



Observatoire de  
l'administration  
publique  
ENAP

---

*Télescope*, novembre 1997, volume 4, numéro 3

## **Allemagne - De Bonn à Berlin: une administration publique en transition**

*Denis Bédard*

---

### **SOMMAIRE**

#### Introduction

1. Caractéristiques et évolution de l'administration publique
2. Les mesures de réforme des gouvernements locaux
3. Les mesures de réforme des gouvernements des *Länder*
4. Les mesures de réforme du gouvernement fédéral

#### Conclusion

#### STATISTIQUES DE BASE DE L'ALLEMAGNE

#### Annexe : La Sécurité sociale en Allemagne

#### Références

### **Introduction**

Avec la réunification, l'Allemagne est devenue le pays le plus important démographiquement, économiquement et politiquement de l'Europe de l'Ouest. Comme la plupart des autres pays développés, elle connaît un taux de chômage élevé et son économie traverse une période d'ajustements structurels difficiles. Le secteur public fait partie de ces difficultés et le but du présent *Télescope* est de présenter l'évolution qui est en cours et de montrer de quelle façon le gouvernement fédéral et les autres paliers du secteur public font face à la situation.

### **1. Caractéristiques et évolution de l'administration publique**

La structure et la tradition du secteur public ont été des éléments importants de stabilité et de continuité dans l'édification et l'évolution de l'Allemagne moderne et cela pour plusieurs raisons. D'abord, le secteur public incarne une conception de l'État qui lui fait jouer un rôle important dans le développement économique et social du pays. Ce développement vise à créer une économie dite de marché sociale, c'est-à-dire une économie qui veut tenir compte autant des besoins sociaux que privés et qui essaie de fonctionner par consensus grâce à un processus de négociations entre l'État, les groupes sociaux et les associations économiques sectorielles ou nationales.

Deuxièmement, l'Allemagne est un État fédéral qui respecte l'autonomie des gouvernements régionaux (*Länder*) et locaux ; troisièmement, la République fédérale allemande est non seulement un État de droit (*Rechtsstaat*), mais elle a hérité d'une forte tradition légale qui a toujours eu un impact important sur les orientations politiques et administratives du secteur public.

Enfin, le principe de la subsidiarité y est très développé, car la plupart des services publics sont rendus par des agences fédérales décentralisées ou par les gouvernements régionaux et locaux auxquels s'ajoute ce qu'on appelle le *troisième secteur* dont le rôle est très étendu (associations syndicales et professionnelles, organisations religieuses, institutions caritatives, Croix-Rouge, etc.).

À cause de ses caractéristiques juridiques et institutionnelles, on considère que le secteur public allemand a été porté à réagir lentement aux défis de rationaliser ses activités et de moderniser sa gestion. L'administration publique allemande est prudente et on ne peut s'attendre à ce qu'elle mette de l'avant un mouvement de réforme radicale comme l'a fait la Grande-Bretagne avec son programme Next Steps. Elle a plutôt tendance à privilégier un processus progressif d'évolution qui laisse libre cours aux initiatives régionales et locales.

L'Allemagne a eu dans les décennies qui ont suivi la fin de la guerre 1939-1945 une performance économique remarquable alimentée par la reconstruction du pays et la demande extérieure pour ses produits de haute valeur ajoutée. La croissance a ralenti au cours des années soixante-dix, mais les dépenses du secteur public ont continué d'augmenter. Avec l'arrivée au pouvoir du Chancelier Kohl en 1982, la priorité fut accordée à la nécessité de contrôler les dépenses publiques qui avaient atteint le niveau de 50 % du PIB. Probablement à cause des restrictions financières auxquelles elles ont eu à faire face, ce sont les autorités des gouvernements locaux qui ont été les premières, au milieu des années 1980, à vouloir innover dans leurs méthodes de gestion afin d'accroître l'efficacité de leurs administrations, la qualité des services et la satisfaction des bénéficiaires.

De tous les pays développés, le secteur public allemand a été finalement celui qui a eu à relever les défis les plus difficiles au cours des dernières années. En effet, quelques mois après la chute du mur, l'Allemagne devenait à nouveau en 1990 un pays unifié politiquement, économiquement et administrativement. De 1991 à 1996, les transferts publics nets au profit de l'Allemagne orientale ont été annuellement en moyenne de 124 milliards DM, (environ 100 milliards \$ CAN) soit environ 4,2 % du PIB de la partie occidentale, ce qui a entraîné une hausse des déficits budgétaires fédéraux et de la dette publique qui a doublé depuis 1990.

Au plan économique, le choc de la réunification fut de stimuler de façon importante la demande intérieure en 1990 et 1991. La demande intérieure s'est

toutefois ralentie en 1992 et après la récession de 1993, la reprise fut lente et le chômage a continué d'augmenter, dépassant la barre des 10 %. Le ralentissement actuel de la croissance confirme en fait ce que les analyses économiques avaient commencé à révéler depuis quelques années, à savoir l'existence de problèmes structurels qui ont affaibli la compétitivité allemande et qui handicapent fortement le potentiel de croissance économique. En septembre 1993, le gouvernement fédéral publia un important rapport sur la sauvegarde de l'Allemagne comme site économique. Les problèmes structurels énumérés étaient les suivants :

- les niveaux élevés de salaire et un fonctionnement rigide du marché du travail ;
- les niveaux élevés des cotisations d'assurance sociale et des prélèvements fiscaux ;
- l'insuffisance de l'innovation ;
- une réglementation trop poussée ;
- les subventions aux secteurs non compétitifs ;
- l'endettement public.

La publication du rapport visait à susciter une discussion sur les forces et les faiblesses économiques de l'Allemagne ainsi que sur les mesures nécessaires pour améliorer les perspectives de croissance. Sans remettre en cause le modèle de l'économie de marché sociale, ces mesures exigeaient néanmoins de repenser le rôle de l'État, de revoir les politiques sectorielles trop coûteuses ou inefficaces, de poursuivre la privatisation des entreprises publiques commencée au cours des années quatre-vingt et de libérer les entreprises privées des entraves à l'amélioration de leur compétitivité. C'est donc dans cette perspective que furent élaborées les politiques budgétaires et les mesures d'assainissement à compter de 1994. En janvier 1996, le Gouvernement fédéral rendait finalement public un programme détaillé d'actions intitulé « Programme pour accroître la croissance et l'emploi ».

En résumé, après une évolution relativement stable durant plusieurs décennies, l'Allemagne traverse depuis 1990 une période de bouleversements et de changements importants. Elle se trouve aujourd'hui devant le triple défi de continuer la construction de l'Europe, de solidifier les bases de sa croissance économique et d'assainir ses finances publiques. On a commencé à prendre de plus en plus de mesures pour moderniser le secteur gouvernemental, notamment au niveau local, et, comme on peut le constater, le processus de réforme prend maintenant de plus en plus de *momentum*.

## **2. Les mesures de réforme des gouvernements locaux**

Le secteur public local de l'Allemagne comprend trois niveaux d'autorité, à savoir le district (*Regierungsbezirk*), le comté (*Landkreis*) et la municipalité (*Gemeinde*). Les chefs de district sont nommés par les gouvernements des *Länder* et leurs

principales responsabilités sont de coordonner les politiques sectorielles au niveau régional et de servir d'intermédiaires entre le gouvernement du *Land* d'une part et les comtés et municipalités d'autre part. Les véritables gouvernements locaux sont les comtés et les municipalités dont les représentants sont élus. Les responsabilités de ces deux entités sont interreliées, d'autant plus que dans les grandes villes, elles ne forment qu'une seule administration. En principe, les municipalités s'occupent de tout ce qui n'est pas affecté à une autre autorité, tandis que les comtés s'occupent en général de l'administration de la voirie, de l'aide sociale, des services sociaux, de l'éducation secondaire et des adultes, des hôpitaux et des services de distribution de l'eau, de l'électricité et du gaz.

Le débat sur la réforme administrative a commencé au cours des années quatre-vingt lorsque les municipalités et les comtés se sentirent de plus en plus coincés entre les attentes des citoyens et les contraintes financières découlant de la politique fédérale de contrôle des dépenses publiques. Le mouvement fut initié par une agence d'expertise-conseil des pouvoirs publics locaux KGSt (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* de Cologne) qui fit la promotion d'un nouveau modèle de gestion appelé modèle de Tilburg et qui s'inspirait de l'expérience de modernisation de la ville des Pays-Bas qui porte ce nom. La stratégie proposée est d'accroître l'efficacité et la performance des services municipaux en laissant plus de liberté aux départements afin qu'ils développent leurs propres systèmes de gestion. La mise en application du modèle se traduit non seulement par un changement fondamental des méthodes de gestion, mais aussi par un changement de la structure organisationnelle et de la haute direction. Les principaux éléments du modèle sont :

- une structure organisationnelle de type commercial ;
- la décentralisation de la gestion des ressources humaines au niveau des départements ;
- l'adoption d'une comptabilité d'entreprise permettant d'identifier les produits et d'en calculer les coûts ;
- la définition de normes de qualité, accompagnée d'une plus grande attention aux besoins des bénéficiaires.

La mise en application des éléments du modèle demande sûrement beaucoup d'efforts d'analyse et de planification, surtout en ce qui concerne les mesures de qualité et de performance. La principale difficulté dans la préparation des plans de modernisation est de choisir entre la définition d'une approche visant l'ensemble d'un secteur ou d'une fonction horizontale comme la comptabilité, ou d'une approche plus partielle et progressive. Il semble néanmoins que sa simplicité générale l'a rendu très attrayant auprès des villes allemandes dont l'association estimait en 1994-1995 qu'environ 70 % des villes les plus grandes avaient introduit des éléments de réforme selon des stratégies qui leur étaient propres. On cite entre autres les cas des villes de Passau, Trèves, Heidelberg, Nuremberg, Cologne, Duisburg et Hanovre pour leurs efforts particuliers,

notamment pour ce qui est de la gestion du personnel, du système de contrôle budgétaire ou de l'attention portée aux citoyens. Globalement, on peut dire que les gouvernements locaux allemands sont entrés dans une phase décisive de modernisation de leur administration.

### **3. Les mesures de réforme des gouvernements des *Länder***

L'Allemagne, étant un État fédéral relativement décentralisé, les gouvernements des *Länder* jouent un rôle politique, administratif et économique important. Leurs domaines de responsabilité exclusifs sont l'éducation et la police, mais ils peuvent intervenir dans vingt-quatre domaines de responsabilité concurrentielle avec le gouvernement fédéral, dont la justice, la culture, la santé, les affaires économiques et sociales, la recherche ou l'aménagement du territoire. De plus, comme la plupart des lois et missions fédérales sont administrées par les *Länder*, ils interviennent finalement dans presque tous les secteurs de l'administration publique.

Les premières tentatives de modernisation de leurs administrations publiques remontent au début des années 1980. Les *Länder* avaient fait alors des efforts importants pour débureaucratiser les processus de gestion en commençant à simplifier les réglementations, notamment celles relatives aux investissements privés. Certains *Länder* introduisirent alors des clauses « sunset » pour forcer la révision automatique des nouvelles réglementations.

En plus de continuer la révision des normes et de la réglementation, l'offensive de modernisation des dernières années vise à toucher les autres aspects névralgiques de l'organisation et de la gestion gouvernementales. Les gouvernements des *Länder* ont presque tous procédé à la création de commissions mixtes, de comités ou de groupes de travail internes qui relèvent soit directement de la chancellerie (c'est-à-dire le bureau du Ministre-Président), soit du ministère de l'Intérieur en raison du rôle que ce dernier joue dans la coordination de l'administration gouvernementale sur le territoire.

L'objectif principal de ces projets de modernisation est d'abord d'améliorer la qualité, l'efficacité et la disponibilité des services à l'utilisateur, mais ils visent aussi de façon complémentaire à réduire les coûts et les dépenses publiques. Les principales préoccupations sont généralement les suivantes :

- l'analyse critique des activités et de l'organisation dans le but de rationaliser et de décentraliser l'administration ;
- l'analyse des procédures administratives pour les simplifier et les accélérer ;
- la révision des politiques du personnel et leur décentralisation auprès des unités opérationnelles ;
- le développement d'un nouveau cadre comptable pour mieux évaluer les coûts et les résultats ;

- la décentralisation de la responsabilité de la gestion budgétaire ;
- l'amélioration de l'utilisation de l'informatique et la diffusion des nouvelles technologies de communication.

Certains *Länder* ont décidé d'aller plus loin que la simple modernisation administrative en se donnant des objectifs de réforme en profondeur du secteur public. Il est intéressant à cet égard d'examiner de plus près la politique de réforme entreprise par la Bavière. Cette politique, approuvée en 1993, a été confiée à un groupe interministériel présidé par le ministre de la Chancellerie d'État et elle exprime la volonté du gouvernement bavarois de vouloir relever les défis économiques et sociaux que posent la réunification de l'Allemagne, la formation de l'Union Européenne et le processus de mondialisation des marchés.

La Bavière a une économie diversifiée et ouverte où les secteurs de haute technologie sont importants. Il est donc essentiel qu'elle demeure concurrentielle, ce qui implique autant le secteur public que le secteur privé. Et comme les autres sociétés occidentales, elle est devenue une économie de services qui doit supporter le poids d'une population vieillissante.

Face à ces défis, le gouvernement a pris conscience que son administration était trop réglementée, trop compliquée en termes de structure et trop coûteuse en termes d'utilisation du personnel. Les objectifs de la réforme se résument ainsi :

- avoir un État svelte, qui laisse le plus d'espace libre possible à l'économie ;
- rendre l'administration plus efficace, plus économique et plus proche du citoyen ;
- relier l'administration par un réseau de communication technique moderne ;
- diminuer les effectifs de 10 % à terme et avoir une politique visant à motiver et à responsabiliser le personnel.

Le groupe interministériel s'est donné un programme de travail à cinq volets :

- réforme des activités de l'État par réduction, suppression ou privatisation ;
- réforme de l'organisation par la révision des structures des ministères et des agences administratives en vue d'une simplification, concentration ou délégation ;
- déréglementation par une révision des procédures d'approbation des subventions et des concessions ainsi que par une décentralisation du contrôle budgétaire ;
- révision du droit de la fonction publique et des pensions ;
- réforme dite « interne » par le développement d'une identité corporative en vue d'accroître la motivation et l'innovation.

En mai 1996, le groupe présentait un rapport faisant état des mesures de réforme notamment la révision de la réglementation, la réduction et la simplification de 380 programmes de subventions, la révision des procédures de demandes de permis ou de recours administratifs et l'introduction de la technique des budgets globaux pour les ministères. Parmi les projets en préparation figurent une réforme organisationnelle de l'administration des soins de santé, l'analyse des responsabilités et de l'organisation des ministères, le développement des technologies d'information et de communication, de même que la mise en application d'un « accord » sur l'environnement avec les entreprises bavaroises afin de remplacer la réglementation par une vérification de type « audit ».

Il est également intéressant de souligner que la Bavière s'engage dans la réforme du secteur public alors qu'elle est encore dans une très bonne situation financière : elle ne connaît pas de déficit courant et son taux d'endettement est le plus faible des *Länder* de l'Ouest.

Enfin, la politique de réforme est accompagnée d'un autre programme qui est appelé « Offensive pour l'avenir de la Bavière » et qui dispose d'un fonds de 5,4 milliards DM provenant de la privatisation des participations gouvernementales dans les entreprises publiques. Ce fonds permet de financer des projets d'investissements dans les domaines de la recherche, d'aide à l'innovation, de la création d'emploi, de la culture, de l'environnement et des services sociaux. Cette « offensive » crée un contexte qui est très favorable à la poursuite de la politique de réforme.

Ce bref survol des initiatives prises par les *Länder* montre que le secteur public régional s'est mis progressivement à l'heure de la modernisation. Dans cette évolution, on cherche à privilégier le service aux citoyens, sans nécessairement faire une remise en cause importante du rôle de l'État. Le poids des contraintes financières va toutefois continuer à questionner les méthodes de gestion, les structures et à gruger les activités gouvernementales.

#### **4. Les mesures de réforme du gouvernement fédéral**

Comme il a été mentionné au point 1, l'Allemagne a hérité des années quatre-vingt un ensemble de problèmes structurels qui l'empêche de réaliser son potentiel de croissance économique. Les obstacles sont liés aux impôts et charges sociales trop élevés, au fonctionnement rigide du marché du travail, de même qu'aux subventions industrielles trop importantes qui bloquent l'évolution des secteurs non compétitifs.

Depuis l'accord de Maastricht, le gouvernement fédéral a régulièrement réaffirmé son intention de respecter les critères fixés pour l'introduction de la monnaie unique en 1999, à savoir un déficit budgétaire de 3 % et un endettement de 60 % pour le secteur public total. Pour y parvenir, il s'est fixé comme objectif de

ramener le ratio des dépenses publiques sur le PIB de 50 % à 46 %, soit le niveau de 1989, et de diminuer les charges sociales sur les salaires de 41 % à 40 %, tout en éliminant le déficit de la sécurité sociale.

Pour réaliser ses objectifs, le gouvernement a adopté en 1993 et 1994 un programme d'assainissement budgétaire qui visait à réaliser des économies de 28,5 milliards DM. Le plan financier prévoyait faire passer le déficit en pourcentage du PIB de 3,3 % en 1993 à 2,3 % en 1995. Les résultats à la fin de 1994 ont été meilleurs que prévus (déficit de 2,5 % au lieu de 2,9 %), mais le ralentissement économique imprévu de 1995 a bouleversé le scénario et le déficit a remonté à 3,5 % du PIB. Le dérapage fut principalement causé par un trou de plus de 13 milliards DM à la sécurité sociale.

Face à la faiblesse de la croissance économique, le gouvernement annonça en janvier 1996 un programme en 50 points pour accroître la croissance et l'emploi, dont entre autres une réforme de la taxation des entreprises, une réforme du système de pension et différentes mesures légales pour assouplir les règles de fonctionnement du marché du travail. Sur le plan strictement budgétaire, l'impact des nouvelles mesures de restriction serait de 50 milliards DM en 1997, dont la moitié pour le gouvernement fédéral lui-même. L'objectif pour 1997 était alors d'avoir un déficit de 2,5 % du PIB. À l'automne 1996, le budget connut un nouveau dérapage de 18 milliards DM, dû principalement à une mauvaise prévision des revenus et qui devra être compensé par un gel supplémentaire des dépenses fédérales en 1997. La bataille de Maastricht n'est donc pas encore gagnée et les résultats de l'année en cours seront à cet égard déterminants.

Il faut retenir deux choses de l'évolution budgétaire des dernières années. Comme les revenus sont très sensibles à l'évolution conjoncturelle alors que les dépenses exercent une pression constante à la hausse, le respect des critères de Maastricht exigera que les budgets soient en surplus en période d'expansion de façon à absorber le choc des périodes de ralentissement ou de récession. Deuxièmement, pour régler un problème budgétaire structurel, il faut modifier la dynamique des programmes de façon permanente, ce qui est évidemment difficile, surtout dans le cas de la sécurité sociale. (On trouvera en annexe certaines informations à ce sujet).

En ce qui concerne la modernisation administrative proprement dite, le gouvernement de coalition du chancelier Kohl s'est donné comme un des objectifs de la période de la législature en cours de rendre l'État plus fonctionnel, moins bureaucratique et plus efficace. À cette fin, le Conseil des ministres a créé en juillet 1995 un Comité consultatif pour l'allégement de l'État. Le Comité a été constitué par le ministre de l'Intérieur et il comprend 18 membres venant du milieu universitaire, des gouvernements des *Länder*, des municipalités, du secteur privé, des syndicats, des différents partis ainsi que du gouvernement fédéral.

De par sa composition, le Conseil va refléter les préoccupations de l'ensemble du secteur public. Son mandat n'est pas de refaire des analyses ou des études, mais de procéder à la réalisation des propositions qui sont déjà le résultat des différentes démarches faites dans les ministères et groupes de travail. Le Conseil proposera également, s'il y a lieu, de nouvelles initiatives d'action dans les secteurs administratifs non encore couverts.

Depuis sa constitution, le Conseil a proposé la mise en application d'un certain nombre de recommandations dans les domaines suivants :

- une évaluation serrée de tout nouveau projet de loi et la création d'un bureau de révision légale avec le pouvoir de suspendre des articles de loi dont la nécessité ne serait pas démontrée de façon satisfaisante ;
- la mise en application du principe de la subsidiarité non seulement entre l'Union européenne et les pays membres, mais également à l'intérieur des pays ;
- la réduction au minimum du financement conjoint ;
- avant leur déménagement à Berlin, l'évaluation des activités et fonctions des ministères fédéraux afin de déterminer lesquelles doivent être maintenues et comment elles devraient être exercées à la lumière d'une grille de critères rationnels comprenant le principe de la nécessité, de la proportionnalité, de la capacité financière ou du principe de la subsidiarité ;
- l'évaluation des agences fédérales afin de vérifier les possibilités de fusion ou de privatisation ;
- l'optimisation des procédures administratives par l'utilisation des technologies d'information ;
- l'accélération des procédures de planification et d'autorisation des investissements ;
- la réforme de la gestion budgétaire afin de donner plus d'autonomie et de flexibilité.

Comme on peut le constater, les préoccupations du Conseil pour l'allégement de l'État touchent des cibles incontournables de tout projet de réforme. Ce qu'il faut surtout souligner, c'est que le gouvernement fédéral s'est donné une structure pour accélérer la mise en application d'un processus de réforme à l'intérieur de sa propre administration et pour également jouer un rôle de leadership pour l'ensemble du secteur public. Le Conseil a assumé ce rôle en organisant en février 1997 à Düsseldorf un congrès sur l'allégement de l'État, en prenant comme thème « vers une administration orientée vers le futur ».

## **Conclusion**

Comme on peut le constater, le secteur public allemand est en transition et le présent rapport essaye de décrire les principales orientations de réforme que poursuivent les autorités gouvernementales à tous les niveaux. Le défi est

d'autant plus difficile que le pays n'a pas encore fini d'absorber le coût économique et social de la réunification. Le déménagement des ministères fédéraux de Bonn à Berlin devient dans ce contexte une étape symbolique avant d'affronter le 21<sup>ème</sup> siècle.

Comment évoluera le secteur public allemand au cours des prochaines années ? On peut imaginer un scénario pessimiste dominé par les conséquences du réajustement structurel qu'il faudra faire pour réduire le taux de chômage, c'est-à-dire une baisse du coût relatif de la main-d'oeuvre entraînant une stagnation des revenus. Le risque serait alors d'avoir une croissance des revenus fiscaux trop faible par rapport à la croissance des dépenses, ce qui obligerait les gouvernements à couper les dépenses d'une façon beaucoup plus importante que prévue. On peut également imaginer un scénario plus optimiste basé sur une croissance de la productivité qui permettra à l'économie allemande de devenir plus concurrentielle et d'absorber graduellement le chômage structurel actuel. Ce scénario serait possible si l'ensemble du secteur public pouvait poursuivre la même stratégie que celle poursuivie par le gouvernement de la Bavière qui procède à une réforme de son administration tout en réalisant un programme d'investissements pour accroître les avantages comparatifs de son économie.

Il est facile de dire que la réalité se situera entre ces deux scénarios et l'évolution des derniers mois montre que la situation financière du secteur public restera très sensible à l'évolution conjoncturelle. Les gouvernements auront donc à réajuster encore leur politique et à prendre des mesures supplémentaires pour corriger la dynamique des programmes, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la sécurité du revenu. La réforme de ces secteurs n'est pas terminée.

Enfin, la langue allemande qui n'est pas sans souplesse linguistique subit les effets de la politique budgétaire d'austérité comme le rapportait le bulletin « Cette semaine en Allemagne » dans son numéro du 20 décembre 1996 : la Société pour la Langue allemande a choisi le mot « Sparpaket » comme le mot de l'année en 1996. Il signifie littéralement « paquet d'économies ». Plus d'un politicien, ici comme là-bas, inventeraient volontiers de nouveaux mots si cela pouvait résoudre des problèmes. La réalité est par contre plus têtue. À quand le « Reformpaket » ?

---

## STATISTIQUES DE BASE DE L'ALLEMAGNE

LE PAYS			
Superficie totale	357,0	Villes principales	(milliers)

(milliers de km)		juin 1994	d'habitants)
Superficie agricole (milliers de km)	195,3	Berlin	3 478
		Hambourg	1 704
Superficie des forêts (milliers de km)	104,2	Munich	1 251
		Cologne	963
		Francfort	656

#### LA POPULATION

Population (milliers), fin 1994	81 539	Population active (milliers), 1996	38 386
Densité au km	228	Population active occupée (milliers),	34 465
Accroissement naturel net (milliers), 1994	-115	1996, dont :	
Migration nette (milliers), 1994	329	Agriculture, sylviculture et pêche	965 11
		Industrie (y compris la construction)	938
		Services privés	14 351

#### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 1996 (milliards de DM)	3 541	Origine du PIB en 1996	(en %)
Produit intérieur brut par habitant, 1996		Agriculture, sylviculture et pêche	1,0
(\$ des EU)	27 618	Industrie (y compris la construction)	32,3
		Services	66,7

#### L'ÉTAT

Consommation publique, 1996		Composition du Parlement fédéral :	Sièges
--------------------------------	--	---------------------------------------	--------

(pourcentage du PIB)	19,6	Parti socialiste démocrate (SPD)	252
Recettes courantes du secteur public, 1996		Union chrétienne démocratique (CDU)	244
(pourcentage du PIB)	45,2	Union chrétienne socialiste (CSU)	50
Dette publique, fin 1996 (pourcentage des recettes courantes du secteur public)	143,4	Parti libéral démocrate (FDP)	47
		PSD	30
		Dernières élections générales :	octobre 1994
		Prochaines élections générales :	1998

#### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportation de biens et services		Importation de biens et services	
(en % du PIB, 1996)	24,3	(en % du PIB, 1996)	23,0
Principaux produits exportés en 1996		Principaux produits importés en 1996	
(en % des exportations totales de marchandises) :		(en % des importations totales de marchandises) :	
Produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche		Produits alimentaires	9,9
	1,1	Matières premières et produits semi-finis	14,3
Matières premières et produits finis	22,4	Produits finis, dont :	68,2
Produits alimentaires manufacturés et tabac	4,3	Produits primaires	11,4
Autres biens de consommation	10,9	Produits finis	56,8

manufacturés			
Biens d'équipement	56,8	Importations diverses	7,7
Exportations diverses	4,5		
Total	100,0	Total	100,0

#### LA MONNAIE

Unité : Deutschemark	Nombre d'unités monétaires par \$ EU :	
	Année 1996	1,505
	Juin 1997	1,726

---

Source : OCDE, Études économiques de l'Allemagne 1997.

---

## Annexe

### La Sécurité sociale en Allemagne

#### 1. Caractéristiques générales

Parmi les pays développés, le système allemand de sécurité sociale comprend une des gammes les plus complètes de programmes de compensation de revenu et de couverture de soins de santé. Sans entrer dans le détail de ces programmes, signalons les différences suivantes par rapport à ceux en vigueur au Canada :

- les indemnités d'assurance-chômage peuvent durer jusqu'à 32 mois et elles sont suivies d'indemnités d'assistance-chômage de durée indéterminée, ces dernières étant financées par les recettes fiscales générales ;
- l'aide sociale est administrée et financée par les communes ;
- la perte de salaire causée par la maladie est compensée par l'employeur durant les six premières semaines et prise en charge par la suite par l'assurance-maladie pour 78 semaines ;
- les soins de santé sont financés par un système d'assurance obligatoire pour 90 % de la population (plus de 1 200 caisses d'assurance privées et publique) ; les cotisations sont ajustées annuellement et le système

- couvre les soins médicaux et hospitaliers, les soins dentaires et les médicaments ;
- les pensions de vieillesse sont assumées à 85 % par un régime public de retraite financé par cotisation selon le principe de répartition (c'est-à-dire sans capitalisation) ; le gouvernement fédéral contribue également pour environ 20 % du coût du régime tandis que les pensions des fonctionnaires sont payées à même le budget de l'État.

Le système allemand de sécurité sociale est devenu au fil des ans très dispendieux. Ainsi, de 1970 à 1980, le rapport des dépenses de sécurité sociale au PIB était passé de 29,5 % à 32,6 %. Il fut graduellement ramené à 29,5 % en 1990, mais à partir de 1991, les besoins découlant de la réunification ont fait croître les dépenses d'environ 6 % annuellement, ce qui a causé des déficits des caisses d'assurance-maladie et d'assurance-retraite. Le budget social total était rendu à 33,3 % en 1994. La présente annexe résume les enjeux et les mesures prises depuis la fin des années 70 pour contrôler et ensuite réformer les secteurs de la santé et des pensions.

## **2. Le système de soins de santé**

Devant la croissance des dépenses de santé, le gouvernement fédéral a tout d'abord essayé à la fin des années 70 une stratégie de concertation, en mettant en place un processus appelé « action concertée » qui prévoyait une réunion semestrielle des principaux intervenants du secteur de la santé afin de déterminer des lignes directrices relativement au fonctionnement du système, notamment des objectifs de dépense. Cette approche non coercitive a été complétée par des mesures de contrôle budgétaire plus explicites au cours des années 80 et selon les estimés faits, elle aurait permis de réduire la tendance des dépenses d'environ 17 % entre 1977 et 1987.

Malgré ce résultat, le contrôle budgétaire n'a été que partiellement efficace, car il n'y avait aucun mécanisme formel pour forcer le respect des objectifs fixés. Il a donc fallu continuer d'augmenter les cotisations (par exemple 12,2 % en 1992) avec de fortes variations entre les différentes caisses d'assurance. En 1993, le gouvernement fédéral procéda à une nouvelle réforme en généralisant la technique du budget global à tous les secteurs de soins et en donnant la priorité au développement des soins préventifs et des soins ambulatoires. Cette réforme fut introduite par une loi spéciale (Loi structurelle en matière de santé publique) qui prévoyait également la mise en place d'un mécanisme pour le contrôle du nombre de médecins et l'introduction d'un nouveau système budgétaire pour les hôpitaux, système basé sur les types de diagnostic plutôt que sur les per diem. Enfin, il y aura dorénavant un système de péréquation entre les différentes caisses d'assurance en tenant compte de quatre facteurs d'ajustement : la base de revenus, l'âge, le sexe et le nombre de dépendants.

Un dernier élément fut introduit en 1995 afin de palier au fardeau financier grandissant des soins de longue durée pour personnes âgées, à savoir une assurance-soins couverte par l'assurance-maladie obligatoire et financée par un prélèvement de 1,7 % sur la masse salariale cotisable. Les bénéficiaires peuvent recevoir des soins à domicile, selon différents niveaux de besoins, ou des soins en établissements.

Un des avantages important du système de santé allemand est de pouvoir ajuster le niveau de son financement à la progression des dépenses. Mais pour que cet avantage ne devienne pas un inconvénient, il faut mettre en place les mécanismes nécessaires pour que les intervenants professionnels acceptent de participer au contrôle quantitatif des soins offerts et ainsi de minimiser les coûts tout en répondant aux besoins de la population. C'est un défi difficile et l'expérience des vingt dernières années montre que la réforme du système de santé est un processus permanent en raison du changement continu des conditions d'offre et de demande des soins de santé.

### **3. Le système public de retraite**

Le système public de sécurité sociale supporte 85 % des pensions de retraite en Allemagne. Il est financé par une contribution de 20,3 % payée conjointement par les employés et les employeurs et le système n'accumule aucune capitalisation. L'âge normal de la retraite est de 65 ans et le niveau maximum de pension est de 70 % du revenu au moment de la retraite. Les assurés sont éligibles à la retraite à l'âge de 63 ans s'ils sont réputés avoir contribué durant 35 ans. Sous certaines conditions, les femmes, les chômeurs et les personnes souffrant d'incapacité peuvent prendre leur retraite à compter de 60 ans. Au cours des dernières années, la moitié des retraités ont bénéficié d'une retraite anticipée.

Il y a eu en 1992 une réforme du régime pour réduire les charges financières découlant du vieillissement de la population. Ainsi, l'âge de départ pour les femmes sera graduellement augmenté à 65 ans d'ici l'an 2001 et la retraite anticipée pour ceux qui étaient éligibles à 60 ans passera à 63 ans avec réduction actuarielle de 0,3 par mois. Enfin, les pensions ont été indexées sur les salaires nets au lieu des salaires bruts (alors qu'au Canada, le régime de rente est indexé à l'inflation).

Le ministre fédéral du Travail a rendu public au début de 1997 de nouvelles mesures supplémentaires pour essayer de maintenir le taux de contribution en bas de 20 % pour les vingt prochaines années. La première proposition est de réduire le maximum de la pension de 70 à 64 % du revenu admissible tandis que le gouvernement fédéral ferait une contribution annuelle de 15 milliards DM. Le Ministre a aussi proposé de créer un « fonds familial » afin de permettre aux parents qui restent à la maison pour élever leurs enfants d'accumuler des bénéfices de retraite pour une période de trois ans après la naissance d'un

enfant. Ce fonds serait financé par le gouvernement fédéral au coût de 16,5 milliards DM par année au cours de la première décennie.

Les nouvelles propositions n'ont pas encore fait l'objet de législation et elles montrent le dilemme du gouvernement de vouloir réduire les coûts tout en voulant améliorer l'équité sociale, notamment pour les femmes. Il est important également de souligner que le fait de ne pas capitaliser le coût actuariel des engagements courants constitue pour l'État allemand une dette publique cachée qui est énorme. Le critère de 60 % du niveau de la dette décidé dans le cadre du Traité de Maastricht est donc très incomplet quand on le compare au niveau d'endettement du secteur public canadien où la plus grande partie des régimes de pensions sont capitalisés à l'exception du régime de rente du Canada et du Québec qui équivalent à moins de 50 % des engagements du régime public allemand.

---

## Références

1. Allemagne, Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, 1992. Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne. Bonn, p. 141.
2. Allemagne, Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, 1993. Rapport du Gouvernement fédéral sur la sauvegarde du site Allemagne à l'avenir, résumé. Bonn, p. 39.
3. Barlow, John et Röber, Manfred, 1996. « Steering not rowing - coordination and control in the management of public services in Britain and in Germany », *International Journal of Public Management*, vol. 9, numéros 5-6, pp. 73-89.
4. Bavière, Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten, Dr Edmund Stoiber, 1994 et 1996, *Offensive Zukunft Bayern*, Munich, p. 122.
5. Benz, Arthur et Goetz, Klaus H., 1996, *A New german public sector ? Reform, adaptation and stability*, Darmouth (England), Darmouth Publishing Co., 199 p.
6. Bois, Pierre-André, 1971. *Les institutions allemandes*, Paris, Presses universitaires de France, 48 p.
7. Hanisch, Rudolf, 1996, « La réforme de l'administration publique dans l'État de Bavière », *Europe-Amérique: la réforme de l'État*, Actes du colloque tenu le 17 octobre 1996 à Québec, École nationale d'administration publique, Observatoire d'administration publique, p. 56.
8. Horstkotte, Hermann, 1993, *Les bases économiques de la sécurité sociale en Allemagne*, Bonn, Inter Nationes, p. 20.

9. Kaiser, Karl-Christian, 1995, « Frischer Wind in den Amtsstuben », Die Zeit, numéro 17, 21 avril 1995, pp. 33-37.
10. Klages, Helmut et Löffler, Elke, 1995, « La modernisation de l'administration en Allemagne : une grande amélioration de la qualité à petit pas », Revue internationale de science administrative, vol. 61, numéro 3, pp. 431-441.
11. OCDE, 1993, 1994, 1995-1996 et 1997, Études économiques de l'OCDE, Allemagne, Paris, Service des publications OCDE.
12. Ridley F.F., 1979, Government and administration in Western Europe, New-York, St. Martin's Press.
13. Scholz, Dr Rupert, 1997, Der Sachverständigenrat « Schlanker Staat » - Auftrag und Perspektiven,
14. United States, General Accounting Office, 1993, German health reforms, new cost control initiatives,