l'on s'en tient à l'intitulé de cette dernière session, le constat d'emblée est double : le thème retenu pour cette session est particulièrement large ; le thème retenu est à la fois politique et social dans une acception large.

Le premier constat à faire est que les structures des systèmes et régimes de protection sociale ne correspondent plus pleinement aux formes de travail, d'emploi, d'activités de gain. Ce constat n'est cependant pas nouveau. Les formes et les conditions d'emploi doivent être rendues compatibles avec la protection sociale, qui, malgré les réformes entreprises, reste souvent figée dans des formes adaptées à un marché de l'emploi avec un faible taux de chômage. Le droit du travail doit certainement aussi faire l'objet de certaines adaptations. A ce niveau, le dialogue social peut revêtir une importance particulière.

Il semble essentiel que les décisions politiques concernant la protection sociale et les relations sociales soient prises avec une certaine audace pour maintenir, mais surtout pour renforcer et, allant plus loin encore, pour rénover et adapter le domaine de l'emploi et de l'activité de gain.

Pour ce qui est du travail salarié, le droit du travail est un instrument auquel on peut avoir recours pour renforcer la protection sociale. L'Etat intervient alors, soit en imposant directement des règles à respecter, soit en encadrant l'action des partenaires sociaux, soit en combinant les deux moyens d'intervention. Les possibilités d'intervention sont nombreuses. En France, par exemple, le recours à des contrats aidés pour maintenir l'emploi et lutter contre le chômage a une certaine tradition. Un des inconvénients est la précarité qui en résulte pour les personnes concernées, car ces formes d'emploi ne se prêtent guère à la constitution d'une protection sociale fiable, notamment pour ce qui est de la protection vieillesse. En Allemagne, par exemple, la tradition est différente, les contrats aidés ne constituant pas une base pour l'emploi. En revanche, il est largement fait recours à des contrats atypiques. Il s'agit tout d'abord des mini-jobs<sup>1</sup> qui présentent certaines particularités en matière de protection sociale – mais les problèmes discutés à propos de cette forme d'emploi sont compliqués, car les défenseurs de ces emplois sont également nombreux dans les rangs des travailleurs concernés, qui bénéficient souvent déjà d'une couverture sociale, notamment en qualité d'ayant droit. Réellement problématiques sont les emplois « classiques » trop faiblement rémunérés, ou les emplois qui sont juridiquement caractérisés comme un travail indépendant mais qui sont en vérité un instrument d'exploitation.

Dans ce contexte, il faut rappeler qu'il n'y a pas – sauf exceptions pour certaines branches – de salaire minimum légal. Si ce sont bien les partenaires sociaux qui conviennent des salaires, force est de constater que les conventions collectives ne lient que les employeurs adhérents à une organisation patronale. Dans tous ces cas, on constate souvent une incidence néfaste sur la protection sociale des travailleurs concernés, notamment pour ce qui est des prestations de longue durée et en premier lieu pour la vieillesse.

On perd parfois de vue que l'emploi a aussi connu une modification importante, quoique rampante ! Ainsi, si, suite à des modifications législatives et réglementaires, le travail apparemment indépendant n'existe en droit que dans une moindre mesure, force est de constater que les entreprises de prestations de service, mais aussi de production industrielle, se tournent vers des indépendants qui tiennent leur propre « boutique de travail » à l'intérieur des entreprises. Autrefois c'étaient les salariés de ces entreprises, qui sont maintenant des travailleurs indépendants.

Les conséquences sont notamment le transfert de la charge économique et juridique pour la protection sociale, à défaut de régime de protection sociale compétent. C'est là un des domaines où il faut faire preuve d'imagination. Mais il y a beaucoup à faire. ■

<sup>1</sup> Un emploi de faible importance est un emploi dont la rémunération ne dépasse pas 450 Euros par mois. Le droit du travail s'applique normalement et sans restrictions à ce type d'emploi, mais il y a des particularités dans l'assurance sociale. En cas d'exercice de plusieurs emplois de faible importance, les différentes rémunérations perçues sont additionnées et il y a assujettissement obligatoire à l'assurance sociale dès lors que le montant de 450 Euros est dépassé.

Un tel emploi donne lieu dans tous les cas au versement de cotisations patronales pour l'assurance pension (à savoir la retraite et l'incapacité de gain/invalidité) et à l'assurance maladie. Ces cotisations patronales augmentent uniquement les recettes de l'assurance pension et ne sont pas constitutives de droits sociaux pour le travailleur salarié exerçant l'emploi de faible importance s'il s'oppose à la constitution de droits à retraite. Il n'y a pas de constitution d'assurance maladie du fait de ce versement – mais il est à noter que toute personne sur le territoire allemand doit être assurée contre le risque maladie.

Otto Kaufmann,  
Stellvertretender  
Vorsitzender von Ipse,  
Referent  
am MPI für Sozialrecht  
und Sozialpolitik



« Das Arbeitsrecht ist im Übrigen auch ein Instrument zur Stärkung der sozialen Sicherung, sei sie staatlich und obligatorisch oder anderweitig organisiert und freiwillig. »

## Neue Arbeitsplätze, neue Anpassungen für eine erneute soziale Sicherung

Viele Systeme der sozialen Sicherung entsprechen in ihrer Organisation und Funktionsweise den aktuellen Formen der Beschäftigung, der Arbeitsverhältnisse und sonstiger Erwerbstätigkeiten nicht mehr voll. Die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen müssen aber mit dem System der sozialen Sicherung kompatibel sein, um effizienten Schutz gegen soziale Risiken und im Besonderen für das Alter zu gewährleisten. Noch sind die Reformen der sozialen Sicherung mehr auf den klassischen Arbeitsmarkt abgestimmt, so als wäre eine Vollbeschäftigung realistisch. Das gilt auch für die Beschäftigungsformen, aber auch das Arbeitsrecht ist sicherlich weitergehenden Reformen auszusetzen. Dabei kann der soziale Dialog ein ausgezeichnetes Mittel sein und besondere Bedeutung gewinnen. Das Arbeitsrecht ist im Übrigen auch ein Instrument zur Stärkung der sozialen Sicherung, sei sie staatlich und obligatorisch oder anderweitig organisiert und freiwillig. Vor allem kann das Arbeitsrecht vom Staat auf verschiedene Weise eingesetzt werden. Es kann bestimmend und zwingend anwendbar sein, oder aber einen Handlungsrahmen für die Beziehungen der Sozialpartner vorgeben, innerhalb dessen sie Arbeitsbedingungen und über die vom Staat organisierten sozialen Sicherungsmaßnahmen aushandeln und umsetzen.

Ist das Ziel der Herstellung der Kompatibilität zwischen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen für alle Mitgliedstaaten von vorrangiger oder geringerer Bedeutung, so haben die verschiedenen Mitgliedstaaten jedenfalls eigene Ausgestaltungen der Arbeitsverhältnisse und der sozialen Sicherung.

Sind in Frankreich z.B. die „contrats de travail aidés“ (geförderter Arbeitsvertrag) von nicht unerheblicher Bedeutung, die aber wegen ihrer prekären Ausgestaltung nur eine geringe Auswirkung auf die Sicherung im Alter haben. In Deutschland wiederum sind solche gestaltete Verträge kaum bekannt, aber andere atypische Arbeitsverträge wie insbesondere die geringfügige Beschäftigung, die Mini-Jobs, sind weit verbreitet. Diese Vertragsarten werden aus verschiedenen Gründen kontrovers diskutiert. Ein grundsätzliches Problem ist dabei das der allgemeinen Pflichtversicherung oder der Befreiung davon. Weitaus problematischer ist hingegen die Tatsache, dass bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern schlicht keinen zur Bestreitung des Lebens ausreichenden Lohn erhalten. Anzumerken ist jedoch, dass die Regierungskoalition zwischenzeitlich im Koalitionsprogramm die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns beschlossen hat, der dem Inhalt gebieten könnte. Dabei geht es nicht nur um Gerechtigkeit in der Arbeitswelt, sondern auch um die Aufrechterhaltung bzw. Durchsetzung lauterer Konkurrenz.

Die Scheinselbständigkeit wirft ein anderes Problem gerade auch für die soziale Sicherung der Betroffenen auf. Viele Personen üben als Selbständige eine Tätigkeit aus, die in Wirklichkeit eine abhängige Beschäftigung ist. Es handelt sich oftmals um ehemalige Arbeitnehmer oder auch um Personen, die in anderen Mitgliedstaaten zu diesem Zweck rekrutiert werden. Dadurch wird die soziale Sicherung beeinträchtigt und die Konkurrenz verfälscht.

Für diesen Beschäftigungsbereich, aber auch für alle anderen prekären Beschäftigungsarten ist es an der Zeit, neue Ideen zu konzipieren und vorzutragen, vielleicht Beschäftigungsformen und Möglichkeiten des Zugangs zur sozialen Sicherheit zu realisieren, die prekäre Situation des Einzelnen und die daraus resultierende Konsequenz, nämlich unzureichende soziale Absicherung, verhindern. Vorstellungskraft und neue Ansätze sind für eine Neugestaltung gefordert. Das Arbeitsrecht und das Sozialrecht im weiten Sinn, das die Systeme der sozialen Sicherung und der obligatorischen sozialen Sicherheit regelt, könnten dazu dienen. ■

Die Arbeitsverträge und Beschäftigungsformen, zu deren Abschluss und Durchführung finanzielle Hilfen und Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden, oder für die keine oder geringere Sozialversicherungsbeiträge anfallen oder für die steuerliche Vergünstigungen gewährt werden, sind «contrats de travail aidés». Diese Verträge sind ein Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (mit Ausnahme solcher wie dem Ausbildungsvertrag, für den ebenfalls keine Sozialversicherungsbeiträge anfallen).

Im Allgemeinen sind diese Verträge für Personen mit besonderen Eingliederungsschwierigkeiten konzipiert. Manche dieser Verträge richten sich nur an bestimmte Altersgruppen.

**Günther Löschnigg,**  
Professeur à l'Université  
de Graz



*« un système juridique flexible devrait être mis en place, ce malgré des normes du droit du travail denses et abondantes. »*

## Aborder les nouvelles conceptions du droit du travail

### 1. Introduction

Lorsque le discours que vous devez donner consiste à « aborder les nouvelles conceptions du droit du travail », vous savez que vous devez le faire de façon très prudente car la thématique devrait encore largement faire l'objet d'une discussion socio-politique, ainsi que d'une analyse coûts-avantages. Cela étant dit, il s'agira ici d'une simple entrée en matière préalable à une discussion sur - ou à un renouvellement de - l'institution qu'est le droit du travail.

### 2. Le droit du travail est directement corrélé au statut de non-indépendant

De manière générale, on a toujours tendance à prendre comme point de référence au droit du travail celui de l'employé, c'est-à-dire des personnes dépendantes sur les plans à la fois personnel et économique<sup>1</sup>. En signant un contrat de travail, l'employé s'engage à fournir un travail hétéronome, dépendant ou non-indépendant, et ce sous la direction et les consignes d'un employeur. L'employeur quant à lui s'engage à s'acquitter de la rémunération dont le montant est convenu avec l'employé<sup>2</sup>. En parallèle, on trouve le profil du travailleur indépendant pour lequel le droit du

travail ne s'applique pas. Entre ces deux extrêmes se trouvent les personnes apparentées au profil d'employeur (par exemple les responsables ayant une influence déterminante sur la conduite des affaires de l'entreprise<sup>3</sup>, ou encore les responsables qui prennent d'eux-mêmes des responsabilités de tâches de direction<sup>4</sup>). Les dispositions du droit du travail ne s'appliquent qu'en partie à ces groupes de personnes. A l'inverse, le degré de dépendance de personnes indépendantes peut être si élevé qu'ils ont un besoin de protection par le droit du travail identique à celui des employés. Ce dernier groupe peut donc aussi être rassemblé sous le terme de personnes apparentées au profil d'employé<sup>5</sup>. L'une des conséquences de cette classification est l'application de dispositions spécifiques du droit du travail même à des personnes n'ayant pas le statut d'employé.

En parallèle à cela, de nouvelles formes de travail sont discutées, préconisées, fustigées, examinées juridiquement<sup>6</sup>, mais sans parvenir à de nouvelles structures ou nouveaux formats juridiques du droit du travail. Même si l'ingérence socio-politique est souvent victime d'arguments de praticabilité et de mise en application, des solutions adaptées à l'exigence sociale et au but de protection devraient, au moins sur le moyen terme, s'imposer. Cela signifie qu'un système juridique flexible<sup>7</sup> devrait être mis en place, ce malgré des normes du droit du travail denses et abondantes.

### 3. Le droit du travail est directement corrélé à la rentabilité de l'entreprise

Pour certaines prérogatives et conditions de travail, il va de soi qu'elles dépendent directement de la rentabilité de l'entreprise. Participations au bénéfice ou chiffre d'affaire, systèmes de primes et bonus, options de répartition par convention collective, etc. en sont des exemples éloquentes<sup>8</sup>. Mais la perte de droits également peut reposer sur les résultats de l'entreprise (par exemple, interrup-

1 - Vgl nur Löschnigg, Arbeitsrecht11 (2011) 172.

2 - S etwa Schaub/Koch/Linck (Hrsg), Arbeitsrechts-Handbuch14 (2011) § 29 Rn 1.

3 - Vgl für Österreich § 36 ArbVG; hierzu Strasser in Strasser/Jabornegg/Resch (Hrsg), ArbVG-Kommentar (Lo-sebl), § 36 Rz 16; für Deutschland Hromadka, Das Recht der leitenden Angestellten (1979); Meents, Leitende Angestellte und ihre Sonderstellung im Gesetz, DSIR 1995, 1353; Richardi, Der Begriff des leitenden Angestellten, ArbUR 1991, 33.

4 - Vgl §§ 1 Abs 2 Z 8 und 19b Abs 3 Z 3 AZG; hierzu zB Grillberger, AZG2 (2001) Rn 2.8. zu § 1; Schrank, Arbeitszeitgesetz2 (2012) 43.

5 - S etwa Wachter, Wesensmerkmale der arbeitnehmerähnlichen Person (1980).

6 - S zB Weiss (Hrsg), Soziale Fragen im Wandel (2012).

7 - Allg zu beweglichen Systemen im Recht schon Wilburg, Entwicklung des beweglichen Systems im bürgerlichen Recht (1950).

8 - Vgl Löschnigg, Die Vereinbarung erfolgsabhängiger Entgelte, DRdA 2000, 467; Felten, Arbeitsrechtliche Grenzen ausschließlich erfolgsabhängigen Entgelts, ecoloX 2009, 510; Loritz, Variable erfolgsbezogene Vergütungen der Mitarbeiter, AuA 1997, 224; Wagner, Ergebnisorientierte variable Vergütungen, BB 1997, 150; Siebert, Vollbeschäftigung durch Gewinnbeteiligung, RdA 1987, 276; Resch (Hrsg), Leistungs- und erfolgsbezogene Entgeltfindung (2003).

*« L'employé ne souhaite parfois pas avoir de temps de travail défini, mais une organisation du temps de travail flexible qui s'adapte à ses propres besoins »*

tion des retraites d'entreprise due à la situation économique de l'entreprise). Il serait bon de réfléchir également à la possibilité pour les droits minimaux ou de base à (da-vantage) utiliser ce critère de différenciation au niveau juridique ou au niveau de la convention collective. Un système à plusieurs classes en serait la suite logique. Dans tous les cas, on rencontre déjà indirectement de telles approches dans les cas de règles de rémunération spéci-fiées par branches ou dans les cas de certaines dispositions du droit du travail qui dépendent de la taille de l'entreprise. Les droits qui ne seraient pas adaptés à un tel système sont par exemple ceux liés à la santé. Cependant, pour une grande partie des dispositions du droit du travail (par exemple celles régulant le travail le week-end), ce genre de modèles serait assu-rément envisageable.

#### 4. Hétéronomie ou auto-détermination – le dilemme de la vérifiabilité

L'existence de mécanismes de protection par le droit du travail est principalement justifiée par le fait que les employés accomplissent un travail hétéronome (imposé par une entité autre que soi-même). Les dispositions prises par l'employeur (par exemple la répartition du temps de travail) ne peuvent dépendre uniquement de sa seule volonté. En particulier, il ne doit pas pou-voir modifier seul la répartition du temps de travail d'un jour à l'autre ou d'une semaine à l'autre. A l'inverse, l'employé ne souhaite parfois pas avoir de temps de travail défini, mais une organisation du temps de travail flexible qui s'adapte à ses propres besoins<sup>9</sup>. Aussi, à partir du moment où des possibilités d'aménagement du temps de travail par l'employé semblent assurées, l'aménagement ainsi convenu sera perçu comme équilibré. Un exemple typique de cette possibilité d'aménagement du temps de travail est le principe des horaires flexibles (ou mobiles)<sup>10</sup>.

Si l'employeur se réserve à lui seul le droit d'organiser les principales obligations incluses dans la relation de travail, telles que le volume horaire hebdomadaire et par conséquent le revenu en découlant, alors on en vient à une organisation du contrat de travail proscrite, illicite ou illégale du fait d'une utilisation malhonnête de sa position de supériorité économique par l'employeur, ou bien du fait d'un contournement des dispositions du droit du travail visant à protéger le salarié<sup>11</sup>.

Pour parvenir à une organisation du travail légale, il est ainsi nécessaire de respecter les intérêts du moment. Si l'intérêt du salarié est prédominant dans la flexibilité des conditions de travail, alors cette organisation du travail est licite. Mais la capacité d'auto-détermination du salarié ne doit pas être un faux-semblant. Actuellement, la décision de légalité ou non-légalité intervient en général rétrospectivement à et dans le cadre d'un processus litigieux (contrôle judiciaire ex-post). Il serait intéressant de réfléchir à savoir si de nouveaux modèles de régulation ou de contrôle dans le cadre de l'organisation du contrat de travail ou d'une modification du contrat de travail pourraient garantir davantage de sécurité juridique et de satisfaction au travail (contrôle ex-ante).

#### 5. Le principe de validité « sous un nouveau jour »

Le principe de validité<sup>12</sup> défini par le droit du travail représente un mécanisme de régulation essentiel du rapport entre les normes juridiques à différents niveaux. Par exemple, il est tout naturel que la rémunération prévue par le contrat de travail puisse être plus élevée que le salaire minimum prévu par la convention collective. Certains phénomènes n'ont pourtant jusqu'à présent pas encore été discutés dans le cadre du principe de validité. En particulier, les droits unilatéraux d'organisation du travail par le donneur d'ordre ne sont pas inclus aux discussions de validité. Dans ce contexte,

9 - S zB Kandra, Arbeitszeitflexibilisierung (1999).

10 - S hiezu Neumann, Die gleitende Arbeitszeit, RdA 1971, 106; Schüren, Gleitzeitsysteme – Inhaltsschranken der Zeitsouveränität, ArbU 1996, 381; Cerny, Die gleitende Arbeitszeit als Rechtsproblem, DRdA 1971, 183; Löschnigg, Probleme der AZG-Novelle BGBl I 1997/46, in FS Tomandl (1998), 239.

11 - In Österreich zB zum sog Bedarf-Konsens-Prinzip OGH 8.8.2002, 8 ObA 277/01w, DRdA 2002, 505; OGH 22.12.2004, 8 ObA 116/04y, DRdA 2005, 417 mit Bespr v Schwarz = RdW 2005, 759 mit Bespr v Gerhartl = ZAS 2006, 78 mit Bespr v Schrank; in Deutschland vgl BAG 15.2.2012, 10 AZR 111/11, DB 2012, 1212 = NZA 2012, 733; BAG 16.5.2012, 5 AZR 268/11, DB 2012, 2048 = NZA 2012, 974.

12 - S nur Firlei, Das Problem der Objektivierung des Günstigkeitsvergleichs im österreichischen und deutschen Arbeitsverfassungsrecht, DRdA 1981, 1; Adomeit, Das Günstigkeitsprinzip – neu verstanden, NJW 1984, 26; Krauss, Der bunte Korb der Günstigkeit, NZA 1996, 294; Schmidt, Das Günstigkeitsprinzip im Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrecht (1994); Wendeling-Schröder, Der Streit um das Günstigkeitsprinzip, Mitbestimmung 1996, Nr 11, 60.

il serait nécessaire de réfléchir aux raisons pour lesquelles par exemple trois heures de travail sur convocation sont moins payées qu'une heure de temps de travail normal et fixe.

## 6. Droits liés au degré de précarité

Les précédentes réflexions sur le principe de validité (paragraphe 5) peuvent être généralisées et appliquées à l'évaluation des conditions de travail précaires. Cela signifie dans un premier temps que la précarité liée à des conditions de travail précaires est dans tous les cas déjà acceptée dans notre société et dans le monde du travail, mais que l'on recherche tout de même, par les moyens

*« Ainsi, travail et vie privée se confondent. La vie privée a besoin de mécanismes de protection séparés. »*

classiques offerts par le droit du travail, à faire de la précarité comme forme de contournement un outil juridiquement maîtrisé. Il serait cependant plus logique – dans le sens d'une réaction adéquate à la validité juridique, dans le sens où tout espoir d'une réalisation juridique du droit aurait disparu, et dans le sens d'une évolution des valeurs – d'accepter la précarité dans ses formes respectives – du moins tant qu'il ne s'agit pas de formes extrêmes – tout en en déduisant des droits différents. Un exemple de droit serait qu'il soit fait mention dans la convention collective que le montant du salaire horaire soit inversement proportionnel à la durée de la relation de travail (durée du contrat) ; c'est-à-dire que moins long est le contrat de travail, plus élevé est le taux horaire. Un autre exemple serait que le droit au retrait du travail (par l'employeur) trouve son équivalent dans un droit au retrait du temps libre (par l'employé)<sup>13</sup>.

## 7. Liens entre travail et vie privée

Travail et centres d'intérêt personnels se mélangent de plus en plus. On pense par exemple aux jeunes ayant accès aux ordinateurs et qui mettent leur compétences à la disposition des entreprises, qui leur fournissent à leur tour un accès à des ordinateurs. L'enclen des enfants au jeu est ainsi utilisé pour des travaux à but lucratif. On peut aussi penser aux forums de communication et d'interaction sur internet, dont les résultats bénéficient à un donneur d'ordre/employeur. Mais c'est surtout dans les environnements qui sont choisis par l'employé lui-même (travail à domicile) avec ses propres moyens et avec l'aide d'autres personnes, que l'on trouve de plus en plus le travail. Ainsi, travail et vie privée se confondent. La vie privée a besoin de mécanismes de protection séparés. De cela résultent cependant également des droits « sociaux ». On veut dire par là par exemple un droit à des contacts sociaux à intervalles réguliers avec ses collègues au sein de l'entreprise.

## 8. Sécurisation du travail par l'éducation

Enfin, il existe une connexion entre la sécurisation du travail, c'est-à-dire les aspects liés aux politiques du marché du travail, et l'éducation, c'est-à-dire les aspects liés aux politiques d'éducation. De plus en plus souvent il s'agit pour ces politiques de gérer les carences d'éducation ou les formations non complétées. Cela signifie qu'employeur et employé se mettent d'accord sur une offre précisant les modalités du travail et de la rémunération de ce travail, et que le secteur public prend en charge la perte de salaire par le biais de prestations spécifiques. L'accès à l'éducation sur le lieu de travail peut prendre différentes formes. Il peut s'agir de formation applicable uniquement pour un lieu de travail précis. Mais il peut également s'agir de formation ayant un lien précis à un métier, ayant un lien à une tâche, ou encore une formation dans le sens le plus général du terme, pour augmenter les capacités globales d'un individu. L'étendue des prestations sociales accordées par le législateur dépend généralement de la situation du marché du travail dans chaque pays. L'approche de la politique d'éducation, c'est à dire ses objectifs, est actuellement largement en perte de vitesse. ■

13 - S auch schon Poppl/Pauschi/Hofbauer, Lebensqualität made in Austria, Gesellschaftliche, ökonomische und politische Rahmenbedingungen des Glücks (2010), 96.

**Günther Löschnigg,**  
Professor an der Karl  
Franzens Universität  
Graz, Österreich



« Dies bedeutet, dass auch hinsichtlich arbeitsrechtlicher Normendichte und Normenintensität ein bewegliches Rechtssystem eingeführt werden müsste. »

## Annäherung an neue arbeitsrechtliche Sichtweisen

### 1. Einleitung

Wenn im Folgenden von „Annäherung an neue arbeitsrechtliche Sichtweisen“ die Rede ist, dann sind dies sehr sehr vorsichtige Ansätze, die noch weitgehend einer sozialpolitischen Diskussion und einer Kosten-Nutzen-Analyse zugeführt werden müssten. Insofern handelt es sich nur um einen Anstoß zu einer Erörterung bzw Erneuerung arbeitsrechtlicher Institute. .

### 2. Arbeitsrecht in Abhängigkeit vom Grad der Unselbständigkeit

Nach wie vor geht man im Arbeitsrecht vom klassischen Bild des Arbeitnehmers aus, dh von in persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit tätigen Personen<sup>1</sup>. Im Arbeitsvertrag verpflichtet sich der Arbeitnehmer zur Leistung fremdbestimmter, abhängiger oder unselbständiger Arbeit unter Leitung und nach Weisung des Arbeitgebers. Der Arbeitgeber verpflichtet sich das vereinbarte Entgelt zu entrichten<sup>2</sup>. Daneben haben wir das Berufsbild der Selbständigen, für die Arbeitsrecht grundsätzlich nicht zur Anwendung kommt. Zwischen diesen Extremen finden sich **arbeitgeberähnliche Personen** (zum Beispiel leitende Angestellte mit maßgebendem Einfluss auf die Führung des Unternehmens oder leitende Angestellte, die selbstverantwortlich Führungsaufgaben übernehmen<sup>4</sup>). Für diese Personengruppe kommen arbeitsrechtliche Bestimmungen nur teilweise zur Anwendung. Umgekehrt kann der Grad der Abhängigkeit von selbständigen Personen so hoch

sein, dass sie einen arbeitsrechtlichen Schutz wie Arbeitnehmer benötigen. Letztere Gruppe kann auch als **arbeitnehmerähnliche Personen** zusammengefasst werden<sup>5</sup>. Konsequenz dieser Zuordnung ist die Anwendung einzelner arbeitsrechtlicher Bestimmungen, obwohl es an der Arbeitnehmereigenschaft fehlt.

Parallel dazu werden neue Formen der Arbeit diskutiert, angepriesen, angeprangert, juristisch untersucht<sup>6</sup>, ohne zu neuen Strukturen und rechtlichen Ausgangstypen im Arbeitsrecht zu gelangen. Auch wenn sozialpolitische Ingerenz häufig das Opfer von Praktikabilitäts- und Durchführungsargumenten wird, sollten sich zumindest mittelfristig sozial gerechte und den Schutzzwecken angepasste Lösungen durchsetzen. Dies bedeutet, dass auch hinsichtlich arbeitsrechtlicher Normendichte und Normenintensität ein bewegliches Rechtssystem<sup>7</sup> eingeführt werden müsste.

### 3. Arbeitsrecht in Abhängigkeit von der Ertragskraft des Unternehmens

Für einzelne Ansprüche und Arbeitsbedingungen ist es eine Selbstverständlichkeit, dass sie von der Ertragskraft des Unternehmens abhängen. Gewinn- oder Umsatzbeteiligungen, Prämiensysteme, tarifvertragliche Verteiloptionen etc sind hierfür beredete Beispiele<sup>8</sup>. Auch der Untergang von Ansprüchen kann auf die Ertragskraft des Unternehmens abstellen (zB Aussetzen von Betriebspensionen bei wirtschaftlicher Notlage des Unternehmens). Zu überlegen wäre aber auch, ob nicht Mindestansprüche auf gesetzlicher oder tarifvertraglicher Ebene dieses Differenzierungskriterium

1 - Vgl nur Löschnigg, Arbeitsrecht11 (2011) 172.

2 - S etwa Schaub/Koch/Linck (Hrsg), Arbeitsrechts-Handbuch14 (2011) § 29 Rn 1.

3 - Vgl für Österreich § 36 ArbVG; hierzu Strasser in Strasser/Jabornegg/Resch (Hrsg), ArbVG-Kommentar (Lo-sebl), § 36 Rz 16; für Deutschland Hromadka, Das Recht der leitenden Angestellten (1979); Meents, Leitende Angestellte und ihre Sonderstellung im Gesetz, DSIR 1995, 1353; Richardl, Der Begriff des leitenden Angestellten, ArbUR 1991, 33.

4 - Vgl §§ 1 Abs 2 Z 8 und 19b Abs 3 Z 3 AZG; hierzu zB Grillberger, AZG2 (2001) Rn 2.8. zu § 1; Schrank, Arbeitszeitgesetz2 (2012) 43.

5 - S etwa Wachter, Wesensmerkmale der arbeitnehmerähnlichen Person (1980).

6 - S zB Weiss (Hrsg), Soziale Fragen im Wandel (2012).

7 - Allg zu beweglichen Systemen im Recht schon Wilburg, Entwicklung des beweglichen Systems im bürgerlichen Recht (1950).

8 - Vgl Löschnigg, Die Vereinbarung erfolgsabhängiger Entgelte, DRdA 2000, 467; Felten, Arbeitsrechtliche Grenzen ausschließlich erfolgsabhängigen Entgelts, ecoloX 2009, 510; Loritz, Variable erfolgsbezogene Vergütungen der Mitarbeiter, AuA 1997, 224; Wagner, Ergebnisorientierte variable Vergütungen, BB 1997, 150; Siebert, Vollbeschäftigung durch Gewinnbeteiligung, RdA 1987, 276; Resch (Hrsg), Leistungs- und erfolgsbezogene Entgeltfindung (2003).

(stärker) nutzen sollten. Ein Mehrklassensystem wäre die Folge. Entsprechende Ansätze findet man ohnedies bereits indirekt im Fall von branchenspezifischen Entgeltregularien oder bei arbeitsrechtlichen Ansprüchen, die von der Unternehmensgröße abhängen. Ungeeignet dafür sind Ansprüche, die beispielsweise dem Gesundheitsschutz dienen. Für einen Großteil arbeitsrechtlicher Ansprüche (zB auch für den Bereich der wö-chentlichen Normalarbeitszeit) wären entsprechende Modelle aber durchaus diskutabel.

## 4. Fremdbestimmung oder Eigenbestimmung – Dilemma der Feststellbarkeit

Arbeitsrechtliche Schutzmechanismen werden vor allem damit begründet, dass Arbeitnehmer fremdbestimmte Arbeit verrichten. Dispositionen des Arbeitgebers (zB die Festlegung der Arbeitszeit) sollen nicht ausschließlich von seinem Willen abhängen. Insbesondere soll er nicht von Tag zu Tag oder von Woche zu Woche einseitig die Lage der Arbeitszeit verändern können. Umgekehrt will mitunter der Arbeitnehmer keine fixe Arbeitszeit, sondern eine seinen Bedürfnissen angepasste flexible Arbeitszeitgestaltung<sup>9</sup>. Soweit die freie Gestaltungsmöglichkeit des Arbeitnehmers gesichert erscheint, wird die Konstruktion als arbeitsrechtlich unverdächtig eingestuft. Ein typisches Beispiel hierfür bildet die gleitende Arbeitszeit<sup>10</sup>.

*« Umgekehrt will mitunter der Arbeitnehmer keine fixe Arbeitszeit, sondern eine seinen Bedürfnissen angepasste flexible Arbeitszeitgestaltung »*

Behält sich der Arbeitgeber die Gestaltung der Hauptpflichten aus dem Arbeitsverhältnis vor, zB das Ausmaß der wöchentlichen Arbeitszeit und damit letztlich auch das Entgelt, dann kommt man regelmäßig zu einer verpönten oder sittenwidrigen oder gesetzwidrigen Vertragsgestaltung wegen unredlicher Ausnützung der stärkeren wirtschaftlichen Verhandlungsposition des Arbeitgebers, wegen Überwälzung des typischen Unternehmerrisikos auf den Arbeitnehmer oder wegen Umgehung von arbeitsrechtlichen Schutzgesetzen<sup>11</sup>.

Entscheidend für die Rechtmäßigkeit der Konstruktion ist somit die Interessenslage. Überwiegt das Interesse des Arbeitnehmers an der Flexibilität der Arbeitsbedingungen wäre die Vertragsgestaltung zulässig. Die Eigenbestimmung des Arbeitnehmers darf aber nicht eine bloß scheinbare sein. Die Zulässigkeit oder Nichtzulässigkeit erfolgt derzeit üblicherweise im Nachhinein und im Rahmen eines strittigen Verfahrens (gerichtliche ex-post-Kontrolle). Zu überlegen wäre, ob nicht neue Regelungs- und Überprüfungsmodelle im Zuge der Vertragsgestaltung oder einer Vertragsänderung mehr Rechtsicherheit und Arbeitszufriedenheit bieten (ex-ante-Prüfung).

## 5. Günstigkeitsprinzip „in neuem Licht“

Das arbeitsrechtliche Günstigkeitsprinzip<sup>12</sup> bildet einen wesentlichen Regelungsmechanismus für das Verhältnis von Rechtsnormen unterschiedlicher Ebene. Es gilt als selbstverständlich, dass zum Beispiel das arbeitsvertragliche Entgelt (Istlohn) höher sein darf als der Mindestlohn nach dem Kollektivvertrag/Tarifvertrag. Gewisse Phänomene sind aber bisher im Zusammenhang mit dem Günstigkeitsprinzip – soweit ersichtlich – nicht diskutiert worden. Insbesondere einseitige Gestaltungsrechte des Dienstgebers werden in die Günstigkeitsdiskussion nicht einbezogen. Dabei wäre durchaus zu überlegen, warum nicht für den Arbeitnehmer zum Beispiel drei Stunden Arbeit auf Abruf günstiger sind als eine Stunde einer fixen Normalarbeitszeit.

1 - Vgl nur Löschnigg, *Arbeitsrecht*11 (2011) 172.

2 - S etwa Schaub/Koch/Linck (Hrsg), *Arbeitsrechts-Handbuch*14 (2011) § 29 Rn 1.

3 - Vgl für Österreich § 36 ArbVG; hierzu Strasser in Strasser/Jabornegg/Resch (Hrsg), *ArbVG-Kommentar* (Lo-sebl), § 36 Rz 16; für Deutschland Hromadka, *Das Recht der leitenden Angestellten* (1979); Meents, *Leitende Angestellte und ihre Sonderstellung im Gesetz*, DSIR 1995, 1353; Richardl, *Der Begriff des leitenden Angestellten*, *ArbuR* 1991, 33.

4 - Vgl §§ 1 Abs 2 Z 8 und 19b Abs 3 Z 3 AZG; hierzu zB Grillberger, *AZG*2 (2001) Rn 2.8. zu § 1; Schrank, *Arbeitszeitgesetz*2 (2012) 43.

5 - S etwa Wachter, *Wesensmerkmale der arbeitnehmerähnlichen Person* (1980).

6 - S zB Weiss (Hrsg), *Soziale Fragen im Wandel* (2012).

7 - *Allg zu beweglichen Systemen im Recht* schon Wilburg, *Entwicklung des beweglichen Systems im bürgerlichen Recht* (1950).

8 - Vgl Löschnigg, *Die Vereinbarung erfolgsabhängiger Entgelte*, *DRdA* 2000, 467; Felten, *Arbeitsrechtliche Grenzen ausschließlich erfolgsabhängigen Entgelts*, *ecolx* 2009, 510; Loritz, *Variable erfolgsbezogene Vergütungen der Mitarbeiter*, *AuA* 1997, 224; Wagner, *Ergebnisorientierte variable Vergütungen*, *BB* 1997, 150; Siebert, *Vollbeschäftigung durch Gewinnbeteiligung*, *RdA* 1987, 276; Resch (Hrsg), *Leistungs- und erfolgsbezogene Entgeltfindung* (2003).

« Arbeit und privater Bereich verschmelzen damit. Diese Privatsphäre bedarf gesonderter Schutzmechanismen. »

## 6. Ansprüche in Abhängigkeit vom Grad der Prekarität

Die obigen Überlegungen zum Günstigkeitsprinzip (s 5.) können allgemein auf die Wertungen zu prekären Arbeitsverhältnissen übertragen werden. Das bedeutet zum Einen, dass die Prekarität von Arbeitsverhältnissen ohnedies schon längst in unserer Gesellschafts- und Arbeitsordnung akzeptiert ist, dass aber versucht wird, mit den klassischen Mitteln des Arbeitsrechts die Prekarität als Form einer Umgehung rechtlich in den Griff zu bekommen. Sinnvoller –is einer adäquaten Reaktion auf die Rechtswirklichkeit, is der Hoffnungslosigkeit einer entsprechenden Rechtsdurchsetzung und is eines möglichen Wertewandels – wäre die Prekarität in ihren jeweiligen Formen – soweit es sich nicht um extreme Formen handelt – zu akzeptieren, aber daraus unterschiedliche Ansprüche abzuleiten. Dies könnte zum Beispiel bedeuten, dass ein Stundenlohn im Kollektivvertrag/Tarifvertrag umso höher angesetzt wird, je kürzer die Dauer des Arbeitsverhältnisses (Befristung) ist. Dies könnte aber auch bedeuten, dass ein Recht auf Abruf von Arbeit (durch den Arbeitgeber) durch ein Recht auf Abruf von Freizeit (durch den Arbeitnehmer)<sup>13</sup> ausgeglichen wird.

## 7. Verschränkung von Arbeit und Privatleben

Immer stärker verschmelzen Arbeit und private Neigungen und Interessen. Man denke nur an die Zurverfügungstellung von Computern an Jugendliche, die ihre Erfahrungen an ein Unternehmen weiterleiten, das die Computer zur Verfügung stellt. Spielfreude von Kindern wird für wirtschaftlich ausgerichtete Arbeit genutzt. Man denke aber auch an internetbasierte Kommunikations- und Interaktionsforen, deren Ergebnisse einem Auftraggeber/Arbeitgeber zugute kommen. Vor allem aber findet man immer stärker Arbeit in selbstgewählter Umgebung (Heimarbeit) mit eigenen Mitteln und unter Zuhilfenahme weiterer Personen. Arbeit und privater Bereich verschmelzen damit. Diese Privatsphäre bedarf gesonderter Schutzmechanismen. Daraus resultieren aber auch „soziale“ Ansprüche. Gemeint ist damit zum Beispiel ein Recht auf soziale Kontakte in regelmäßigen Abständen zu den Mitarbeitern und MitarbeiterInnen im Betrieb.

## 8. Sicherung von Arbeit durch Bildung

Vermehrt besteht ein Konnex zwischen Sicherung von Arbeit, das heißt arbeitsmarktpolitische Aspekten, und Bildung, das heißt bildungspolitischen Aspekten. Immer häufiger kommt es zu Formen einer Bildungskarenz oder einer Bildungsteilzeit. Dies bedeutet, dass der Arbeitnehmer mit dem Dienstgeber eine Aussetzung von Arbeitsleistung und Entgelt vereinbart und die öffentliche Hand einen Entgeltausfall durch spezielle Leistungen übernimmt. Der Bezug der Bildung zum Arbeitsplatz kann ein völlig unterschiedlicher sein. Es kann sich um Ausbildung handeln, die nur für den konkreten Arbeitsplatz von Bedeutung ist. Es kann sich aber auch um Bildung handeln, die einen bestimmten Bezug zum Beruf aufweist, die einen Bezug ganz allgemein zur nachgefragten Arbeit aufweist, oder um Bildung, die im weitesten Sinn als Allgemeinbildung verstanden werden kann. Wie weit der sozialpolitische Gesetzgeber hinsichtlich seiner Leistungen geht, ist regelmäßig eine Frage der Arbeitsmarktsituation im jeweiligen Land. Der bildungspolitische Ansatz bzw das bildungspolitische Ziel gerät vielfach aber völlig ins Hintertreffen. ■

9 - S zB Kandra, Arbeitszeitflexibilisierung (1999).

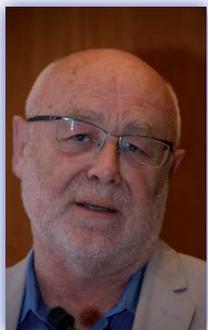
10 - S hierzu Neumann, Die gleitende Arbeitszeit, RdA 1971, 106; Schüren, Gleitzeitsysteme – Inhaltsschranken der Zeitsouveränität, ArbUR 1996, 381; Cerny, Die gleitende Arbeitszeit als Rechtsproblem, DRdA 1971, 183; Löschnigg, Probleme der AZG-Novelle BGBl I 1997/46, in FS Tomandl (1998), 239.

11 - In Österreich zB zum sog Bedarf-Konsens-Prinzip OGH 8.8.2002, 8 Oba 277/01w, DRdA 2002, 505; OGH 22.12.2004, 8 Oba 116/04y, DRdA 2005, 417 mit Bespr v Schwarz = RdW 2005, 759 mit Bespr v Gerhartl = ZAS 2006, 78 mit Bespr v Schrank; in Deutschland vgl BAG 15.2.2012, 10 AZR 111/11, DB 2012, 1212 = NZA 2012, 733; BAG 16.5.2012, 5 AZR 268/11, DB 2012, 2048 = NZA 2012, 974.

12 - S nur Firlei, Das Problem der Objektivierung des Günstigkeitsvergleichs im österreichischen und deutschen Arbeitsverfassungsrecht, DRdA 1981, 1; Adomeit, Das Günstigkeitsprinzip – neu verstanden, NJW 1984, 26; Krauss, Der bunte Korb der Günstigkeit, NZA 1996, 294; Schmidt, Das Günstigkeitsprinzip im Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrecht (1994); Wendeling-Schröder, Der Streit um das Günstigkeitsprinzip, Mitbestimmung 1996, Nr 11, 60.

13 - S auch schon Popp/Pausch/Hofbauer, Lebensqualität made in Austria, Gesellschaftliche, ökonomische und politische Rahmenbedingungen des Glücks (2010), 96.

Philippe Frémeaux,  
Editorialiste, Alternatives  
économiques



« *La protection sociale mise en œuvre dans l'après-guerre a donc continué à avancer sur son erre, sans réellement s'adapter à la nouvelle donne engendrée par le chômage de masse.* »

## Quel avenir pour la protection sociale ?

Pour réfléchir à l'avenir de la protection sociale, il faut tout d'abord revenir au passé et prendre la mesure des profondes transformations connues par l'Etat social au cours des dernières décennies.

Au-delà des différences qui séparent les systèmes de protection sociale européens, qui résultent de la spécificité des trajectoires socio-historiques propres à chaque pays, ils ont en commun de s'être développés dans un même contexte - le développement du salariat - et de poursuivre un même but - assurer la sécurité des travailleurs et de leur famille.

Cette sécurité, au moment où la Sécurité sociale est instituée dans la France d'après-guerre, résulte d'abord de la situation de plein emploi qui prévaut. Le plein emploi permet à quiconque cherche un travail d'accéder à un revenu régulier, dont le niveau et l'évolution sont garantis par des mécanismes légaux (SMIG qui deviendra SMIC ultérieurement), et conventionnels (conventions collectives assurant la répartition des gains de productivité entre profits et salaires). La protection sociale a, dans ce contexte, pour fonction d'assurer un revenu de remplacement à ceux qui, en raison de leur état de santé, ou de leur âge, sont hors d'état de travailler. Dans les premières années de la Sécurité sociale, les indemnités journalières représentent l'essentiel des dépenses de l'assurance-maladie, compte tenu du très faible développement du système de soins, et c'est pour cette raison que les retraités seront d'ailleurs dispensés d'avoir à cotiser à l'assurance-maladie. Quant aux dépenses de retraite, elles sont d'autant plus faibles que le système de répartition mis en place ne vaut que pour l'avenir pour les salariés jusque là non couverts. Surtout, l'espérance de vie moyenne des travailleurs manuels est alors bien inférieure à l'âge légal de départ à la retraite.

Le développement du chômage de masse, à compter du milieu des années 1970, va profondément changer la donne. Le ralentissement de la croissance va peser sur la dynamique des ressources alors que, paradoxalement, c'est au cours des années 1970 que les différents régimes mis en place à la Libération montent en puissance. Les personnes qui partent à la retraite sont désormais de plus en plus nombreuses à avoir cotisé suffisamment pour toucher une pension décente. Alors qu'une large partie des personnes âgées vivaient dans la misère dans les décennies cinquante et soixante, les nouveaux retraités vont progressivement voir leurs revenus se rapprocher de celui des actifs. Quand aux dépenses de santé, elles progressent rapidement, du fait du dynamisme de l'offre de soins. L'élévation du niveau culturel, la montée de l'hédonisme, aboutit parallèlement à développer la demande, la crainte de la fatalité cédant la place à la peur de la négligence. Au final, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB passe de 17 % en 1974 à 28 % au début des années 1980 ! Une progression spectaculaire que freineront les gouvernements suivants puisque le pourcentage tourne autour de 32 % dans la France de 2013.

La protection sociale mise en œuvre dans l'après-guerre a donc continué à avancer sur son erre, sans réellement s'adapter à la nouvelle donne engendrée par le chômage de masse. D'un côté, les prélèvements ont été accru pour accompagner la montée en puissance des dépenses de retraites et de santé, de l'autre, les nouveaux défis engendrés par le chômage de masse, et notamment la montée du chômage d'exclusion et de la pauvreté laborieuse, ont été pris en charge de manière insuffisante. L'ensemble des risques exclusion-chômage pèse ainsi nettement moins de 10 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale.

Rien de très étonnant, dans ces conditions, que se soit développé un double discours critique, alliant une dénonciation du coût excessif de la protection sociale qui pèserait sur le coût du travail

*« Toute la difficulté est de dégager de nouvelles ressources sans remettre en cause ce qui est acquis. Le risque est bien réel aujourd'hui qu'au nom de ces nouvelles priorités, on adopte des mesures qui aboutiront à redévelopper la pauvreté chez les personnes âgées, ou à accroître encore un peu plus les inégalités dans l'accès aux soins. »*

et donc sur l'emploi, et un constat d'inefficacité eu égard au but qu'elle est censée poursuivre au vu de la montée de la pauvreté. Ce discours est d'autant plus audible que l'exigence de compétitivité imposée par la mondialisation est devenue d'autant plus forte que l'Union européenne et la zone

euro demeurent des espaces où la régulation par la concurrence domine. Les prestations et le financement des régimes de protection sociale, notamment, demeure propre à chaque Etat-membre, ce qui crée un climat favorable au dumping social. La crise financière et ses conséquences n'ont fait, à ce point de vue, que révéler une situation structurelle préexistante.

Que dire sur ces bases ? Il faut tout d'abord accepter l'idée que les problèmes de financement de la protection sociale préexistaient aux difficultés nées de la crise financière et sont d'abord liées à son succès. La montée des dépenses de retraite résulte essentiellement de l'allongement de la durée de la vie. Quant aux dépenses de santé, elles progressent elles aussi sous l'effet de l'amélioration des soins. Reste que le caractère positif de ces évolutions n'interdit pas de débattre démocratiquement des choix à faire sachant que d'autres dépenses collectives doivent être également développées et qu'il y a une limite – même si elle demeure incertaine – à la montée des prélèvements obligatoires...

Le problème se pose dans des termes d'autant plus difficiles qu'il faut satisfaire de nouveaux besoins, à commencer par la dépendance. Enfin, face au chômage, et au risque inégal d'exposition selon le niveau de formation des personnes, il est essentiel d'agir pour développer l'employabilité de tous, ce qui passe par une lutte soutenue contre l'échec scolaire, en commençant par une meilleure prise en charge de la petite enfance, un changement dans les méthodes et un développement des moyens alloués à l'école primaire (maternelle et élémentaire). Toute la difficulté est de dégager de nouvelles ressources sans remettre en cause ce qui est acquis. Le risque est bien réel aujourd'hui qu'au nom de ces nouvelles priorités, on adopte des mesures qui aboutiront à redévelopper la pauvreté chez les personnes âgées, ou à accroître encore un peu plus les inégalités dans l'accès aux soins.

Enfin, on ne peut penser ces évolutions sans s'interroger sur les conditions dans lesquelles notre système économique va devoir s'adapter pour faire face aux risques environnementaux. La crise financière, et la nouvelle poussée de chômage qu'elle a engendré, fait espérer en un retour de la croissance : celle-ci n'est jamais autant désirable que lorsqu'elle a disparu. Il faut bien évidemment sortir par le haut de la crise de l'euro pour d'impérieuses raisons économiques, sociales et politiques. Mais il serait naïf d'imaginer pour autant que la solution à moyen/long terme aux questions que nous venons de poser pourrait venir d'un retour à une croissance forte et durable. La fascination exercée par le modèle allemand entretient cette illusion. Non seulement, ce modèle a ses limites, au vu du rapide développement de la pauvreté et des inégalités observé ces dernières années, mais il est en outre difficilement soutenable. Un modèle aussi dépendant des exportations n'est pas généralisable !

*« Notre défi est donc de penser de nouveaux compromis sociaux permettant de satisfaire de manière les besoins sociaux tout en préservant la compétitivité de l'économie européenne. Cette réorientation est nécessaire, elle est aussi souhaitable. »*

Notre défi est donc de penser de nouveaux compromis sociaux permettant de satisfaire de manière les besoins sociaux tout en préservant la compétitivité de l'économie européenne. Cette réorientation est nécessaire, elle est aussi souhaitable.

L'économie européenne est aujourd'hui, prise globalement, compétitive. Elle est en effet, en tant qu'ensemble, en situation d'excédent vis-à-vis du reste du monde, même si cet excédent résulte pour partie de la sous-consommation engendrée par la crise dans nombre de pays. Il n'en demeure pas moins que

*« ...il ne faut pas laisser s'instaurer l'idée que la protection sociale pourrait être seulement un coût. Elle concourt aujourd'hui comme hier à la cohésion de nos sociétés, à l'investissement des salariés dans leur travail. »*

ce qui nous menace est moins les périls externes que nos difficultés internes : la sortie de la crise de l'Euro passe par une réduction des écarts de compétitivité apparus ces dernières années dans la mesure où aucun mécanisme impliquant des transferts durables entre pays ne va être mis en œuvre à court moyen terme. Cet objectif doit cependant être atteint sans aggraver encore la situation des pays en difficulté et donc en mettant un terme aux politiques de dévaluation interne menées aujourd'hui qui se révèlent contreproductives aussi bien sur le plan de l'emploi que du contrôle de la dette, du fait de leur effet récessif. La responsabilité de la situation actuelle est partagée et il ne sert à rien d'accuser tel ou tel pays d'en être responsable. En revanche, l'Allemagne, du fait de son poids économique et de sa situation plus favorable, se doit d'assumer ses responsabilités. C'est d'ailleurs son intérêt bien compris, si elle veut éviter un éclatement de l'Europe.

Au-delà, il ne faut pas laisser s'instaurer l'idée que la protection sociale pourrait être seulement un coût. Elle concourt aujourd'hui comme hier à la cohésion de nos sociétés, à l'investissement des salariés dans leur travail. Il faut certes fixer des priorités, faire des choix, mais il faut aussi défendre l'idée que dans une société moderne, la qualité de la vie individuelle et collective repose sur l'accès de tous à des biens publics de qualité, et qu'il est donc légitime qu'une part considérable du PIB soit consacrée à leur production. Il est également essentiel de défendre l'idée qu'un haut niveau de protection sociale est compatible avec une croissance faible voire nulle. Les dépenses de protection sociale sont en effet constituées, dans leur quasi-totalité de revenus qui peuvent être indexés sur l'évolution du PIB : pensions de retraite, salaires et revenus des personnels de santé, etc.

Au final, les enjeux auxquels nous sommes confrontés sont moins économiques et techniques que sociaux, politiques et idéologiques. Il faut remettre dans sa boîte l'idéologie néo-libérale qui fait de la guerre de tous contre tous la norme de fonctionnement de la société et des relations entre nations, et de la croissance à tout prix la solution à tous nos problèmes. Il faut renouer avec l'idée que l'économie doit être d'abord au service du bien-être, de la cohésion sociale et fonctionne sur un mode qui assure un bon équilibre entre la nécessaire concurrence et la non moins nécessaire coopération entre acteurs, à tous les niveaux. Un rêve ? Non, car le vrai réalisme est là si nous voulons assurer un avenir soutenable à nos enfants et petits-enfants. ■

*« Au final, les enjeux auxquels nous sommes confrontés sont moins économiques et techniques que sociaux, politiques et idéologiques. »*



## Table des sigles et acronymes

<b>BCE</b>	Banque centrale européenne
<b>BDA</b>	Confédération des travailleurs allemands / Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber verbände
<b>BIT</b>	Bureau international du travail
<b>CECA</b>	Communauté européenne du charbon et de l'acier
<b>CEEP</b>	Centre européen des employeurs et entreprises
<b>CES/Etuc</b>	Confédération européenne des syndicats / European Trade Union Confederation
<b>CESE</b>	Comité économique et social européen
<b>Fed</b>	Réserve fédérale des États-Unis / Federal Reserve System
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>Ictu</b>	Congrès irlandais des syndicats / Irish Congress of Trade Unions
<b>Ipse</b>	Institut de la protection sociale européenne
<b>MOC</b>	Méthode ouverte de coordination
<b>OCDE</b>	Organisation européenne de coopération économique
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>DRV</b>	Assurance vieillesse et invalidité allemande / Deutsche Rentenversicherung
<b>SCO</b>	Société civile organisée
<b>SME</b>	Serpent monétaire européen
<b>Smic</b>	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UEAPME</b>	Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises/European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises
<b>UEM</b>	Union économique et monétaire

## Pressemitteilung

### 39. Ipse-Tagung München

#### Tagung zur Entwicklung und Förderung der sozialen Sicherung in Europa

**Gemeinsam mit der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bayern Süd führte das Institut de la protection sociale européenne (Ipsé, Paris und Brüssel) am 27. und 28. Juni 2013 seine diesjährige Jahrestagung in München durch. Insbesondere wegen des 50-jährigen Jubiläums des Elysée-Vertrags, der die engen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich begründete, fand die Tagung in den Konferenzsprachen Deutsch und Französisch in Deutschland statt.**

Unter dem Titel Andauernde Krise: „Akteure und Lösungsvorschläge“ referierten und diskutierten Teilnehmer aus Frankreich, Belgien, Irland, den Niederlanden, Österreich und Deutschland. Inhaltliche Schwerpunkte der Veranstaltung waren die Themenkomplexe „Andauernde Krise oder absehbares Ende?“, „Manche Länder haben scheinbar bessere Lösungen für die Krise.“, „Bürgerinitiativen und alternative Projekte als Beitrag des sozialen Dialogs“ und „Neue Arbeitsplätze, neue Anpassungen für eine soziale Sicherung“.

Vertreter der Sozialpartner, der Sozialversicherungsträger und der solidarischen Zusatzversicherer sowie aus der Wissenschaft und Politik erörterten die Herausforderungen für Staat, Gesellschaft, Arbeitgeber, Gewerkschaften und Sozialversicherungsträger in Zeiten des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in Europa. Vor dem Hintergrund der Struktur des sozialen Sicherungssystems insbesondere in Ländern wie Frankreich, wurde auch die Interdependenz zwischen den Basissicherungen und den zusätzlichen obligatorischen oder freiwilligen Sicherungen hervorgehoben. Die DRV Bayern Süd wies insbesondere auf die konkreten Herausforderungen für die gesetzliche Rentenversicherung als wichtigster Säule der Alterssicherung in Deutschland hin.

Näheres zur Ipsé finden Sie unter : [www.euroipse.org](http://www.euroipse.org)

und zur DRV Bayern Süd unter [www.deutsche-rente-bayernsued.de](http://www.deutsche-rente-bayernsued.de)

## Communiqué

### XXXIX<sup>ème</sup> Rencontre Ipse à Munich :

#### Rencontre sur le développement et la promotion de la protection sociale en Europe

En coopération avec la Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bayern Süd, l'Institut de la protection sociale européenne (Ipsé, Paris et Bruxelles) a organisé les 27 et 28 juin 2013 sa Rencontre annuelle à Munich. En raison notamment du cinquantenaire du Traité de l'Élysée, qui a fondé les relations étroites entre la France et l'Allemagne, la Rencontre s'est tenue en Allemagne, avec pour langues de travail l'allemand et le français.

« Face à une crise qui s'éternise : des acteurs, des propositions de solutions », tel a été le titre sur lequel les participants venant de France, de Belgique, des Pays-Bas, d'Irlande, d'Autriche et d'Allemagne se sont exprimés et ont débattu. Les thèmes centraux abordés lors de cet événement se sont organisés autour des problématiques suivantes : « Crise durable ou fin prévisible ? », « Certains pays semblent mieux se sortir de la crise. Dans quelles conditions ? », « Initiatives citoyennes et projets alternatifs comme contribution au dialogue social » et « De nouveaux emplois, des adaptations pour une protection sociale renouvelée ».

Des représentants des partenaires sociaux, des organismes de sécurité sociale et de protection sociale complémentaire solidaire, ainsi que des universitaires et des personnalités politiques ont débattu sur les défis auxquels doivent faire face l'Etat, la société, les employeurs, les syndicats et les organismes de protection sociale, dans une période de mutation économique et sociale en Europe. Compte tenu de la structure des systèmes de protection sociale, en particulier dans des pays comme la France, l'interdépendance entre les régimes de base et les assurances de personnes complémentaires obligatoires ou volontaires a également été soulignée. La DRV Bayern Süd a attiré une attention particulière sur les défis spécifiques pour l'assurance vieillesse légale, en tant que pilier du système de retraite le plus important en Allemagne.

Plus de détails concernant l'Ipsé sur : [www.euroipse.org](http://www.euroipse.org)

et la DRV Bayern Süd sur [www.deutsche-rente-bayernsued.de](http://www.deutsche-rente-bayernsued.de)