

« Congrès AFSP Paris 2013 »
ST n°8 : Impôt et politiques publiques
La fiscalisation du financement des assurances sociales et ses conséquences
sur la gestion paritaire en France et en Allemagne

LARTIGOT-HERVIER Louise
Centre d'Etudes Européennes & Centre de Sociologie des Organisations – Sciences Po
louisehervier@hotmail.com

Première version – merci de ne pas citer

Résumé :

Historiquement, des choix politiques ont confié le financement et la gestion des assurances sociales bismarckiennes aux bénéficiaires de celles-ci. En France et en Allemagne, la mise en place de ces systèmes de protection sociale s'est donc appuyée sur la logique suivante : ceux qui financent gèrent. Les représentants patronaux et syndicaux allemands et français s'accordaient alors sur l'éviction de l'Etat de ces secteurs. Cette logique a largement perduré jusque dans les années 1990.

Dans le contexte du tournant néo-libéral, ce compromis historique et néo-corporatiste s'est rompu en France et en Allemagne, permettant à l'Etat d'introduire une fiscalisation croissante du financement. Le paritarisme a dès lors été remis en cause permettant aux Etats allemand et français de récupérer la main sur ces secteurs.

Ce choix politique est lourd d'implications : renforcement des pouvoirs de l'Etat (législatif mais surtout exécutif) aux niveaux du financement, de la gestion et des décisions. Le choix politique recoupe aussi un choix social : le monde du travail et ses représentants traditionnels (syndicats et patronat) n'apparaissent plus comme les référents légitimes des assurances sociales. Par ailleurs, l'influence du patronat en fait aussi un choix économique : il faut baisser les « charges sociales » pour favoriser la compétitivité des entreprises.

Cette évolution nous informe sur les transformations de l'action publique : contrairement à ce qu'on observe dans de nombreux secteurs, l'Etat ne s'est pas désengagé des assurances sociales. Il y a renforcé ses prérogatives et s'est notamment servi du recours à la fiscalisation pour contourner les *veto players*.

Mots-clés :

Fiscalisation des assurances sociales ; comparaison France – Allemagne ; légitimité des partenaires sociaux ; *veto players* ; transformation de l'Etat.

Introduction

Les systèmes de protection sociale conservateurs-corporatistes ou bismarckiens (Esping-Andersen 1990) sont notamment caractérisés par le fait d'être financés par des cotisations sociales (et non par l'impôt) et d'être gérés par les représentants des salariés et des employeurs (et non par l'Etat). Or depuis les années 1990, ces deux caractéristiques fondamentales ont été transformées en France et en Allemagne, deux pays où les partenaires sociaux étaient par ailleurs considérés comme des *veto players* (Tsebelis 2002 ; Bonoli et Palier 1996 ; Ebbinghaus in 2010 ; Palier 1999 ; Streeck et Trampusch 2005).

Cette contribution s'attache spécifiquement à l'analyse de ce lien structurant entre le mode de financement et les modes de gestion et de décision. Nous verrons que le financement par

l'impôt a été activement rejeté par certains acteurs au moment de la mise en place des assurances sociales à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e en France et en Allemagne. En raison de leurs oppositions et d'une dépendance au sentier à l'égard des premières formes de prévoyance qui préexistaient, la solution du financement par cotisations sociales a été adoptée. En conséquence, les représentants des assurés et des employeurs ont revendiqué la gestion de ces dispositifs, au motif que ceux qui payent doivent gérer : les droits gestionnaires doivent revenir à ceux qui financent. Les partenaires sociaux étaient de ce point de vue d'accord sur le fait que l'Etat devait être évincé du financement et de la gestion : c'est ce que nous avons qualifié de « consensus paritaire » (Lartigot-Hervier 2012). Or nous mettrons en évidence que les années 1990 ont entamé le processus exactement inverse : dans le cadre d'un nouveau contexte et d'un nouveau paradigme, la fiscalisation du financement, d'abord introduite à la marge, a pris une importance croissante. En conséquence, l'Etat a utilisé cette évolution pour délégitimer la gestion paritaire et dessaisir les partenaires sociaux de leurs droits gestionnaires, introduisant finalement des changements majeurs dans les systèmes bismarckiens. Ces transformations s'expliquent entre autres par la rupture du « consensus paritaire » : dans les deux pays, les partenaires sociaux ne s'accordent plus sur le fait qu'il faille évincer l'Etat du financement et de la gestion des assurances sociales.

Notre contribution s'articule donc autour de ces deux séquences symétriques : premièrement, la construction des assurances sociales autour de la logique financement par cotisations sociales – gestion et décision par les partenaires sociaux, logique prévaut jusque dans les années 1990 ; deuxièmement, la « déconstruction » de cette logique à partir de la fin du XX^e siècle, avec la fiscalisation progressive du financement et le renforcement continu de l'Etat aux niveaux gestionnaire et décisionnaire.

D'un point de vue méthodologique, cette analyse s'appuie sur une recherche doctorale en science politique, s'attachant à comprendre comment des acteurs réputés *veto players* ont laissé advenir des réformes qui les affaiblissent dans les secteurs des assurances maladie et chômage, en France et en Allemagne. Cette recherche s'appuyait sur des méthodes qualitatives : entretiens avec des acteurs étatiques et paritaires, analyse d'archives, de presse et de littérature grise.

I. Construction des assurances sociales : exclure le financement par l'impôt et la gestion par l'Etat

Dans un premier temps, nous allons revenir sur la logique sous-jacente des assurances sociales françaises et allemandes concernant leur financement et leur gestion et mettre en évidence que le renoncement au financement par l'impôt a conduit à l'éviction de l'Etat. Cela nous permettra dans un second temps de mettre en relief le processus inverse depuis deux décennies : le recours croissant à l'impôt dans le financement global des assurances sociales a renforcé l'Etat et conduit à l'éviction des partenaires sociaux.

1.1. Le cas allemand : la Selbstverwaltung et l'harmonie sociale

Pourquoi avoir construit les assurances sociales allemandes selon une organisation corporatiste ? C'est en raison de l'importance primordiale de l'industrialisation du travail dans la société allemande du XIX^e siècle que les assurances s'organisent sur la base du métier (*Beruf*) et non sur la base de l'état des individus ; cette référence au métier pour l'organisation se traduit par la création des *Berufsgenossenschaften*. Bismarck y voyait aussi un moyen de combattre les mouvements ouvriers grandissants (Abelshausen 1996, 126 ; Alber 1986, 5 ; Hassenteufel 1997, 65 ; Hentschel 1989, 795 ; Kott 1995, 98 ; Merrien 1990, 51 ; Nullmeier et Rüb 1993, 18 ; Reidegeld 1996 ; Wehler 1985, 133, 2003, 136). En outre, la gestion corporatiste devait être source d'harmonie sociale : « La *Selbstverwaltung* n'a pas de vocation démocratique mais participe à la constitution d'une harmonie dans le cadre idéalisé de la

communauté de métier » (Kott 1996, 45), au travers de la *Selbstverwaltung*, gestion partagée entre les employés et les employeurs. La politique sociale allemande, à travers son mode de gestion, doit alors permettre de surmonter les conflits sociaux et atteindre la paix ou l'harmonie sociale en forçant la confrontation des intérêts du capital et du travail (Catrice-Lorey 1995, 65 ; Kott 1995, 211).

En effet, dès le départ, durant le *Kaiserreich*, la gestion paritaire des caisses sociales doit permettre de surmonter les conflits entre le capital et le travail. Elle est vue comme un instrument d'intégration et d'institution du syndicalisme ouvrier. C'est pourquoi les deux premières assurances (maladie et accident) sont organisées selon le double principe de l'autogestion (*Selbstverwaltung*) et de la communauté de métier (*Berufsgenossenschaftliches Prinzip*). L'obligation d'assurance (à partir de 1883 pour l'assurance maladie, de 1884 pour l'assurance accidents, de 1889 pour l'assurance invalidité-vieillesse), est liée à un statut professionnel : la référence communautaire est déterminante, tandis que le rôle de l'Etat est faible comparé aux représentants du travail et du capital (Lartigot-Hervier 2012, chapitre I) : l'Etat allemand a seulement fixé un certain nombre de règles au départ (l'obligation d'assurance, les règles institutionnelles des assurances sociales, l'extension des droits, et se trouve être le garant en dernier ressort). Contrairement aux volontés de Bismarck, l'Etat s'est vu obligé de déléguer la gestion et la mise en œuvre aux employeurs et aux employés, aussi comme corrélat du financement par cotisations (Hentschel 1983, 16). Cette place modeste de l'Etat dans les premières lois assurantielles peut s'expliquer en termes de dépendance au sentier car à la fin du XIXe siècle, les différents acteurs (partis politiques, industriels, ouvriers) ont préféré maintenir le mode de gestion des premières institutions de protection sociale initiées par des acteurs non étatiques en dehors de l'Etat (Lartigot-Hervier 2012, chapitre I).

Près d'un siècle après sa mise en œuvre, le terme de « gestion corporatiste » s'inscrit dans le cadre des analyses de la littérature néo-corporatiste (Schmitter 1989 ; Schmitter et Lehbruch 1979). Cette dernière s'intéresse à un mode de régulation économique et sociale basé sur la concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux qui se voient accorder un quasi monopole de la légitimité de la représentation des intérêts et un rôle fortement institutionnalisé. Ce mode de régulation est à l'œuvre dans le secteur social, avec les mêmes objectifs initiaux de paix sociale, de subsidiarité et de participation institutionnalisée des partenaires sociaux, comme le rappellent P. Hassenteufel et M. Döhler dans la définition qu'ils donnent de la *Selbstverwaltung* : « la place centrale de l'auto-administration dans l'assurance sociale a ses origines d'une part dans l'idée d'une autorégulation sociale hors de l'Etat qui, en Allemagne, est liée au principe très prégnant de subsidiarité et, d'autre part, dans le concept de parité qui, au travers d'un rattachement des employeurs et des syndicats à un 'centre d'intégration institutionnalisé', contribue à la paix sociale » (Döhler et Hassenteufel in Abelshausen et al. 1996, 275). Il y a donc au cœur de la *Selbstverwaltung* l'idée de confronter les intérêts du travail et du capital afin d'atteindre une certaine paix sociale en évitant les conflits, aspect qui est au cœur des analyses néo-corporatistes et en fait donc un cas d'étude privilégié ; c'est également le sens que donne H.-G. Hockerts (1980, 142) à la *Selbstverwaltung* lorsqu'il qualifie celle-ci de « centre d'intégration institutionnalisé » (*institutionalisiertes Integrationszentrum*). Après avoir défini la *Selbstverwaltung* sociale comme « la gestion du système de Sécurité sociale dans les organisations parafiscales avec la participation des intéressés », T. Klenk, P. Weyrauch, A. Haarmann et F. Nullmeier précisent qu'elle est aussi l'expression de relations particulières entre l'Etat et les groupes d'intérêt : « la représentation des intérêts des assurés dans les caisses de la Sécurité sociale est assurée par des groupes d'intérêt. A travers l'intégration des groupes d'intérêt dans les institutions politico-administratives, les conflits sociaux doivent être pacifiés et les structures sociales

stabilisées »¹ (Klenk et al. 2012, 10, nous traduisons) ; en conséquence, les organisations des employeurs et celles des travailleurs ont un quasi monopole dans les institutions de la Sécurité sociale, aussi bien à la fin du XIXe siècle – au moment de la mise en place de l'Etat-providence - qu'après la deuxième guerre mondiale au moment de sa refondation (*ibid.*). Le cas de la France n'a jamais été qualifié de « néo-corporatiste » par cette littérature, mais l'on a pu parler de « corporatismes sectoriels » (B. Jobert et Muller 1987) et nous allons voir que les assurances sociales françaises ont des caractéristiques proches des objectifs et caractéristiques de la *Selbstverwaltung* que nous venons de dégager.

1.2. Le paritarisme français comme moyen de paix sociale entre les représentants du travail et les représentants du capital

En France, la gestion ouvrière, la gestion mutualiste ou la gestion strictement paritaire sont « des variations d'une même modalité de gestion de la protection sociale, relevant du même régime de protection sociale (régime « industriel méritocratique », bismarckien ou « assurantiel »), tandis que la gestion étatique ou privée relèvent d'autres régimes (universel ou résiduel) » (Palier 1999, 208). En effet, la gestion par les intéressés qui est promue en 1945, reflète à la fois le rejet de la gestion patronale qui était largement répandue avant la seconde guerre mondiale, mais aussi le rejet de la gestion privée et de la gestion étatique. D'un point de vue positif, elle correspond aussi à un véritable projet politique (Palier 1999, 209). « Pour les promoteurs de la gestion par les intéressés, le pouvoir remis aux organisations syndicales s'enracine dans la mission de médiation qui leur est confiée auprès des assurés » (Catrice-Lorey, 1995, 64), et vise à instaurer un « renouveau des rapports sociaux » en forçant une inversion du rapport de force entre le capital et le travail, au profit des travailleurs (*ibid.*, 65). Si cette idée de « rééquilibrage » des forces entre employeurs et employés n'est pas nécessairement visible dans la *Selbstverwaltung*, gestion par les intéressés et *Selbstverwaltung* semblent bien partager un objectif de paix sociale : « La gestion paritaire (stricte ou non) permet aux représentants du « travail » et à ceux du « capital » de travailler ensemble, d'avoir des intérêts communs et de ne pas s'opposer. Nous retrouvons ici la mission (historique) de pacification sociale propre aux institutions bismarckiennes de l'Etat-providence. « Le paritarisme, c'est un concept opposé à celui de la lutte des classes marxiste-léniniste. On y gère ensemble, entre gens qui s'opposent par ailleurs » (André Bergeron, *Les échos*, 26 juin 1995, 46) » (cité par Palier 1999, 297). C'est en raison de cet objectif de limitation de l'intervention de l'Etat et de réalisation d'une répartition démocratique du pouvoir dans le secteur social que la gestion par les intéressés était initialement qualifiée de « démocratie sociale ».

Historiquement, la volonté d'être au plus près des bénéficiaires et de les faire participer au système s'appuie également sur un financement assis sur les cotisations sociales et qui associé à une gestion majoritairement confiée aux représentants des travailleurs, a enraciné la conception de « salaire différé » ou de « gestion de la part socialisée du salaire » (Friot 1997), à savoir que les cotisations aussi bien salariales que patronales étaient en réalité une « ponction » sur le salaire du travailleur qui lui serait reversé plus tard sous forme de prestations sociales : « Cette gestion par les intéressés (même si elle est dès le départ encadrée par l'Etat, qui définit les cotisations et les prestations) est revendiquée par les syndicats au nom du caractère de salaire indirect de la sécurité sociale, financée par des cotisations assises

¹ « Die soziale Selbstverwaltung, das heisst die Verwaltung des sozialen Sicherungssystems in parafiskalischen Organisationen unter Beteiligung der Betroffenen, gehört seit Anbeginn des konservativ-korporatistischen Sozialversicherungsmodells zu seinen zentralen Charakteristika. Die soziale Selbstverwaltung ist aber nicht nur Merkmal eines bestimmten Wohlfahrtsstaatstypus, sondern zugleich auch Ausdruck eines bestimmten Verhältnisses von Staat und Verbänden. Die Interessenrepräsentation der Versicherten in den Sozialversicherungskassen wird von Verbänden wahrgenommen. Durch die Inkorporierung von

sur le salaire direct » (Friot, cité par Palier 1999, 211).

1.3. Lien structurel financement – gestion – décision en France et en Allemagne

Nous allons exposer plus précisément le mécanisme commun aux cas français et allemand au cœur de cette contribution : c'est le financement assis sur les cotisations sociales qui légitime la participation des syndicats à la gestion des assurances sociales ; or cette implication dans la gestion participe du pouvoir politique des syndicats. Autrement dit, une modification du mode de financement et du mode de gestion affectera leur pouvoir politique.

a. Lien financement et gestion

En Allemagne (1.) comme en France (2.), le financement par cotisations sociales va de pair avec l'auto-administration.

1. En Allemagne, cette corrélation est ressortie dans la plupart des entretiens que nous avons menés avec des acteurs syndicaux. Dans ce pays, le principe de subsidiarité, l'intervention de l'Etat en dernier recours, fonde le système de protection sociale. Un second principe, ou plutôt le corollaire du premier, est celui de la « *Selbstverwaltung* », qui s'inscrit dans une logique corporatiste, et dépendante du financement assis sur les salaires. « Les employeurs et employés gèrent eux-mêmes l'assurance, dans le cadre d'institutions où ils sont représentés en fonction de leur participation financière. L'absence de l'Etat au sein de ces institutions est justifiée par sa non-participation financière » (Kott 1995, 20). Autrement dit, les employeurs et les employés participent à la gestion en fonction de leurs cotisations (Hentschel 1983, 16 ; Hockerts 1980, 132). En conséquence du financement par cotisations sociales, le budget de la Sécurité sociale est séparé du budget de l'Etat, et les fonds sont gérés par des institutions semi-autonomes, à la différence de prestations financées par l'impôt qui relèvent de la compétence de l'Etat (Klenk et al. 2012, 40). Le principe de la présence en fonction du financement se retrouve dans la mise en place de l'assurance allemande contre les accidents du travail (seuls les patrons cotisent, ils sont donc seuls à siéger) et dans l'assurance maladie (les ouvriers occupent les deux tiers des sièges, en correspondance stricte à leur participation aux deux tiers du financement) ; et à l'inverse, l'Etat est impliqué dans le financement de l'assurance retraite dès le départ et, par voie de conséquence, dans sa gestion.

2. En France, déjà avant la seconde guerre mondiale, l'administration reflète le financement. En effet, l'administration tripartite, la participation de l'Etat, est la conséquence de sa participation au financement : dès les années 1920, « l'administration conjointe, par les bénéficiaires, leurs employeurs et les représentants de l'Etat, va peu à peu apparaître dans les institutions de protection sociale comme une contrepartie à l'obligation. Elle est présentée comme la conséquence normale de la triple source de financement de ces institutions, ceux qui supportent la charge financière de la protection l'administrant » (Renard et Pollet 1995, 551). Puis la légitimité des partenaires sociaux à intervenir dans le domaine de la protection sociale après 1945 est liée au financement par cotisations sociales autrement dit, ceux qui financent gèrent : « du fait de l'héritage historique des pratiques d'avant-guerre, le principe de 'gestion par les intéressés' voulu en 1945 pour permettre une meilleure intégration politique et sociale des travailleurs, va peu à peu être réinterprété dans le sens de la 'gestion par les représentants de ceux qui paient'. Peu à peu va renaître l'idée, dont les bases ont été forgées au cours des années 1920 et 1930, que c'est parce que le système est principalement financé par des cotisations sociales payées par les employeurs et par les salariés eux-mêmes que leurs représentants participent aux décisions et à la gestion de la protection sociale (Catrice-Lorey 1982 ; Friot 1998 ; Renard et Pollet 1995) » (Palier 1999, 279) : la légitimité des syndicats à intervenir dans le domaine se fonde sur le mode de financement. B. Valat exprime cette même idée à propos du financement par la cotisation paritaire et de la gestion

ouvrière choisis en 1945 : « La cotisation ouvrière permet de justifier une gestion de la Sécurité sociale par les représentants des syndicats. La place attribuée à ces derniers, et en premier lieu à la CGT, trouve ainsi sa légitimité dans le fait que l'institution accomplit une redistribution partielle du revenu ouvrier entre ses membres et non une quelconque attribution de fond publics. Il est donc juste qu'elle soit gérée par les représentants des travailleurs » (Valat 2001, 104).

Pour les syndicats, ce tandem financement – gestion constituera longtemps un droit historiquement acquis, et un modèle d'origine marqué « d'une charge idéologique forte et durable » (Catrice-Lorey 1995, 64). Mais du côté syndical français, c'est aujourd'hui FO qui reste le défenseur de cette conception de « salaire différé ». Cette perception des cotisations sociales comme du salaire différé peut être décrite comme suit :

« Le droit à percevoir des prestations sociales est acquis par le travail. Dès lors, les prestations servies par le système de Sécurité sociale et les mutuelles sont identifiées comme un revenu du travail, elles sont perçues comme du salaire (indirect, différé, socialisée, d'inactivité...). (...) les prestations sociales vont être perçues par les assurés sociaux comme un complément de salaire ou un salaire de remplacement. Nous avons déjà signalé la légitimité de cette forme de prestations sociales. Les cotisations sociales semblent « revenir » à ceux qui les ont versées en cas de réalisation d'un risque social. [En conséquence] le niveau des prestations sociales sera négocié et les prestations seront gérées par « les acteurs nationaux du rapport salarial (confédérations syndicales et patronales) (Friot 1997, 108), au niveau national par les représentants de l'Etat, des salariés et du patronat (...) Même si les économistes parviennent à montrer que les prestations sociales ne peuvent être assimilées à du salaire indirect ou différé ou socialisé, même si les historiens et les sociologues peuvent démontrer que le développement de la protection sociale n'est pas le fruit des luttes sociales gagnées par le mouvement ouvrier (Hatzfeld, 1989), dès 1945, les syndicats de salariés ont investi ces images pour se poser comme les défenseurs des « acquis sociaux » et revendiquer la hausse (ou du moins le maintien à partir des années 1970) du niveau des prestations sociales comme des salaires » (Palier 1999, 202).

Notons que cette conception de salaire différé s'oppose par exemple à celle de P. Rosanvallon pour qui il n'y a pas de différence fondamentale entre les cotisations sociales et l'impôt, car les cotisations sociales sont « économiquement parlant des quasi impôts » (Rosanvallon 1993, 190). Cette vision est partagée par un acteur de la CFDT que nous avons interviewé : « ce qui légitime la place des partenaires sociaux et des organisations syndicales [dans les assurances sociales], c'est le fait que ça concerne les salariés, les retraités ou les chômeurs. Que ce soit financé par les salaires, ou par l'impôt, c'est un peu de la technique. Mais même si c'était financé par l'impôt, je pense qu'on a légitimité à gérer les dispositifs à partir du moment où les salariés sont concernés » (entretien France, le 13 avril 2010, acteur de la CFDT).

Pourtant, c'est cette perception de salaire différé qui permet le rattachement des assurances sociales au monde du travail et légitime le fait que les représentants syndicaux en soient les gestionnaires ; c'est d'ailleurs ce qu'exprime un acteur de FO que nous avons interviewé : si les ressources sont fiscalisées, « on ne pourra pas rester dans la gouvernance actuelle. Cette gouvernance a été construite comme ça, parce que le financement reposait sur les cotisations. C'est normal que ce soit géré par les partenaires sociaux, parce que c'est du salaire différé » (entretien France, le 24 mars 2010, acteur FO). En outre, le financement par cotisations apparaît fortement légitime dans l'opinion publique française : les hausses de cotisations sociales sont à la fois moins visibles et plus légitimes que les hausses d'impôts pour les français (Palier 1999, chapitre 6).

Historiquement, c'est donc le mode de financement par cotisations qui a conféré la

légitimité des partenaires sociaux à intervenir dans la gestion du système. Or les réformes depuis les années 1990 touchent aux caractéristiques fondamentales de nos systèmes en matière de financement et de gestion, au « salaire différé » et à la gestion par les intéressés, et « c'est sur cet enjeu que s'opposent véritablement syndicats et gouvernements. La plupart des syndicats de salariés refusent les réformes parce qu'elles impliquent une réduction (voire une disparition) de leur place au sein du système de Sécurité sociale (...) de l'autre côté, beaucoup prônent les réformes du mode de financement et de gestion afin d'éliminer les syndicats du monde de la protection sociale » (Palier 1999, 503) : il y a un lien entre mode de gestion et influence au niveau décisionnel.

b. Lien gestion et décision

En effet, derrière le conflit entre les acteurs concernant les droits gestionnaires se cache un enjeu de « contrôle du devenir du régime, et le rapport de forces permettant de faire prévaloir côté syndical les conceptions et les exigences idéologiques du système posé en 1945, côté patronal le poids d'une évolution qui intègre désormais la Sécurité sociale dans la politique économique nationale » (Catrice-Lorey 1982, 75-76). C'est à partir de leur rôle gestionnaire reposant sur le financement par cotisations sociales que les syndicats se sont progressivement construits un pouvoir de veto, un pouvoir politique. La *Selbstverwaltung* et le paritarisme dans les assurances sociales confèrent aux syndicats et au patronat une place privilégiée pour faire valoir leurs intérêts et intégrer les processus décisionnels (Klenk et al. 2012, 41). En France, « la participation des partenaires sociaux aux décisions pour les prestations sociales de base (régime général de la Sécurité sociale) est limitée (le niveau des cotisations et des prestations est décidé par décret), mais le fait qu'ils soient officiellement les gestionnaires de la Sécurité sociale leur attribue un pouvoir de blocage important » (Palier 1999, 422), autrement dit, les gouvernements doivent réformer avec eux. De ce fait, et du moins jusque dans les années 1990, ces représentants légitimes de la Sécurité sociale « parviennent à défendre avec succès les institutions de la Sécurité sociale face aux tentatives gouvernementales de réformer le système, réformes présentées comme autant de remises en cause des « acquis sociaux ». A plusieurs reprises, les syndicats, malgré la faiblesse du taux d'adhésion syndical, ont montré leur capacité de mobilisation sur les questions de Sécurité sociale (1951-1953, 1959-1960, 1968 en partie, etc. Nous retrouvons la force de ces mobilisations au cours des années 1980 et 1990) » (*ibid.*, 301).

La dépendance au sentier (*path dependency*) signifie que les choix initiaux qui sont réalisés en matière d'agencement institutionnel ont des conséquences à long terme sur la performance économique et politique d'un système (Pierson 1993, 608)². Dans ns cas d'étude, l'agencement institutionnel adopté au départ reposait sur la participation financière et gestionnaire des employeurs et des employés, autrement dit sur un mode de financement par cotisations sociales et un mode de gestion par les intéressés, en raison des premières formes de prévoyance sociale qui se sont d'abord développées en dehors de l'Etat. Ce choix initial est resté déterminant jusque dans les années 1990, date à partir de laquelle la fiscalisation de la protection sociale, d'abord incrémentale, a progressivement été renforcée et a contribué à des changements de sentier.

II. « Déconstruction » ? Fiscalisation et renforcement de l'Etat

Avant d'analyser les changements dans l'assurance maladie puis dans l'assurance chômage en France et en Allemagne, nous allons commencer par présenter des éléments

² « *Initial choice of institutional design had long-term implications for economic and political performance* ».

contextuels qui sont communs aux deux secteurs et communs aux deux pays : les nouveaux paradigmes qui se traduisent notamment par le passage de mesures d'ajustement à la maîtrise des dépenses, la fiscalisation du financement de la protection sociale.

2.1. Nouveau contexte : de nouveaux paradigmes

Dès la fin des années 1980, un nouveau contexte socio-économique conduit les acteurs en charge de la protection sociale, en France comme en Allemagne, à ne plus se contenter du relatif *statu quo* caractéristique de la décennie qui vient de s'écouler. Les transformations économiques exogènes (la mondialisation, la mise en place du marché unique, la récession de 1993, la préparation de la monnaie unique) s'accroissent au début des années 1990 ; les critères de Maastricht imposent de réduire la dette et les déficits publics, exerçant notamment une pression à la réduction des cotisations patronales. Dans ce nouveau contexte, ces dernières sont vues comme une charge qui pèse sur le coût du travail (les cotisations sociales deviennent des « charges sociales », Palier 1999) et grèvent la compétitivité des entreprises au sein du marché unique ; il apparaît donc indispensable de les contenir.

En Europe, dès la fin des années 1980, de nouvelles politiques macro-économiques se généralisent progressivement, placées sous le signe de la rigueur budgétaire, de la modération salariale, du monétarisme, de la compétitivité des entreprises. Leur objectif direct n'est plus le plein emploi, qui est désormais conçu comme le résultat à venir des enchaînements vertueux³ déclenchés par ces nouvelles politiques. Le marché unique est mis en place pour favoriser la libre concurrence entre les firmes européennes et les amener à acquérir une taille optimale face au marché mondial. Et les critères du traité de Maastricht, puis le pacte de stabilité et de croissance, visent la réduction de la dette et des déficits publics, une inflation limitée, des taux de change fixes. Ces évolutions sont significatives de l'adoption collective d'un nouveau modèle de politique économique, différent des politiques keynésiennes (Palier 1999, 2005, 2010).

En conséquence, ce sont désormais les investissements privés (et non plus les dépenses publiques, notamment sociales) qui sont censés créer des emplois. Beaucoup d'analyses économiques insistent sur le poids exagéré de l'État et des dépenses sociales, leur contribution à la hausse du chômage et aux mécanismes de « stagflation » (conjugaison des phénomènes d'inflation et de stagnation économique). Les dépenses sociales semblent être devenues un coût plus qu'un facteur de croissance économique et de stabilité politique et sociale : la représentation de la contribution du système de protection sociale à l'économie et au pacte social change. La Sécurité sociale n'est plus envisagée comme une victime de la crise, mais comme l'une des causes des difficultés économiques et sociales rencontrées par la France (Palier 1999, 2005). La fin des politiques keynésiennes consacre le divorce entre l'économie et le social, entre le patronat et les syndicats. La logique économique, désormais centrée sur l'offre, impose de réduire le coût du travail et les déficits sociaux ; ces revendications sont portées par les employeurs, en France comme en Allemagne. Au contraire, la logique sociale tend à vouloir préserver les « acquis sociaux » et à refuser toute remise en cause de la sécurité sociale, position portée par les syndicats, au moins par une majorité d'entre eux.

2.2. Changement au niveau du financement : la fiscalisation croissante

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, le type de financement – par cotisations

³ Le ralentissement de l'augmentation des prix et des salaires doit améliorer la compétitivité et les gains de productivité des entreprises, et la hausse de leurs marges non redistribuée en salaire doit aboutir à de l'investissement et par là-même à des créations d'emplois.

sociales ou par l'impôt – est susceptible d'avoir des conséquences sur la légitimité des partenaires sociaux à gérer le système. Or nous allons montrer maintenant que la fiscalisation du financement est croissante en France comme en Allemagne, ce qui à l'inverse a servi à délégitimer l'auto-administration.

2.2.1. Augmentation du financement de la protection sociale par l'impôt dans les deux pays

À partir du début des années 1990, les gouvernements vont chercher à mettre en place des mesures permettant de maîtriser l'évolution des dépenses sociales en vue de contenir l'augmentation des charges sociales. C'est dans ce contexte qu'en France comme en Allemagne, le financement de la protection sociale par l'impôt va augmenter dans les années 1990 et 2000. Comme le montrent le tableau et le graphique ci-dessous, même si la France et l'Allemagne n'atteignent pas les niveaux de contribution de l'Etat des régimes libéraux (ici la Grande-Bretagne) et sociaux-démocrates (ici la Suède), les deux pays connaissent une hausse significative de la participation de l'Etat au financement. Or comme nous l'avons présenté, ce n'est pas sans conséquence sur la gestion par les partenaires sociaux : historiquement et idéologiquement, les modes de financement et de gestion sont liés ; sur eux se sont construits un pouvoir politique, un pouvoir d'influence sur le processus décisionnel et sur l'orientation du système. Indirectement, la fiscalisation croissante interroge la légitimité des partenaires sociaux à gérer des sommes issues des impôts.

Tableau 1 : évolution globale de la contribution de l'Etat au financement de la protection sociale 1995-2005, en % du total des recettes, France, Allemagne, Suède, Royaume-Uni (source : Eurostat, Database of Living Conditions and Welfare, Social Protection Receipts, Receipts by Type, 2008)

	General government contribution		
	1995	2000	2005
France	21,50	30,30	30,60
Germany	28,30	31,80	35,60
Sweden	49,80	45,80	48,00
United Kingdom	50,50	46,40	50,50

Figure 1 : évolution de la participation de l'Etat au financement de la protection sociale 1990-2008, en % du total des recettes, France, Allemagne, Suède, Royaume-Uni (source : Eurostat, Database of Living Conditions and Welfare, Social Protection Receipts, Receipts by Type, 2008)

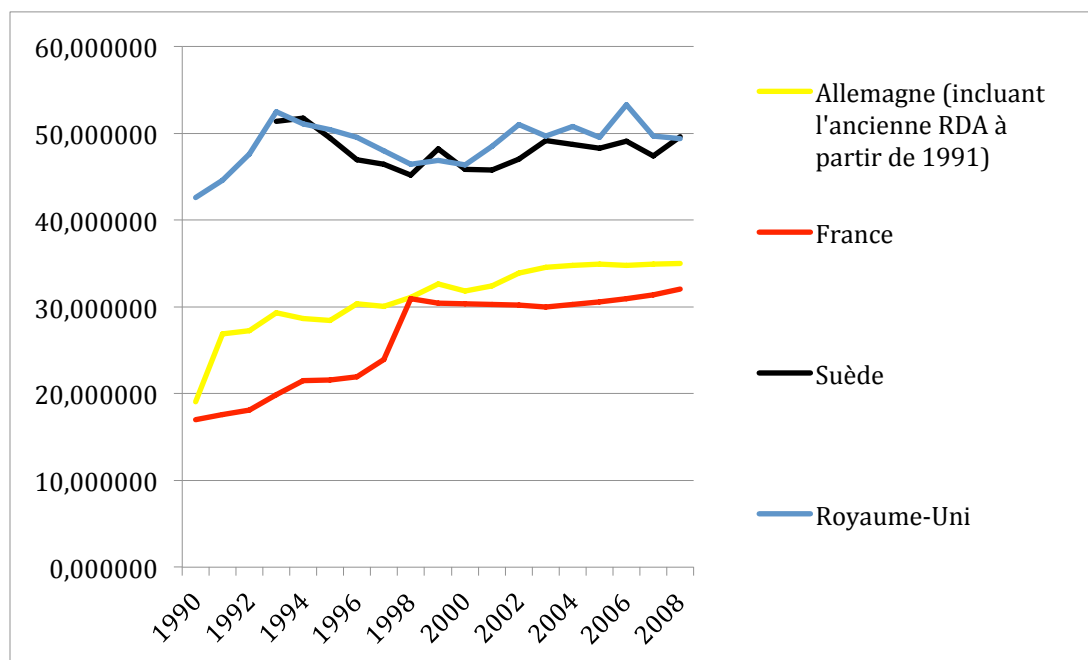
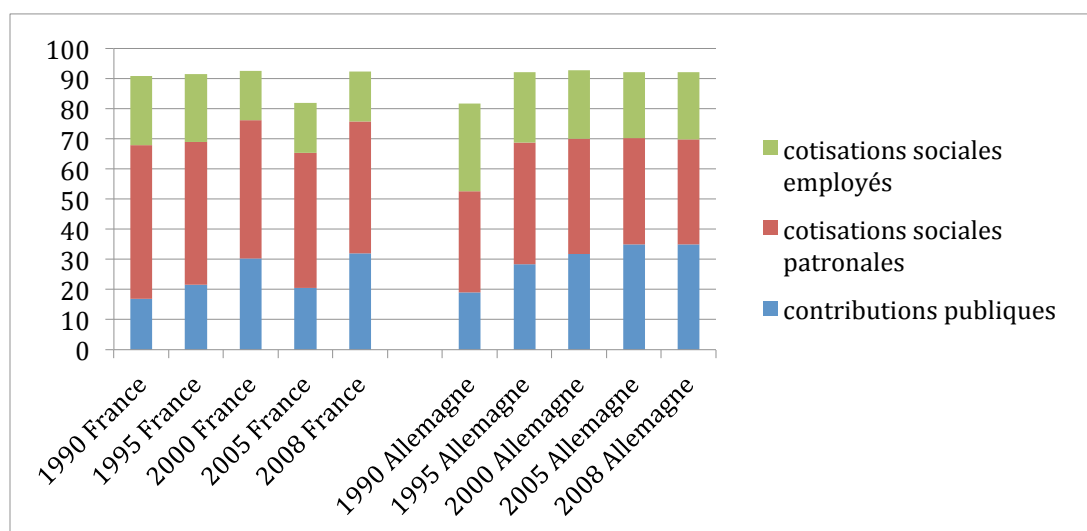


Tableau 2 : évolution générale de la répartition des cotisations sociales entre employeurs et employés, France, Allemagne, Suède, Royaume-Uni, 1995-2005 (source : Eurostat, Database of Living Conditions and Welfare, Social Protection Receipts, Receipts by Type, 2008)

	Total			Employers			Protected individuals		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
France	74,90	65,90	65,60	47,40	46,00	44,70	27,50	19,90	20,90
Germany	69,20	66,10	62,7	40,50	38,50	35,00	28,70	27,60	27,70
Sweden	42,30	49,90	49,80	37,00	40,50	41,00	5,30	9,40	8,80
United Kingdom	47,90	52,40	47,90	25,40	29,90	32,40	23,30	22,50	15,50

Figure 2 : évolution générale des différentes sources de financement de la protection sociale en France et en Allemagne, 1995-2005 (source : Eurostat, Database of Living Conditions and Welfare, Social Protection Receipts, Receipts by Type, 2008)



2.2.2. En France : la fiscalisation croissante avec l'introduction de la CSG

En France, une réforme institutionnalise la fiscalisation croissante du financement de la protection sociale : il s'agit de la CSG. Cette dernière est un impôt sur le revenu affecté au départ à la branche famille puis à la protection sociale. Elle a été créée par le gouvernement Rocard par la loi de finances pour l'année 1991. Elle constitue un nouveau type de financement, une forme nouvelle de prélèvement obligatoire, en ceci qu'elle frappe tous les revenus des ménages (les revenus du travail, de transferts, du patrimoine et de placements), contrairement aux cotisations sociales qui ne concernent que les revenus du travail. Elle présente l'avantage, dans le contexte que nous venons de rappeler, de ne pas peser sur les coûts des entreprises, alors que la structure française des prélèvements obligatoires était caractérisée par un poids très largement prépondérant des cotisations sociales par rapport au financement par l'impôt (comme en Allemagne). Elle intervient dans un contexte de « remise en cause de la légitimité du financement par cotisations sociales, remise en cause véhiculée par les politiques de baisse des charges sociales. Cette invalidation des recettes passées va ensuite permettre une introduction progressive de nouvelles ressources fiscales au sein du système de protection sociale, suffisamment faibles pour être acceptables » (Palier 1999, 479) : « une CSG d'abord symbolique » (*ibid.*, 491), qui deviendra de plus en plus importante par la suite. Par exemple, en mars 2004, la CFDT chiffrait que la CSG rapportait 64 milliards d'euros à l'assurance maladie, soit 36% de ses ressources (*Syndicalisme Hebdo*, n° 2974, 25.03.2004, p. 8).

Au niveau des syndicats, le clivage entre FO et la CFDT était donc déjà celui qui allait se cristalliser concernant le plan Juppé (cf. Lartigot-Hervier, chapitre III) : FO s'y opposait fermement, la CFDT y était très favorable, au nom de la justice sociale. Cette réforme, au départ à la marge, a finalement pris beaucoup d'importance puisque la part de la CSG dans le financement a considérablement augmenté depuis son introduction : du 1,1% à son introduction, elle a été augmentée en 1993 par le gouvernement Balladur à 2,4% puis à 3,4% par le plan Juppé, et à 7,5% par le gouvernement Jospin en 1998 (Palier 1999, 491 et s.) : au final, « le montant des sommes perçues au titre de la CSG a été multiplié par 11 » entre 1991 et 1998, pour représenter 20% des recettes de la Sécurité sociale en 1998 (*ibid.*, 501). Par ailleurs, elle constitue déjà un renforcement du rôle du parlement, qui décide du taux et de

l'assiette du prélèvement, lequel concerne non seulement les revenus d'activité mais aussi les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine et les revenus de placement. Avec la CSG, le gouvernement met fin au seul financement par les cotisations sociales et sort d'une logique d'assurance sociale liée à la seule activité professionnelle. Selon un haut fonctionnaire interviewé, « c'est une rupture symbolique assez forte », ce qu'il explique comme suit :

« La CSG que certains continuent à appeler « cotisation » : certains partenaires sociaux ont feint de ne pas comprendre que ce n'était pas une cotisation mais une contribution d'une autre nature, de par notre constitution, son assiette et son taux qui sont fixés par la loi. Donc certains appellent ça la « cotisation sociale généralisée ». Mais les débats autour de la mise en place de la CSG avec clairement FO qui s'y opposait de toutes ses forces et la CFDT qui y était très favorable mais qui appelait ça « cotisation sociale généralisée », ne tournait pas le dos à une certaine logique de rapport avec l'activité, on voit bien que c'est quand même quelque chose qui est très structurant, parce que d'une part le législateur avec ça, s'est trouvé en situation de devoir décider sur le taux et l'assiette du prélèvement qui était le prélèvement à la fois plus large et plus juste que les cotisations, et donc potentiellement plus dynamique, donc le principal levier est passé au parlement. Alors que sur les cotisations le Parlement ne fixait pas le taux, c'était le gouvernement qui le faisait. Et deuxièmement, quand on met à contribution tous les revenus, non seulement les revenus d'activité mais aussi les revenus de remplacement et les revenus du patrimoine et les revenus de placement, on voit bien qu'on sort d'une logique de salaire différé, donc d'une logique de sécurité sociale professionnelle. Ça devient une Sécurité sociale nationale, tout le monde est couvert et tout le monde y contribue. Sans l'afficher explicitement... Et puis au départ la CSG avait un taux réduit, ça a été présenté comme une réforme de financement plus juste que les seules cotisations, mais ça a fait basculer clairement le système. Et ce n'est pas très étonnant qu'en 1995 – 96 on instaure ensuite les LFSS. Et qu'en 1996 – 97 on mette en place la couverture maladie universelle, qui déconnecte juridiquement le droit aux prestations avec l'activité professionnelle » (entretien France, le 3 mai 2010, haut fonctionnaire).

Avec la CSG, on touche donc à un questionnement sur le lien entre mode de financement et gouvernance, entre financement par cotisations sociales et implication des partenaires sociaux dans la gestion des assurances sociales. Sur ce point également, la division syndicale entre FO et la CFDT est claire. Pour FO, ce lien ne fait aucun doute : quand le financement repose sur des cotisations sociales, il est normal que le système soit géré par les partenaires sociaux car il s'agit de salaire différé (les cotisations sociales sont prélevées sur le salaire et seront reversées ultérieurement au salarié, cf. *supra*). Un acteur syndical de FO considère donc que « le changement de gouvernance est une conséquence du changement dans le financement, et cela correspond à la volonté de l'État d'avoir la main sur tout le système » (entretien France, le 17 mars 2010, acteur de FO). De ce point de vue, FO fait prévaloir la logique historico-institutionnelle sur l'élargissement du financement de la protection sociale, car « cela scie la branche où sont assis les partenaires sociaux » (entretien France, le 3 mai 2010, haut fonctionnaire). Face à cet argumentaire, et pour convaincre également les autres syndicats hostiles à la CSG, ses défenseurs argueront qu'elle vise à financer les charges indues *i.e.* ce qui relève de la solidarité nationale et non de l'assurance ; or les syndicats réclament cette clarification depuis longtemps (Palier 1999, 497)⁴.

⁴ Cette clarification est également réclamée par le patronat comme en témoigne par exemple Yvon Chotard (acteur patronal, vice-président en charge des affaires sociales du CNPF entre 1972 et 1986 et premier vice-président de 1982 à 1986), dans son livre *Comment sauver la Sécurité sociale : savoir « où se situent les*

D'où les virulentes critiques de FO contre la CFDT qui, très favorable à l'introduction de la CSG : elle a donné selon FO le « premier coup de canif dans leur vision du paritarisme » (entretien France, le 13 avril 2010, acteur de la CFDT parlant de la position de FO par rapport à la CSG), marquant le début de l'étatisation. À la CFDT, on ne s'appuie pas sur ce lien entre le financement et la gestion, car « impôt ou cotisation, c'est à peu près la même chose. Ce qui importe, ce qui fonde la légitimité, c'est d'être constructeur du droit (comme dans l'assurance chômage et les retraites complémentaires). Ce lien [entre cotisations sociales et paritarisme] existait dans les assurances mises en place au XIXe siècle, donc avoir cette vision, c'est considérer les systèmes assurantiels d'aujourd'hui comme la continuité du paternalisme de l'époque. À la CFDT, on est plutôt sur l'idée que le paritarisme est justifié par le fait que ça intéresse les salariés » (entretien France, le 13 avril 2010, acteur CFDT).

Comme l'affirme B. Palier, l'introduction de la CSG n'est pas sans conséquence sur la gestion du système par les partenaires sociaux : son introduction « a permis un changement dans la structure de financement du système de protection sociale vers plus de la fiscalité par l'Etat (...) le changement réduit la légitimité de la participation des partenaires sociaux à la prise de décision et à la gestion des prestations qui sont maintenant financées par la fiscalité générale. Le changement dans le financement est susceptible d'augmenter l'influence du gouvernement sur le système. Cette évolution correspond à des changements politiques plus importants dans la répartition du pouvoir au sein du système qui ont eu lieu depuis le milieu des années 1990 » (Palier 2001, 69, nous traduisons)⁵.

Conclusion de la section 2

Si en France, la question du financement par l'impôt (*versus* par cotisations sociales) divise les partenaires sociaux (la plupart des syndicats qui y voient la délégitimation de leur rôle, tandis que le patronat lutte pour baisser ces « charges sociales » qui pèsent sur le coût du travail), la confédération syndicale allemande (*Deutsche Gewerkschaftsbund*, DGB) est néanmoins plus favorable à l'élargissement de la base du financement que les syndicats français (excepté la CFDT). Un acteur du DGB lui-même nous affirmait en entretien que la participation financière accrue de l'Etat était nécessaire pour financer les prestations non contributives, mais un acteur patronal s'inquiétait de ce que l'Etat, financeur croissant dans l'assurance maladie allemande depuis la réforme de 2003, ne vienne perturber le jeu à deux de la *Selbstverwaltung* (entretien Allemagne, le 4 novembre 2009 (n° 2), acteur du BDA). Cette réforme de 2003

Le risque contenu dans un changement de mode de financement est perçu par les syndicats qui considèrent que la légitimité de leur participation est due à leur participation au financement ; c'est pourquoi ceux-ci se sont opposés à tous les projets de fiscalisation entraînant une monopolisation de la décision par l'Etat (Friot 1998, 203). En France comme en Allemagne, les partenaires sociaux ont poussé pour un financement par l'impôt des prestations non contributives (*versicherungsfremde Leistungen* en Allemagne), dans le but de préserver le mode traditionnel de financement et de gestion concernant les prestations contributives. L'analyse fournie par B. Palier pour le cas français pourrait ainsi être étendue au

responsabilités, c'est la première condition d'une gestion rigoureuse. Elle permet également de savoir à quelle source de financement il faut faire appel » (Chotard 1989, 82).

⁵The introduction of the CSG "has enabled a shift in the financing structure of the welfare system towards more state taxation (...) the shift reduces the legitimacy of participation by the social partners in the decision-making and management of provision which is now financed through general taxation. The shift in financing is likely to increase government influence over the system. This development corresponds to more important political changes in the distribution of power within the system which have occurred since the mid 1990's"(Palier 2001, 69).

cas allemand :

« Les syndicats de salariés constituent de véritables *veto points* (Immergut, 1992) dans le système français de protection sociale. L'analyse des vingt dernières années montre qu'il n'est pas possible de réformer le système français de Sécurité sociale sans passer par un accord, au moins partiel, des partenaires sociaux. En France, les syndicats de salariés ont longtemps fait blocage. Nous avons vu que la seule façon de faire accepter les réformes par les partenaires sociaux était de les fonder sur la distinction entre assurance et solidarité. Cette distinction vise à compenser les « charges indues » supportées par le système d'assurances sociales. En même temps qu'elle soulage les assurances sociales en fournissant des ressources fiscalisées supplémentaires, cette démarche assure la permanence des assurances sociales et confirme le rôle des partenaires sociaux au sein du système (et la continuité du financement de leurs permanents). Mais cette démarche rencontre vite ses limites : les syndicats ne souhaitent pas une trop grande fiscalisation du système » (Palier 1999, 422).

Dans un nouveau contexte à partir des années 1980, la protection sociale est vue comme un frein à l'économie et non plus comme un facteur de contribution de la relance économique (paradigme keynésien), et les projets de fiscalisation du financement de la protection sociale vont se multiplier. Mais les syndicats souhaitent la fiscalisation des prestations contributives et seulement de ces prestations, afin de ne pas voir se réduire leur pouvoir de gestion de ces ressources. Mais en France comme en Allemagne, les gouvernements se sont servis de la fiscalisation croissante pour délégitimer les partenaires sociaux gestionnaires et légitimer au contraire l'affirmation de l'Etat régulateur (Lartigot-Hervier 2012)

Conclusion

« Les questions fiscales sont capitales pour les politiques publiques et leur analyse. Les décisions en matière de fiscalité sont porteuses de choix politiques, économiques et sociaux, qui renvoient à des questions de justice sociale, de redistribution et d'efficacité économique (Leroy, 2010). L'impôt tisse des liens entre l'individu et la société, entre le contribuable et l'État (Martin, Mehrotra, & Prasad, 2009) ». En effet, avec nos cas d'étude, nous avons vu que la rupture du consensus entre les partenaires sociaux (selon lequel l'Etat devait rester en dehors du financement et de la gestion des assurances sociales) s'est rompu en France et en Allemagne, permettant à l'Etat d'introduire une fiscalisation croissante du financement. Le paritarisme a dès lors été remis en cause permettant aux Etats allemand et français de récupérer la main sur ces secteurs.

Ce choix politique est lourd d'implications : renforcement des pouvoirs de l'Etat (législatif mais surtout exécutif) aux niveaux du financement, de la gestion et des décisions. L'influence du patronat en fait aussi un choix économique : il faut baisser les « charges sociales » pour favoriser la compétitivité des entreprises. Le choix politique recoupe aussi un choix social : le monde du travail et ses représentants traditionnels (syndicats et patronat) n'apparaissent plus comme les référents légitimes des assurances sociales.

Cette évolution nous informe sur les transformations de l'action publique : contrairement à ce qu'on observe dans de nombreux secteurs, l'Etat ne s'est pas désengagé des assurances sociales. Il y a renforcé ses prérogatives et s'est notamment servi du recours à la fiscalisation pour contourner les *veto players*.

Références

- Abelshauser, Werner. 1996. « Erhard ou Bismarck? L'orientation de la politique sociale allemande à la lumière de la réforme de l'assurance sociale des années cinquante ». In *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. Volume 2, Rencontres de Berlin: France-Allemagne*.
- Alber, Jens. 1986. « Germany ». In *Growth to Limits: the Western European Welfare States since World War II*, éd. Peter Flora. Berlin: W. de Gruyter, 1-154.
- ApRoberts, Lucy ; Daniel, Christine et Rehfeldt, Udo. 1997. « Formes et dynamiques de la régulation paritaire ». *La revue de l'IREs* printemps-été (24): 19-42.
- Bonoli, Giuliano and Palier, Bruno. 1996. « Reclaiming Welfare. The Politics of French Social Protection Reform ». *South European Society and Politics*, 1(3).
- Catrice-Lorey, Antoinette. 1982 (2nd éd.). *Dynamique interne de la Sécurité sociale*. Centre de recherches en sciences sociales du travail. Paris: Economica.
- — —. 1995. « La Sécurité sociale et la démocratie sociale : impasse ou refondation ? » *Prévenir* (29, 2e semestre): 61-79.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2010. Reforming Bismarckian Corporatism : The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe. In *A Long Good Bye to Bismarck*, Palier, Bruno (dir.). Amsterdam: Amsterdam University Press, 255-278.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Friot, Bernard. 1997. « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967: le paritarisme contre la démocratie sociale ». *La revue de l'IREs*, (24): 107-130.
- — —. 1998. *Puissances du salariat : emploi et protection sociale à la française*. Paris : La Dispute.
- Hassenteufel, Patrick. 1997. *Les médecins face à l'État: une comparaison européenne*. Paris: Presses de Sciences po.
- Hentschel, Volker. 1989. « German economic and Social policy, 1815-1939 ». In *The Cambridge Economic History of Europe: the Development of Economic and Social Policies, Vol. VIII: The Industrial Economies, The Cambridge Economic History of Europe*, Peter, Mathias et Pollard, Sidney (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 752-813.
- Hockerts, Hans Günter. 1980. *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland : alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Immergut, Ellen. 1992. *Health Politics : interests and Institutions in Western Europe*.

Cambridge : Cambridge University Press.

Jobert, Bruno et Muller, Pierre. 1987. *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses Universitaires de France.

Klenk, Tanja ; Weyrauch, Philine ; Haarmann, Alexander und Nullmeier Franck. 2012. *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Kott, Sandrine. 1995. *L'Etat social allemand: représentations et pratiques*. Paris: Belin.

— — —. 1996. « Communauté ou solidarité. Des modèles divergents pour les politiques sociales française et allemande à la fin du XIXe siècle? » In *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. Volume 2, Rencontres de Berlin: France-Allemagne*. Abelshausen, Werner ; Delorme, Robert et Jobert, Bruno (dir.), textes rassemblés par Palier, Bruno, Paris : Rencontres et recherches / MIRE, 41-59.

Lartigot-Hervier, Louise. 2012. *La Peau de Chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne. Comparaison des assurances maladie et chômage*. Thèse pour le doctorat en science politique. IEP de Paris.

Merrien, François-Xavier. 1990. « Etats-providence : l’empreinte des origines ». *Revue française des affaires sociales*, 3 : 43-56.

Nullmeier, Frank et Rüb, Friedbert. 1993. *Die Transformation der Sozialpolitik: vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Offe, Claus. 1991. « Smooth Consolidation in the West German Welfare State: Structural Change, Fiscal Policies, and Populist Politics ». In *Labor Parties in Postindustrial Societies, Europe and the International Order*, Cambridge, UK: Polity Press.

Oudin, Jacques. 1992. « Rapport d’information sur les aspects financiers de la protection sociale ». *Commission des finances du Sénat*.

Palier, Bruno. 1999. « Réformer la sécurité sociale: les interventions gouvernementales en matière de protection sociale depuis 1945, la France en perspective comparative ». *Thèse de Doctorat*. Paris : Institut d’Études Politiques.

— — —. 2001. « Reshaping the social policy making framework : France from the 1980’s to 2000 ». In *Welfare States Under Pressure*, Peter Taylor-Gooby (ed.). London: Sage Publications, p. 52-74.

— — —. 2005. *Gouverner la sécurité sociale: les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris: Presses universitaires de France.

— — —. 2010. *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam : Amsterdam University Press.

- Pierson, Paul. 1993. « When Effect Becomes Cause : Policy Feedback and Political Change ». *World Politics*, (45) : 595-628.
- Reidegeld, Eckart. 1996. « Staatliche Sozialpolitik » in *Deutschland: historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918*. Opladen : Westdt. Verl.
- Renard, Didier et Pollet, Gilles. 1995. « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin 19^{ème} - milieu du 20^{ème} siècle ». *Revue française de science politique*, 45(4): 545-569.
- Rosanvallon, Pierre. 1993. *L'État en France: de 1789 à nos jours*. Paris: Éd. du Seuil.
- Schmitter, Philippe. 1989. « Corporatism is Dead ! Long Love Corporatism ! ». *Government and Opposition*, 24 (1) : 54-73.
- Schmitter, Philippe and Lehbruch, Gerhard. 1979. *Trends toward Corporatist Intermediation*. SAGE Publication.
- Streeck, Wolfgang and Trampusch, Christine. 2005. « Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State ». *German Politics*, 14(2): 174-195.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: How political institutions work*. Princeton : Princeton University Press.
- Valat, Bruno. 2001. *Histoire de la Sécurité sociale: 1945-1967. L'État, l'institution et la santé*. Paris: Économica.
- Wehler, Hans-Ulrich. 1985. *The German empire, 1871-1918*. New York: Berg.
- — —. 2003. *Essais sur l'histoire de la société allemande, 1870-1914*. Paris: Éd. de la Maison des sciences de l'homme.